

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 10009

- *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission..... 10009*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 10023

- *Point de situation sur l'Europe face aux crises : commerce international, migrants, dissémination nucléaire - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères..... 10023*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 10045

- *Proposition de loi n° 489 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la désignation aléatoire des comités de protection des personnes – Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission..... 10045*
- *Proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés (n° 434, 2017-2018) - Nomination d'un rapporteur..... 10054*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 10055

- *Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire 10055*
- *Désignation d'un vice-président de la commission..... 10055*
- *Communications diverses..... 10055*
- *Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur le colloque du 12 juillet 2018 relatif à l'avenir de l'audiovisuel public..... 10056*
- *Audition de M. Pierre Bühler, président de l'Institut français..... 10062*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 10073

- *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 pour avis 10073*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation de rapporteurs pour avis..... 10078*

- *Mission d'information sur la sécurité des ponts – Demande d'octroi à la commission, pour une durée de six mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête* 10078
- *Audition conjointe de M. François Brottes, président du directoire de Réseau de transport d'électricité (RTE), et de M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau, sur la panne électrique survenue en juillet à la gare Montparnasse (causes et conséquences) et sur la sécurité de l'alimentation électrique du réseau ferroviaire* 10080

COMMISSION DES FINANCES..... 10093

- *Contrôle budgétaire – Réseau de l'enseignement français à l'étranger - Communication* 10093
- *Audition de Mme Véronique Bédague-Hamilius, M. Ross McInnes et M. Frédéric Mion, coprésidents du Comité Action Publique 2022* 10102
- *Audition de MM. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, Éric Morvan, directeur général de la police nationale, et Christian Rodriguez, major général de la gendarmerie nationale, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation)*..... 10115
- *Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude*..... 10128
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, et de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics* 10128
- *Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*..... 10143
- *Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude*..... 10152

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 10153

- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de MM. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord, et Luc-Didier Mazoyer, directeur départemental de la sécurité publique du Nord* 10153
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Jean-Marie Girier, chef de cabinet de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et ancien directeur de la campagne de M. Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle*..... 10160

- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Stéphane Fratacci, directeur de cabinet de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur* 10178
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Olivier de Mazières, préfet de police des Bouches-du-Rhône*..... 10193
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition du Colonel Lionel Lavergne, chef du groupe de sécurité de la présidence de la République* 10201
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Christophe Castaner, délégué général du Mouvement La République en Marche* 10217
- *Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes - Examen d'un amendement au texte de la commission mixte paritaire*..... 10234
- *Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission*..... 10235
- *Questions diverses*..... 10242
- *Dépouillement simultané, au sein des commissions des lois des deux assemblées, des scrutins sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Raphaël Alventosa aux fonctions de médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques*..... 10242
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Échange de vues* 10243
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. François-Xavier Lauch, chef de cabinet du Président de la République* 10248
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition du Général Éric Bio Farina, commandant militaire de la présidence de la République* 10265
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs*

- missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Maxence Creusat, commissaire de police à la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris.....* 10274
- *Nomination d'un rapporteur* 10284
 - *Proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 10284
 - *Nature, efficacité et mise en œuvre des peines – Examen du rapport d'information.....* 10284
 - *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Organisation des auditions (ne sera pas publié)* 10293
 - *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Alexandre Benalla, ancien chargé de mission à la présidence de la République* 10293
 - *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Vincent Crase, chef d'escadron dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.....* 10327
 - *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Yann Drouet, ancien chef de cabinet du préfet de police de Paris.....* 10335
 - *Demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour mener une mission d'information sur la sécurité des ponts - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur sa recevabilité.....* 10347
 - *Nomination de rapporteurs* 10348
 - *Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement)* 10348
 - *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Michel Besnard, préfet, ancien chef du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR)* 10348
 - *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs*

missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Jean-Paul Celet, préfet, ancien directeur du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)..... 10360

- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Alain Bauer, professeur de criminologie au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) 10365*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 10375

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique 10375*
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information 10464*
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information 10467*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE 10469

- *Audition de M. Stéphane Braconnier, professeur des universités..... 10469*
- *Audition de M. Jean Gicquel, professeur des universités 10475*
- *Audition de M. Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, auteur de « Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage »..... 10479*
- *Audition de M. Sylvain Laurens, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales..... 10485*
- *Audition de M. Marc-André Feffer, président de Transparency International France 10497*
- *Audition de M. Patrick Gérard, directeur de l'École nationale d'administration..... 10504*
- *Audition de M. Jean-Luc Videlaïne, préfet du Var..... 10511*
- *Audition de M. Daniel Keller, président de l'association des anciens élèves de l'École nationale d'administration..... 10516*
- *Audition de Mme Adeline Baldacchino, conseillère référendaire de la Cour des comptes 10523*
- *Audition de M. Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'État 10530*
- *Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, Conseiller d'État..... 10541*
- *Audition de M. Florent Méreau, avocat, membre du Conseil national des barreaux..... 10548*
- *Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes..... 10555*

- *Audition de M. Bruno Bézard, Managing partner du fonds d'investissement Cathay Capital private Equity*..... 10575
- *Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)*..... 10581

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS 10595

- *Audition d'Unité Magistrats SNM-FO*..... 10595
- *Examen du rapport (sera publié ultérieurement)*..... 10601

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MÉDICINALES, DES FILIÈRES ET MÉTIERS D'AVENIR..... 10603

- *Audition conjointe de M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), accompagné de Mme Françoise Weber, directrice adjointe déléguée responsable des produits réglementés et de Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles, et de Mme Carole Le Saulnier, directrice des affaires juridiques et réglementaires à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), accompagnée de Mme An Lé, chef de pôle au sein de la direction des médicaments génériques, homéopathiques, à base de plantes et des préparations* 10603
- *Audition du docteur Laurent Chevallier, médecin nutritionniste et botaniste* 10611
- *Examen et adoption du rapport de la mission(sera publié ultérieurement)*..... 10616

MISSION D'INFORMATION SUR LA PENURIE DE MEDICAMENTS ET DE VACCINS..... 10617

- *Audition de représentants de France Assos Santé* 10617
- *Auditions du docteur Michèle Surroca, responsable du département des produits de santé à la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), et de Mme Paule Kujas, adjointe à la responsable* 10625
- *Audition conjointe de représentants de centrales d'achats de produits de santé en milieu hospitalier* 10631
- *Audition Mme Alexandra Leche, pharmacienne (Eure-et-Loir), M. Patrice Vigier, pharmacien (Nord), et M. Albin Dumas, président de l'Association de pharmacie rurale* 10640
- *Audition de M. Maurice-Pierre Planel, président du Comité économique des produits de santé (CEPS)* 10647
- *Audition de Mme Catherine Bourrienne-Bautista, déléguée générale, Mme Susana Chamorro, directrice des affaires scientifiques et pharmaceutiques, Mme Marie-Claude Laubignat, responsable de la commission des affaires pharmaceutiques et M. Pierre Banzet, représentant des industriels (Synerlab) de l'association Générique Même Médicament (Gemme)*..... 10653

- *Audition de représentants des syndicats des personnels de Sanofi*..... 10659
- *Audition de représentants de Sanofi*..... 10663
- *Audition de représentants de la pharmacie centrale des armées*..... 10668
- *Audition de représentants de LOGSanté*..... 10672
- *Examen du rapport (sera publié ultérieurement)*..... 10679

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 1^{ER} OCTOBRE ET A VENIR
..... **10681**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 19 septembre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Je suis heureuse de vous retrouver à l'occasion de cette rentrée. Je salue notre nouvelle collègue, Sylviane Noël, qui intègre notre commission. En notre nom à tous, je lui souhaite la bienvenue.

Nous sommes réunis pour examiner le rapport conjoint de Michel Raison et Anne-Catherine Loisier sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

M. Michel Raison, rapporteur. – En première lecture, j'avais estimé que ce projet de loi ne changerait pas grand-chose pour nos agriculteurs. Or, je dois bien l'admettre, les travaux de nos collègues députés en nouvelle lecture m'ont fait changer d'avis : ce projet de loi va au contraire peser sur les agriculteurs, en particulier son titre II.

Pourtant, la grande qualité des débats, au Sénat, m'avait permis d'espérer mieux, tant par la sérénité de nos échanges sur des sujets habituellement clivants que par l'équilibre du texte qui en avait résulté. Au sortir de notre assemblée, le projet de loi, malgré ses limites, était indéniablement plus favorable aux agriculteurs qu'en y entrant ; nous avons porté la voix de nos agriculteurs et de nos territoires. Si le message fut bien entendu dans nos campagnes, il n'est pas arrivé jusqu'à la rue de Varenne ou au Palais Bourbon et j'ai parfois même cru à une fusion !

L'échec de la commission mixte paritaire (CMP) fut la première illustration de cette surdité de la majorité gouvernementale. Alors que vos rapporteurs tentaient de présenter des compromis sur les quelques lignes rouges restant en discussion, le rapporteur de l'Assemblée nationale, bien aidé par son président de commission, refusait d'entendre la moindre de nos propositions pour centrer les débats sur un nouveau front créé de toute pièce par la majorité : les modalités d'élaboration des indicateurs.

Je rappelle que les deux assemblées avaient adopté le même alinéa, au mot près, au sein de l'article 1^{er} modifié. Dans cette rédaction, les interprofessions devaient avoir un rôle d'élaboration et de diffusion des indicateurs ; à défaut d'accord interprofessionnel, l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) avait la faculté de proposer ou de valider des indicateurs. Dans ces conditions, aucun indicateur non validé par une interprofession ou l'OFPM n'était envisageable, ce qui avait la vertu de ne pas laisser les parties les plus faibles, c'est-à-dire les producteurs, se voir imposer des indicateurs par leurs acheteurs.

J'étais sceptique sur la pertinence de la solution retenue, en particulier parce que le fait de retenir un indicateur de prix de revient affaiblit automatiquement les producteurs et revient à donner de nouvelles armes au distributeur au cours de la négociation commerciale. Les distributeurs ne sont pas forcément le premier acheteur mais ils auraient pu se servir de ces indicateurs pour peser sur les prix. Je craignais – et je n'étais pas le seul – que l'on aille vers un Smic agricole. À mon sens, il aurait été préférable de fixer des indicateurs concernant les principaux postes de charges par produit. C'est d'ailleurs exactement en ce sens que s'est exprimé le président de l'interprofession des fruits et légumes il y a quelques jours.

Dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, l'intervention de l'Observatoire avait toutefois le mérite de garantir la fiabilité des indicateurs, ce qui avait convaincu l'ensemble des sénateurs de conserver telle quelle la rédaction de l'alinéa. Mais l'attitude du rapporteur de l'Assemblée nationale en CMP devait en décider autrement : en faisant prévaloir son avis sur le vote de sa propre assemblée, en balayant d'un revers de main l'adoption conforme de cette disposition par les deux chambres, bref, en méconnaissant clairement l'esprit de la navette parlementaire et de nos institutions, il a fait le choix de conditionner tout succès de la CMP à un retour sur ce point. Dès lors, l'échec était inévitable. Par un paradoxe sans doute inédit dans la V^{ème} République, une CMP en venait donc à échouer ... sur un point d'accord !

Après cet épisode fâcheux, la majorité est, sans surprise, revenue sur la rédaction adoptée en première lecture. Bien qu'il ait ensuite été modifié en séance, je ne peux résister à l'envie de vous lire le dispositif retenu au stade de la commission par nos collègues députés : *« Les organisations interprofessionnelles peuvent élaborer ou diffuser ces indicateurs, qui peuvent servir d'indicateurs de référence. Elles peuvent, le cas échéant, s'appuyer sur l'OFPM »*. Doit-on écrire une loi pour dire aux acteurs qu'ils peuvent ?

Comme d'autres l'ont dit avant moi : « quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup ». Derrière la très faible normativité de la formulation, l'objectif du Gouvernement était en effet très clair : en revenir à son texte initial en écartant l'Observatoire. Cet objectif n'a pas varié en séance publique malgré l'adoption d'un nouveau dispositif consistant à rendre obligatoire l'élaboration d'indicateurs par les interprofessions. Mais là encore, il y a un « loup ». D'une part, la rédaction retenue pose de réels problèmes de compatibilité avec le droit européen. D'autre part, elle ne règle rien. Il y a certes une obligation pour les interprofessions, mais aucune sanction. Le risque est donc toujours le même : sans indicateur interprofessionnel, que feront les producteurs ? Seront-ils contraints d'accepter des indicateurs créés de toutes pièces par des acheteurs ultra-concentrés ? La grande distribution nous a confirmé travailler à l'élaboration de ses propres indicateurs... Avec une telle rédaction, il est à craindre que la loi renforce encore le déséquilibre du rapport de force en faveur de l'aval et au détriment de nos agriculteurs. La seule solution, à défaut d'accord interprofessionnel, est le recours à l'Observatoire. C'est la seule garantie fiable et indépendante pour les producteurs de pouvoir s'appuyer sur des indicateurs pertinents et incontestables.

De manière plus insidieuse, le rapporteur de l'Assemblée a même sévi une seconde fois en revenant sur un autre alinéa conforme. Concernant le rôle du médiateur, un amendement a ainsi instauré une procédure de « nommer ou dénoncer ». Le médiateur pourra rendre publiques ses conclusions aux litiges même sans l'accord des parties. Mais le médiateur n'est pas un juge et la médiation exige une forme de discrétion pour que les parties y recourent ; en supprimant toute la confidentialité requise, il existe un risque que les parties renoncent à la médiation.

Au-delà de ces nouveaux sujets de clivage, la majorité gouvernementale s'est montrée fermée à tout dialogue. Elle n'a repris aucun, ou presque, de nos apports substantiels sur le titre 1^{er}. Le Sénat avait ainsi considéré qu'alors que l'essentiel des négociations se déroulent au sein de centrales d'achat internationales, le fait de renforcer les protections accordées aux producteurs et aux transformateurs dans la loi française était inutile si les mesures du code de commerce n'étaient pas pleinement applicables à ces conventions particulières, de plus en plus fréquentes. C'est pourquoi nous avons adopté un article 10 *bis* A pour prévoir que les dispositions relatives à la convention unique et aux pratiques restrictives de concurrence prohibées, définies dans le code de commerce, s'appliqueraient aussi aux négociations internationales et aux contrats conclus à l'étranger. Cette mesure de bon sens permettait de lutter efficacement contre le contournement du droit français, qui ne vise qu'à accroître encore la force des distributeurs dans les négociations avec leurs fournisseurs. À l'invitation du Gouvernement, les députés ont pourtant supprimé cette disposition essentielle en nouvelle lecture, au seul motif que le « *ministre de l'économie a déjà réussi à obtenir la condamnation d'entreprises étrangères, dès lors que des pratiques illicites avaient été commises en France* ». Or, nombre de pratiques très contestables n'ont jamais été sanctionnées par le ministre chargé de l'économie, et il est à craindre qu'elles ne le soient pas plus cette année, alors même que les négociations annuelles s'annoncent particulièrement tendues.

Le Sénat avait également prévu une clause de révision de prix pour les produits les plus exposés à la conjoncture, afin de répondre à un phénomène connu dans l'agroalimentaire : la hausse des cours de la matière première sur les marchés agricoles sans effet sur le prix de vente dans la grande distribution. Le prix de la coquille est par exemple resté stable depuis dix ans à environ 0,75 euro le kilo alors même que le cours du blé dur, ingrédient représentant près de 60 % des pâtes, augmentait dans le même temps de plus de 50 %. Les industries concernées n'étant plus rentables, elles ont fermé. Le nombre de fabricants de pâtes alimentaires en France est ainsi passé de 200 à 7 en l'espace de cinquante ans. Notre pays est devenu importateur net dans ce secteur, et c'est un drame pour nos territoires et notre industrie.

Or, le dispositif proposé luttait contre ce phénomène en ciblant uniquement les produits composés à plus de 50 % d'un produit agricole sensible à la conjoncture. La clause de renégociation se transformait en clause de révision automatique du prix si le prix du produit agricole dépassait un seuil défini par décret. La hausse du prix de la matière première modifiait ainsi directement le prix de vente du produit fini. Ce mécanisme fonctionnait à la hausse, à des fins de protection des industries agroalimentaires, mais aussi à la baisse une fois que la clause avait été déclenchée. L'article assurait ainsi un équilibre entre la sauvegarde de nos industries et la protection des intérêts des consommateurs.

En nouvelle lecture et sur proposition du rapporteur, certainement conseillé par le Gouvernement, les députés ont rejeté ce mécanisme au motif qu'il risquait de durcir les négociations. Mais à suivre cette logique, il n'aurait pas fallu faire de loi ! Qu'il soit permis de rappeler que, par construction, tout mécanisme de protection des producteurs ou des transformateurs est de nature à durcir les négociations – nous connaissons la grande distribution par coeur. Cette clause était un pari qu'il fallait prendre pour rééquilibrer les relations commerciales. La majorité gouvernementale, qui a sans doute subi quelques pressions, n'a pas osé. Je ne peux que regretter la disparition de cette garantie supplémentaire, et directement effective, attendue par une partie du secteur agroalimentaire.

De même, l'Assemblée nationale a refusé de retenir les dispositifs adoptés au Sénat visant à lutter contre la pratique de pénalités de retard de livraison exorbitantes pratiquées par la grande distribution, pénalisant lourdement les produits sous appellations.

Aucun de ces trois éléments de protection, pourtant essentiels, n'a été retenu à l'Assemblée nationale.

Cette fermeture à toute tentative de compromis s'est enfin illustrée par le rétablissement quasi systématique, à la virgule près, du texte adopté par les députés en première lecture, et ce même sur les articles sans enjeu majeur. Ainsi, toutes les demandes de rapports introduites par l'Assemblée nationale au titre 1^{er} ont été rétablies, à l'exclusion de l'étonnant rapport sur les contournements possibles du projet de loi, qui en disait pourtant long sur la confiance de la majorité en l'efficacité de ce dernier. Le « nouveau monde » nous étonne parfois...

À l'inverse, les députés ont supprimé toutes nos demandes de rapports, à l'exception du rapport sur la mise en place d'une prestation pour services environnementaux.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a rétabli obstinément l'habilitation à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour relever le seuil de revente à perte et encadrer les promotions. Pourtant, le dispositif d'application directe adopté par le Sénat ne s'éloigne que sur des points très ponctuels du projet d'ordonnance que le Gouvernement a soumis à la consultation. De simples compléments apportés au texte du Sénat par les députés auraient permis d'aboutir à un texte applicable bien plus rapidement qu'une ordonnance. J'imagine qu'une partie de la grande distribution a peut-être, là encore, fait pression sur le Gouvernement. Mais pourquoi faire simple, quand on peut faire compliqué ?

Au total, le texte adopté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale apparaît fort peu en ligne avec les ambitions que le Sénat avait entendues lui conférer en juin, et les désaccords sur le titre I^{er}, encore aggravés par cette nouvelle lecture, sont à la fois nombreux et profonds.

Je signalerai malgré tout la reprise de deux suggestions majeures du Sénat. Sur les coopératives d'abord, les députés ont retenu notre sage proposition, émise lors de la commission mixte paritaire, de restreindre la portée de l'habilitation donnée au Gouvernement pour réformer le cadre coopératif par voie d'ordonnance aux seules mesures annoncées par lui, là où le texte initial revenait à lui signer un chèque en blanc. De même, en cas d'échec de la médiation, les parties aux contrats pourront saisir le juge en la forme des référés, qui tranchera alors le fond du litige dans des délais brefs. C'est une avancée considérable.

Toutefois, et sauf à supposer un improbable changement d'attitude de la majorité sénatoriale, rien n'indique que nous pourrions, par la seule force de nos convictions, faire accepter aux députés d'autres modifications substantielles du texte à l'occasion de cette nouvelle lecture.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Si nous avons pu avoir l'illusion d'une concertation sur ce texte, notamment avec le ministre Travert avec qui les échanges au printemps avaient semblé fructueux, elle s'est évanouie face à la posture de nos collègues députés : c'était le texte de l'Assemblée ou rien. Nous avons même assisté, en CMP, à un revirement sur des points sur lesquels nous étions initialement d'accord. Pourtant, à chaque étape de la discussion parlementaire, nous avons montré notre volonté de conciliation dans

l'intérêt des agriculteurs. Or, aucune de nos propositions de compromis ne fut, sinon discutée, ne serait-ce que présentée en commission mixte paritaire... Bref, le débat a tourné court.

L'examen du texte en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale n'a fait que confirmer cette posture et l'inflexibilité de la majorité gouvernementale. Il ne s'agit pas de feindre d'ignorer le caractère inégalitaire du bicamérisme de la V^{ème} République, qui donne le dernier mot à l'Assemblée, ni même l'existence d'un fait majoritaire, qui contraint le vote des députés. Mais il s'avère que cette nouvelle législature, et ce texte en particulier, marquent une dégradation inédite de la considération portée à nos travaux par nos collègues députés, voire même un rejet par principe de nos propositions. Cette attitude paraît d'autant plus injustifiée que le Sénat avait, au contraire, fait preuve d'une grande ouverture en première lecture sur de nombreux sujets : je pense en particulier aux 20 % de produits bio dans la restauration collective publique. De même avons-nous très peu amendé la partie consacrée au bien-être animal, alors que nombre d'entre nous avons dénoncé, à raison, l'injuste stigmatisation dont nos éleveurs étaient l'objet.

Nous étions aussi parvenus à nous accorder pour faire aboutir, au-delà des clivages partisans, plusieurs dispositions substantielles. Ce fut le cas, notamment, de l'interdiction des importations agricoles ne respectant pas les mêmes normes que celles imposées aux produits français, adoptée à la quasi-unanimité au Sénat et conservée par les députés, bien que réduite au seul respect de la réglementation européenne alors que la concurrence déloyale s'exerce aussi au sein de l'Union. De même, l'extension du « droit à l'injection » aux installations de production de biogaz situées hors d'une zone de desserte figure, elle aussi, toujours dans le texte.

Ces deux exemples sont hélas très isolés puisque, sur les 62 articles de la seconde partie du texte transmis par le Sénat, seuls 10 ont été adoptés ou supprimés conformes par l'Assemblée. Le plus souvent, celle-ci a rétabli son texte de première lecture sans tenir compte de nos remarques, voire a profité de la nouvelle lecture pour durcir ses positions ou aborder de nouveaux points, parfois en violation de notre Constitution.

L'étiquetage de l'origine des miels en cas de mélange (article 11 *decies*) est un bel exemple de rétablissement purement dogmatique : en supprimant l'affichage des pays par ordre d'importance, les députés ont vidé l'article de sa substance. Les consommateurs continueront à être abusés, mais avec l'illusion d'être bien informés.

L'article 11 sur l'approvisionnement de la restauration collective a fait l'objet d'un durcissement inattendu et lourd de conséquences. Malgré la reprise de deux de nos apports – l'incorporation des produits labellisés « régions ultrapériphériques » et la création d'une instance de concertation régionale – les obligations faites aux gestionnaires ont été triplement aggravées : d'abord, en limitant, à compter de 2030, les produits éligibles aux 50 % au titre de leur certification environnementale aux seuls produits certifiés « haute valeur environnementale » ; ensuite, en imposant la forme de l'information délivrée aux usagers – les gestionnaires devront communiquer par voie d'affichage et par voie électronique ; enfin et surtout, en obligeant à proposer, d'ici un an et pour une durée de deux ans avant évaluation, au moins un menu végétarien par semaine dans la restauration scolaire. Je rappelle qu'une telle obligation avait été rejetée en première lecture à l'Assemblée nationale comme au Sénat : nous sommes donc là clairement en présence d'une mesure nouvelle théoriquement irrecevable, car sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

L'article 11 *ter* a aussi été l'occasion d'une surenchère d'obligations faites aux gestionnaires de restauration collective avec l'interdiction de l'utilisation des bouteilles d'eau en plastique en 2020, mais aussi avec l'interdiction généralisée, en 2025 et en 2028 dans les collectivités de moins de 2 000 habitants, de l'utilisation de contenants en matière plastique pour la cuisson, la réchauffe et le service dans la restauration scolaire, universitaire ou pour la petite enfance. Cette interdiction va même beaucoup plus loin que l'expérimentation volontaire prévue par les députés en première lecture. Le tout sans aucune évaluation de la dangerosité des contenants incriminés ou de ceux qui les remplaceront, ni du coût ou de la faisabilité pour les gestionnaires publics. J'aurai aussi l'occasion de revenir sur l'interdiction générale prévue au même article, dès 2020, des ustensiles en plastique les plus divers, non seulement dans la restauration collective mais au-delà.

De façon plus anecdotique, l'article 11 *septies* A est un autre exemple de mesure nouvelle : tout en maintenant la création d'un nouveau chapitre du code rural consacré à l'« affichage environnemental des denrées alimentaires », les députés lui ont donné pour seul contenu l'obligation de mentionner, d'ici 2023, la provenance du naissain des huîtres. Outre le fait que les denrées alimentaires ne se limitent pas aux huîtres, l'Assemblée n'avait pas discuté d'une telle proposition et le Sénat l'avait rejetée.

Sur le volet sécurité sanitaire, il est aussi regrettable que les députés aient refusé la proposition sénatoriale d'une contre-expertise préalable obligatoire en cas d'autocontrôle positif dans l'environnement de production d'un exploitant alimentaire, issue de nos travaux du début d'année avec la commission des affaires sociales sur l'affaire Lactalis. La rédaction retenue par les députés revient à transférer la responsabilité de la sécurité sanitaire des aliments des exploitants à l'État, contrairement à la logique des textes européens.

J'en viens au sujet le plus symptomatique de l'état d'esprit qui règne au sein du groupe majoritaire de l'Assemblée : le refus de créer le fonds d'indemnisation des victimes professionnelles des produits phytopharmaceutiques, tel qu'il avait été proposé par notre collègue Nicole Bonnefoy et adopté à l'unanimité au Sénat. Le Gouvernement en a demandé la suppression aux députés qui l'ont finalement remplacé, sur proposition de leur rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, par une simple demande de rapport sur la pertinence du fonds, sachant que le dernier rapport sur cette question a été remis en janvier 2018. Avec beaucoup de cynisme, le Gouvernement et les députés du « nouveau monde » ont choisi d'ignorer ce rapport et semblent également oublier que la justice américaine a condamné il y a peu Monsanto à indemniser une victime de ses produits.

Constatant l'incapacité du Gouvernement à fournir la moindre étude d'impact pour détailler les effets de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur l'utilisation des produits phytosanitaires, nous n'avions eu d'autre choix que de supprimer l'article. Trois mois plus tard, l'interdiction est confirmée, sans plus d'information ni d'étude d'impact. Est-ce responsable de légiférer ainsi ?

Quant à la séparation du conseil et de la vente, nous l'avions validée mais en la limitant au conseil stratégique et pluriannuel, à la fois pour en réduire la charge pour les agriculteurs et pour ne pas mettre en péril le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP). Nous n'avions pas retenu la séparation capitaliste des structures, considérant qu'à trop vouloir réformer le conseil, on prenait le risque de ne plus en avoir du tout, alors qu'il est obligatoire.

Aucune de ces objections n'a été entendue par les députés, qui ont rétabli ces deux articles sans même prendre en compte les rédactions de compromis proposées par le Sénat. La traduction pour les agriculteurs ne fait aucun doute : ce sera une hausse directe de leurs charges, et ce dans une loi censée améliorer leurs revenus !

Les députés continuent par ailleurs à opposer deux agricultures, l'une biologique, l'autre conventionnelle, alors que les deux coexistent et sont complémentaires. En réservant l'expérimentation de l'épandage par drones aux seuls produits autorisés en agriculture biologique ou dans le cadre d'une exploitation certifiée « haute valeur environnementale », l'article 14 *sexies* fait le choix de ne protéger qu'une catégorie d'agriculteurs. Les autres, bien qu'exerçant sur les mêmes pentes à plus de 30 %, resteront exposés au risque d'un accident grave, sans possibilité de recourir aux nouvelles technologies. Cette posture idéologique, qui ignore les réalités humaines de notre agriculture, sera très préjudiciable pour les acteurs sur le terrain.

Les députés n'ont pas non plus résisté à la tentation de s'ériger en experts scientifiques sur l'interdiction des substances actives ayant des modes d'action identiques aux néonicotinoïdes, en supprimant l'avis préalable de l'Anses sur la question.

En méconnaissant à nouveau la règle de l'entonnoir, nos collègues ont même ajouté une nouvelle mesure qui, bien que longuement discutée en première lecture, n'avait été adoptée par aucune des deux chambres : l'obligation, pour les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation, de signer des chartes d'engagements avec les riverains. À défaut de charte, l'autorité administrative pourra prendre des mesures de restriction ou d'interdiction d'utilisation. Cette mesure coercitive a été prise sans dialogue préalable avec les acteurs de terrain, alors qu'ils sont de plus en plus responsabilisés sur le sujet et que des démarches volontaires existent déjà. Ces chartes seront qui plus est rédigées à l'échelon départemental, qui n'est pas le plus adapté pour prendre en compte les réalités locales.

Enfin, bon nombre de dispositions réintroduites en nouvelle lecture se caractérisent par leur absence totale de normativité, qu'il s'agisse de la possibilité d'expérimenter l'affichage obligatoire des menus dans les cantines gérées par les collectivités (article 11 *bis* A), de l'information sur les achats alimentaires en ligne (article 11 *septies*), de l'affichage du pays d'origine sur l'étiquette des vins (article 11 *nonies* A) ou d'articles purement déclaratoires sur la démarche agroécologique ou l'agriculture de groupe (articles 11 *duodecies* et 10 *quinquies*). La loi n'est plus un outil juridique mais un instrument de communication.

Plus grave : les députés ont profité de cette nouvelle lecture pour adopter deux mesures dont l'impact industriel risque d'être dévastateur. Ils ont étendu l'interdiction introduite au Sénat, d'ici à 2020, des pailles et bâtonnets mélangeurs pour boissons à toute une série d'ustensiles en plastique : piques à steak, pots à glace, couvercles à verre jetables mais aussi couverts, plateaux-repas, saladiers ou boîtes. S'il faut bien entendu lutter contre la surconsommation de plastique, les implications d'une telle interdiction, dès 2020, seront considérables, à la fois pour les utilisateurs qui devront revoir toute leur organisation – qu'il s'agisse de la restauration collective et commerciale, de la distribution alimentaire ou de la livraison de repas –, pour les consommateurs qui devront d'une façon ou d'une autre la payer, et pour les industriels qui fabriquent ces produits et qui devront réagir très rapidement. Et que dire des collectivités qui auront à financer, dans le même temps, l'amélioration de la qualité des repas et le renouvellement à marche forcée de tout le matériel de leurs cantines ? Le

Congrès des maires risque d'être agité ! Or, aucune évaluation des effets de cette interdiction, pas plus que de l'existence de produits de substitution, n'a été faite. Si la Commission européenne a présenté, en mai dernier, une proposition de directive sur le sujet, elle ne vise l'interdiction, en 2021 au mieux, que de certains de ces produits, excluant en particulier les contenants ou les plateaux-repas.

En outre, les députés ont adopté un article interdisant l'exportation de produits phytopharmaceutiques français s'ils contiennent des substances actives interdites au niveau européen. Si l'on peut concevoir l'aspect très moral de cette décision, le fait qu'elle reviendra à fermer des usines françaises ne peut être ignoré.

Au total, cette seconde partie ajoute à l'hypothétique hausse des revenus attendue du titre I^{er} une augmentation, elle bien certaine, des charges d'exploitation et des contraintes pesant sur nos agriculteurs. Le refus de reconnaître, dans la loi, le Comité de rénovation des normes agricoles (Corena), comme le Sénat l'avait proposé, est un signal négatif pour la profession. Ce sera un outil de moins pour lutter contre l'inflation des normes agricoles.

La nouvelle lecture à l'Assemblée aura réussi à alourdir les charges pesant sur nos agriculteurs. Un an après le discours du Président de la République et les espérances qu'il avait fait naître, les agriculteurs voient leur horizon s'obscurcir. Le Sénat ne saurait souscrire à un texte qui stigmatise et n'apporte pas les solutions préconisées lors des États généraux de l'alimentation.

Le bilan de cette nouvelle lecture parle de lui-même : les députés ont rétabli *in extenso* leur texte, sans même prendre connaissance des amendements adoptés dans notre assemblée ou de nos propositions de compromis. Les points de désaccords se sont même aggravés : ils sont désormais trop profonds pour être levés en quelques jours.

Compte tenu de ces éléments, nous vous proposons de déposer, au nom de notre commission, une question préalable qui dénoncera, sur la forme, l'absence de concertation dans la discussion législative mais marquera surtout, sur le fond, notre rejet du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Enfin, il me semble essentiel et nécessaire de prolonger cette question préalable par une saisine du Conseil constitutionnel qui permettra, je l'espère, de nettoyer ce texte d'un certain nombre de dispositions manifestement contraires à notre Constitution. Cette démarche permettra aussi de signifier aux acteurs que nous restons vigilants et mobilisés sur le sujet.

M. Daniel Gremillet. – Le bonheur de nous retrouver est gâché par ce texte qui nous revient de l'Assemblée. Je remercie d'abord nos deux rapporteurs pour le sens qu'ils ont su donner à nos travaux et pour avoir pris en compte les conclusions des États généraux de l'alimentation. Ce texte ne vient pas de nulle part ! Or, la nouvelle lecture à l'Assemblée est apparue totalement déconnectée de cette réflexion : c'est très grave car cela revient à mentir aux paysans, à notre économie et à nos concitoyens. Nous avons là le cocktail complet des mesures par lesquelles la France finira désarmée, à moyen terme, sur le plan de l'alimentation – et cela arrivera bien plus vite qu'on peut l'imaginer. La ferme France et les industries agroalimentaires seront encore plus concurrencées par les autres pays, qu'ils soient européens ou non, du fait des contraintes et des coûts supplémentaires qui figurent dans cette loi. Le Sénat, à l'inverse et de façon unanime, avait voulu faire respecter les normes françaises par tous les produits vendus en France, ce que l'Assemblée n'a pas eu le courage de maintenir.

Et que dire aux mairies qui proposent des portages de repas à domicile ? Qui va payer pour respecter les nouvelles normes ? Pourrait-on chiffrer les multiples coûts et conséquences de cette loi ? Combien d'emplois perdus ? Combien d'importations supplémentaires ? Je suivrai nos rapporteurs sur leur proposition de dépôt d'une question préalable.

M. Joël Labbé. – Je suis moi aussi heureux de vous retrouver et de débattre de façon respectueuse. La question préalable me dérange car nous allons nous priver d'un temps de débat qui aurait permis de nous faire entendre par le monde paysan.

Je partage l'analyse de notre rapporteur sur le titre I^{er} : les agriculteurs ne bénéficieront pas d'une augmentation de leur revenu. Les négociations auraient dû être mieux encadrées car elles sont aujourd'hui déséquilibrées.

Avec mon équipe, nous avons rédigé divers amendements sur le titre II. La question préalable serait une frustration car elle interdirait tout débat, notamment sur le glyphosate. En revanche, je salue l'avancée de l'Assemblée qui a prévu un repas végétarien par semaine dans les cantines, car il est indispensable de diminuer la consommation de viande.

L'amendement sur les huîtres a été voté à l'Assemblée nationale alors que le Gouvernement et la commission y étaient défavorables. Au Sénat, la commission s'en était remise à la sagesse. Je me félicite donc du vote de cette mesure qui n'interviendra cependant qu'en 2023.

J'approuve aussi l'interdiction des rabais et des ristournes et la séparation du conseil de la vente.

Enfin, on ne peut qu'être d'accord avec l'interdiction de l'exportation de pesticides dans les pays tiers : nous n'avons pas le droit moral de vendre dans les pays du sud des produits interdits chez nous !

J'espère donc que la question préalable ne sera pas votée pour que le débat se poursuive, même si je ressens comme vous le mépris dont nous sommes l'objet. J'ajoute que la future révision de la Constitution ne fera que renforcer les pouvoirs de l'exécutif sur le Parlement alors même que la majorité est d'ores et déjà verrouillée.

M. Laurent Duplomb. – À mon tour de féliciter nos rapporteurs. Lors de la première lecture, notre rapporteur espérait pouvoir changer les choses. Je n'y croyais pas et, hélas, la suite m'a donné raison. La première lecture avait déjà servi de défouloir aux députés de la majorité, sur le plan des contraintes, et ressemblait davantage à une discussion de comptoir qu'à une vraie réflexion pour améliorer le revenu des agriculteurs. La nouvelle lecture ajoute encore des contraintes à une profession qui criait pourtant son désarroi déjà bien longtemps avant les États généraux de l'alimentation et disait son ras-le-bol de travailler plus de soixante-dix heures par semaine sans en récolter les fruits, d'être sans cesse montrés du doigt, traités de pollueurs ou de profiteurs des aides de l'Europe, sans être capables d'évoluer vers un nouveau modèle.

Cette loi accentue les paradoxes dont le nouveau monde de la macronie est coutumier : je pense au déséquilibre de puissance entre les 12 000 fournisseurs et les cinq ou six centrales d'achat qui permet à la grande distribution d'avoir la mainmise totale sur les produits qu'elle vend. Or, la loi en rajoute en refusant le plafonnement des pénalités de retard,

ce qui permettra à des pratiques, sinon maffieuses, du moins très irrespectueuses des fournisseurs, de perdurer.

Autre paradoxe : ce texte impose de nouvelles contraintes à nos agriculteurs alors que nos marchés s'ouvrent toujours davantage à une concurrence qui ne respecte ni nos normes, ni nos méthodes de production.

Le ministre d'État, ministre de l'écologie et, si j'ose dire, ministre par intérim de l'agriculture sur ce texte a largement contribué à ce défouloir des contraintes environnementales. Dans cette écologie punitive, on ne cesse de donner des leçons à tout le monde, sans parfois d'ailleurs se les appliquer à soi-même. Mais croyez-vous qu'à vouloir rendre notre pays soi-disant plus vertueux, nos voisins vont suivre notre exemple ? Arrêtons de nier les réalités économiques.

La CMP à laquelle j'ai participé a été un condensé de l'état d'esprit de la macronie : des certitudes, des obstinations et une absence totale d'écoute. Après la grande illusion, la réalité apparaît : le nouveau monde ne comprend rien aux réalités économiques ni aux évolutions du monde : quand demain notre terre comptera 9 milliards d'habitants, la France devra acheter de quoi se nourrir à l'étranger, car son agriculture aura disparu sous le poids de toutes ces contraintes.

M. Franck Montaugé. – Au nom de mon groupe, je tiens à remercier nos rapporteurs pour leur travail.

La nouvelle lecture à l'Assemblée a été à l'image de ce qui s'est passé en CMP : aucune discussion n'a été possible malgré les propositions constructives du Sénat au bénéfice des agriculteurs et des consommateurs. Comme si les bonnes idées ne pouvaient qu'émaner du Gouvernement ou de la majorité de l'Assemblée. Comme s'il fallait démontrer que la Chambre haute est inutile, voire gênante, faisant écho aux déclarations venant parfois du plus haut niveau pour stigmatiser le Sénat – je pense en particulier à une actualité qui fait la une des médias aujourd'hui même. Cette réalité nous incline à comprendre le dépôt de cette question préalable, de même que le fond du texte adopté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Que restera-t-il des États généraux de l'alimentation qui étaient une très bonne idée ? Une loi qui ne règle rien pour les agriculteurs et des plans de filières davantage tournés vers la transformation et l'aval que vers la production. Avec ce texte, nous sommes passés à côté de l'essentiel : la définition de la juste valeur dont doivent bénéficier les producteurs. En outre, le fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques ne sera pas créé et la traçabilité des produits restera insuffisante. Les règles de la relation entre la coopérative et les associés coopérateurs sont toujours renvoyées à des ordonnances même si certaines garanties ont été accordées, de même que la réforme des seuils de revente à perte et la séparation capitalistique de la vente et du conseil.

En première lecture, 15 de nos 140 amendements ont été adoptés par le Sénat. La plupart d'entre eux ont été supprimés par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Ainsi, le Gouvernement ne veut pas reconsidérer la situation dramatique des éleveurs qui sortent des zones défavorisées et perdent l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), alors que celle-ci représentait l'essentiel de leurs revenus. C'est un véritable déni de réalité.

De même, le Gouvernement avait refusé la publication d'un rapport sur la définition et la mise en œuvre d'une prestation pour service environnemental. Contre son avis, cet amendement a finalement été maintenu dans le texte.

Au bout du compte, il y a pour nous davantage d'arguments qui plaident pour le dépôt d'une question préalable que contre.

Prévue à l'article 44 de notre Règlement, la question préalable se justifie si le texte est inopportun. Tel est bien le cas s'il est question de son contenu puisque la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale ne répond pas aux objectifs et aux enjeux initiaux : juste répartition de la valeur, amélioration de la qualité et de la sécurité l'alimentation. En revanche, il est toujours utile que la discussion d'un texte se poursuive, quand bien même il se révèle très décevant et que le rapport de force démocratique et institutionnel nous est très défavorable. C'est pourquoi nous réservons notre vote à la séance de mardi prochain : notre réflexion pourra ainsi se poursuivre.

Mme Cécile Cukierman. – À mon tour, je salue le travail des rapporteurs.

En première lecture, notre groupe a exprimé des désaccords avec le texte issu de l'Assemblée nationale, mais aussi avec certaines positions du Sénat, bien que nos débats aient été riches et respectueux des convictions de chacun.

Il nous semble fondamental de travailler sur la question du prix et sur les relations entre les agriculteurs, la grande distribution et l'industrie agroalimentaire. Nos agriculteurs doivent pouvoir vivre décemment de leur travail et continuer d'entretenir les terres, un enjeu déterminant pour l'aménagement de nos territoires.

Nous en sommes convaincus, c'est en déterminant un juste prix pour l'agriculteur et pour le consommateur que nous progresserons dans notre pays sur la qualité alimentaire, qu'elle soit gustative ou nutritionnelle. Malheureusement, une grande partie de notre population n'a pas aujourd'hui les moyens de satisfaire ses exigences en la matière.

La qualité alimentaire dépend également d'un certain nombre de mesures de protection environnementale. Nous attendons sur ce point d'éventuelles annonces du Gouvernement après le changement de ministre chargé de l'environnement.

S'agissant de la motion tendant à opposer la question préalable, les rapports de force sont connus et la Constitution donne le dernier mot aux députés. Il n'y a pas de volonté de gagner ou de perdre du temps : les enjeux de société soulevés par ce texte concernant tout un chacun, ils reviendront nécessairement en discussion.

Aujourd'hui, combattre la réforme de la Constitution, annoncée avec fracas pour être finalement repoussée – on verra si elle arrive au Sénat à Pâques ou à la Trinité ! –, c'est aussi une volonté de faire respecter le travail des sénateurs.

En l'état, nous nous abstiendrons sur cette motion. Il est temps pour les députés de l'apprendre : le bicamérisme est une réalité dans notre pays, et ils ne peuvent pas ainsi le mépriser.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le bicamérisme est une réalité, et l'actualité montre que c'est une chance pour la démocratie de disposer de contre-pouvoirs.

M. Franck Menonville. – Le texte issu de l'Assemblée nationale en première lecture était pour le moins perfectible et nous l'avons amendé dans un esprit de dialogue et de construction collective.

Le texte qui nous revient aujourd'hui est assez décevant.

Nous avons comblé quelques lacunes du titre I^{er}, notamment en renforçant la capacité des agriculteurs à peser dans les négociations pour rééquilibrer les rapports économiques et commerciaux. Ces apports ont été fortement dénaturés et fragilisés par les députés.

Nous ne pouvons que regretter l'échec de la CMP. Les sénateurs présents souhaitaient pourtant trouver un compromis et avaient avancé des propositions très concrètes, notamment sur le titre II.

Certains éléments favorables ont été maintenus dans ce titre II mais il contient aussi des mesures excessives et des dispositions qui, si elles s'apparentent à des gadgets, n'en auront pas moins des conséquences économiques sensibles – je pense notamment aux dispositions portant sur les contenants pour la restauration collective.

Européen convaincu, je suis favorable à une politique agricole européenne entièrement intégrée et je déplore les mesures franco-françaises contenues dans cette loi. L'agriculture française est passée du premier au quatrième rang mondial. Il est temps d'interrompre cette spirale de déclassement et de restaurer la compétitivité de notre agriculture et la lisibilité de nos politiques agricoles.

Enfin, s'agissant de la question préalable, le groupe du RDSE n'est jamais favorable au dépôt d'une telle motion, préférant aller au terme du débat parlementaire. J'en comprends certes les raisons, mais je regrette que nous ne puissions pas réaffirmer collectivement nos positions la semaine prochaine.

Mme Valérie Létard. – Je remercie à mon tour les rapporteurs pour le travail considérable qu'ils ont accompli, et je regrette que celui-ci n'ait pas davantage été pris en considération par les députés.

Certains apports du Sénat constituaient pourtant selon moi de bons points de compromis, conformes à l'intérêt général.

Le bicamérisme doit servir à construire, par étapes successives et dans l'échange des points de vue, une voie de compromis nourrie de la diversité des territoires.

Nous soutenons la motion tendant à opposer la question préalable. Ce n'est pas une façon de se dessaisir, car nombre de sujets importants pourront être questionnés de nouveau à travers la saisine du Conseil constitutionnel.

Nous espérons toutefois que dans les textes et les CMP à venir, la voix du compromis, de la sagesse et de l'écoute des territoires ne sera pas oubliée !

Mme Sophie Primas, présidente. – La CMP sur le projet de loi ELAN, qui se tiendra cet après-midi, devrait se dérouler dans un climat différent et plus conforme à vos souhaits je l'espère.

Par ailleurs, j'accueille favorablement la proposition de Daniel Gremillet visant à suivre les effets de la future loi et j'encourage certains d'entre vous à constituer un groupe de travail à cette fin au sein de notre commission.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Je partage les interrogations de Franck Montaugé : face à cette situation difficile, il n'y a pas forcément de bonne décision.

Nous avons prouvé notre volonté de dialogue, mais n'avons pas été écoutés. Il serait sans doute plus satisfaisant sur le plan intellectuel de revenir sur ces sujets, mais l'issue est d'ores et déjà connue.

Notre devoir d'élus est aussi de faire avancer les sujets. Or, de plus en plus de CMP n'aboutissent pas ; ce n'est pas acceptable et c'est le message fort que nous devons adresser à nos collègues députés.

Je souhaite que le Conseil constitutionnel soit saisi, car certains sujets posent question, notamment ceux qui n'avaient pas été évoqués en première lecture, qu'il s'agisse des menus végétariens ou des zones de non traitement, ou, sur le fond, des restrictions faites à l'utilisation des drones pour l'épandage aérien, qui porte atteinte au principe d'égalité, ou de l'interdiction de fabriquer certains produits pour l'export. Sur ce dernier point, on peut avoir des positions morales différentes mais il existe un précédent, sur le bisphénol A, sur lequel le Constitutionnel a statué.

Avec cette question préalable, il ne s'agit pas de se dessaisir de ces dossiers mais bien de taper du poing sur la table pour que l'on reprenne le chemin d'un travail constructif entre les deux assemblées.

Nous sommes bien évidemment tous très frustrés au regard du travail accompli durant ces derniers mois. Toutefois, plutôt que de renouveler un exercice inutile, nous essayons une autre option pour être entendus.

Enfin, il me semble en effet de notre responsabilité de créer un groupe de travail pour mesurer l'impact des dispositions contenues dans ce texte.

M. Michel Raison, rapporteur. – Sur le fond, ce projet de loi sera inefficace sur les prix. En outre, il n'aborde jamais la question du revenu agricole, qui n'est pas fait que de prix mais résulte de charges et de produits. À aucun moment nous n'avons parlé des charges, ni de la complexité qui les accompagne. Quant aux produits, la PAC en constitue un élément important depuis l'après-guerre. Or, celle-ci n'est plus adaptée à l'économie actuelle et aux variations brutales de prix. Je vous renvoie notamment, mes chers collègues, au rapport sur la réforme de la PAC, dont Daniel Gremillet est l'un des coauteurs.

Je veux souligner aussi les incohérences du texte adopté par l'Assemblée nationale. Je m'interroge notamment sur le soutien apporté à la grande distribution. Autre exemple : nous avons travaillé sur la question du miel, en exigeant que les différents pays d'origine soient mentionnés dans l'ordre d'importance, sans quoi le consommateur achetant un pot qui ne contiendrait que 2 % de miel français serait trompé. L'Assemblée nationale est revenue sur cette disposition, et l'on sait pourquoi. Les lobbys doivent être écoutés, certes, mais il ne faut pas les suivre bêtement. Nous devons savoir trancher dans le sens de l'intérêt général.

Sur la question préalable, nous avons des désaccords profonds, de fond et de méthode, avec l'Assemblée nationale. Ce n'est pas une façon de se défaire, mais au contraire l'affirmation d'une position forte. Notre rôle est aussi de suivre l'application des lois et d'en voir les conséquences, positives ou négatives. C'est ce que nous ferons sur cette loi.

Enfin, s'agissant de la saisine du Conseil constitutionnel, je me contenterai de citer un exemple : croyez-vous qu'il soit constitutionnel d'autoriser une catégorie de Français à utiliser des drones pour leur sécurité, et pas les autres placés pourtant dans la même situation ?

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

En conséquence, l'ensemble des amendements devient sans objet et le projet de loi n'est pas adopté.

La réunion est close à 11 heures.

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

Mercredi 27 juin 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Point de situation sur l'Europe face aux crises : commerce international, migrants, dissémination nucléaire - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, je vous ai quitté hier au milieu des ors et de la pourpre du Saint-Siège et de Saint-Jean-de-Latran. Je vous retrouve aujourd'hui dans la chapelle des Pairs. Espérons qu'à force, tout ceci va nous inspirer et que l'Esprit sera avec nous !

Nous avons choisi en commun d'aborder l'Europe et l'accumulation des défis auxquels notre continent est dorénavant confronté. D'aucuns, à la faveur des crises successives que nous connaissons, parlent d'un éclatement potentiel de l'Union européenne, en s'appuyant à la fois sur cette crise des migrants révélatrice des nombreuses incompréhensions, pour ne pas dire des difficultés, qui existent au sein des pays de l'Union européenne. La pression migratoire est paradoxalement en nette baisse par rapport à ce qu'elle a pu être ces dernières années. Le Président de la République l'a rappelé hier et vous l'avez vous-même répété.

Néanmoins, la question migratoire reste un sujet important pour nos opinions publiques, mais aussi un véritable sujet de discorde entre les États membres, qu'il s'agisse de l'ouverture des ports aux navires des ONG ou bien de la répartition de la charge des réfugiés.

Vous nous ferez donc le point sur les différents volets du débat et sur la position de la France. Que faut-il notamment penser des propositions d'établir en dehors ou à la lisière du territoire européen des centres destinés à examiner la situation des migrants au regard du droit d'asile ? Comment les répartir à partir de ces centres extérieurs au territoire européen ? Quelles sont les options envisageables ?

Par ailleurs, l'attitude de l'administration américaine n'est pas toujours facile à comprendre face aux prémices de la guerre commerciale qui menace avec les États-Unis. Ce que nous constatons, en revanche, c'est une contestation toujours plus forte du multilatéralisme.

Certes, après les mesures unilatérales prises par le président américain, l'Union européenne a augmenté significativement ses droits de douane sur un certain nombre de produits emblématiques. Nous avons décidé de renforcer nos instruments de défense commerciale, mais cela sera-t-il suffisant pour peser dans la balance face aux États-Unis ?

Ceux-ci ont rétabli des sanctions à l'encontre de l'Iran à propos desquelles nous aimerions vous entendre. L'Europe est-elle prête à affronter à nouveau l'application extraterritoriale des lois américaines, qui avaient coûté si cher à un certain nombre de

banques, et qui risque de coûter encore bien cher à nos entreprises, notamment dans le secteur automobile ?

Quelques-uns de nos collègues sortent à l'instant même d'une audition avec l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris. Nous aimerions connaître votre analyse sur l'état des négociations concernant le Brexit. On a évoqué devant l'ambassadeur l'état de l'opinion, mais aussi les sentiments partagés qui parcourent le Parlement anglais. Le Brexit interroge le futur même de l'Union européenne, et on peine à voir un accord avec les Britanniques se dégager sur les conditions du retrait et l'accord de transition. L'hypothèse du *no deal* ressurgit. Elle serait évidemment très lourde de conséquences, et c'est un véritable souci pour nous.

On voit bien que, plus que jamais, l'Europe doit constituer un front uni pour répondre à tous ces défis. De nouveaux formats viennent d'être évoqués, notamment lors du sommet franco-allemand : initiative européenne d'intervention, Conseil de sécurité de l'Union européenne, autant de nouveaux projets qui nous semblent aller dans le bon sens, mais qui nous apparaissent quelque peu flous. Peut-être pourrez-vous nous donner des précisions à ce sujet.

Nous voyons bien que, malgré ces déclarations très politiques, il existe des différences de culture stratégique, de fonctionnement institutionnel avec nos partenaires européens, notamment allemands. Comment va-t-on pouvoir surmonter ces divergences ? En d'autres termes – question que le Sénat se pose depuis un certain temps – comment refonder l'Europe ?

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Tout d'abord, je voudrais vous redire tout le plaisir que j'ai d'être de nouveau devant votre commission.

Nous sommes convenus que nous centrerions la discussion et mon intervention sur l'Europe, mais nous serons amenés par ce biais à parler de beaucoup d'autres sujets, que je vais essayer d'évoquer dans mon propos liminaire.

Cette audition intervient à la veille d'un Conseil européen majeur qui comportera des questions très lourdes. La situation de crise globale n'est pas uniquement liée aux migrations, mais il existe un risque de délitement de l'Europe, de renoncement au projet européen, un an après une campagne électorale centrée sur l'Europe, dans laquelle le Président de la République, alors candidat, avait porté un discours fort sur l'Union européenne, qu'il a repris dans le discours de la Sorbonne. Celui-ci avait pour ambition la refondation d'une Europe plus unie, plus souveraine, plus démocratique. Cette ambition s'articule autour de la nécessité d'une Europe souveraine et de la volonté de retrouver une stratégie européenne dans toute une série de domaines comme la défense, la sécurité, le numérique, la transition écologique.

Cette proposition de refondation commence à recevoir des échos. Je rappelle que le Président de la République, dans son discours de la Sorbonne, avait établi pour la mise en œuvre de l'Europe souveraine trois conditions : l'unité de l'Europe, la protection de ses citoyens et de ses intérêts, la capacité de l'Union européenne à agir dans ce monde qui se dérègle, à peser réellement sur les dossiers internationaux, à développer une conception du multilatéralisme des relations entre les pays.

On a pu, autour de ces thèmes qui constituaient l'épine dorsale du discours de la Sorbonne, engranger un certain nombre de résultats. On les ignore ou on feint de les ignorer, mais ils ont déjà eu certains effets immédiats.

Le premier effet porte sur les consultations citoyennes, 27 États membres ayant décidé de débattre avec les citoyens européens sur l'ensemble des enjeux, ce qui permet aux uns et aux autres de s'exprimer pour préparer les consultations démocratiques de l'année prochaine, dans une démarche à la fois pédagogique et volontariste. En ce qui concerne la France, 300 consultations ont déjà été labellisées sur tout le territoire – et il y en aura d'autres.

Des avancées significatives ont par ailleurs eu lieu dans le domaine de la défense. Je constate une accélération de la coopération structurée permanente. Je me souviens que lorsque ma collègue allemande et moi l'avons proposée lors d'une réunion à Bratislava, à l'automne 2016, nous nous étions fait houspiller par nos collègues.

En outre, le concept d'initiative européenne d'intervention proposée par le Président Macron dans son discours de la Sorbonne va se concrétiser autour de huit à dix pays qui vont souscrire à cette avancée significative. Désormais, le fonds européen de défense, que beaucoup appelaient de leurs vœux, est financé jusqu'en 2020 et inscrit dans le cadre de la proposition de la commission du prochain cadre financier pluriannuel à hauteur de 13 milliards d'euros, ce qui constitue une avancée très significative.

Ces propositions de la Sorbonne ont commencé à se concrétiser. Le concept d'universités européennes est en train de se profiler. Une vingtaine d'universités européennes devraient voir le jour d'ici 2024.

Par ailleurs, le Président de la République souhaitait recadrer et mieux encadrer le dispositif du travail détaché. Le Parlement européen a voté définitivement la révision de la directive il y a peu.

Le règlement de protection des données, qui constituait un des points importants du propos de la Sorbonne, s'est mis en place. L'Agence pour l'innovation de rupture a été reprise par la Commission européenne et devrait se mettre en place, ainsi que l'Agence européenne de l'asile. Le sommet de Göteborg sur les droits sociaux, en novembre dernier.

Ceci n'empêche pas l'Europe de connaître des turbulences majeures ni une crise politique de légitimité. L'Union est trop souvent incapable de rendre ses décisions intelligibles. S'ensuit une crise de confiance, les fruits de l'effort collectif et la croissance ne semblent pas partagés. On a vu la même rhétorique se développer dans la plupart des États membres. Sous prétexte de difficultés que rencontre la construction européenne, on oppose au projet de l'Union européenne une représentation chimérique de la souveraineté nationale, fondée sur l'isolement et le repli. Cette opposition entre ce qu'on appelle les populistes et les partisans de l'Europe est devenue un clivage politique majeur autour duquel se reconfigurent les échiquiers politiques. On voit cette même rupture se dérouler sous des formes différentes dans un certain nombre de pays.

La volonté de refondation a été affichée, mais le contexte de crise se maintient. La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne est l'illustration la plus saillante des forces centrifuges qui minent le continent. C'est la décision souveraine du peuple britannique, nous la respectons, mais je répète que c'est une mauvaise nouvelle pour l'Europe. Face à ce revers, l'Europe doit démontrer son unité et sa cohésion.

La négociation est enclenchée depuis le 19 juin 2017, sous la conduite de Michel Barnier, qui a reçu un mandat clair de la part des 27 États membres et de la Commission européenne : il ne s'agit pas d'adopter une approche punitive à l'égard du Royaume-Uni, qui a vocation à rester, après son retrait, un partenaire et un allié essentiel pour l'Union européenne, mais nous ne devons faire preuve d'aucune naïveté dans les négociations en cours. Chacun y défend ses intérêts, et notre intérêt collectif est de mettre fin dès que possible à l'incertitude que fait planer le Brexit.

Alors que l'échéance du retrait approche dangereusement – il nous reste neuf mois - plusieurs chantiers sont encore devant nous, à commencer par celui concernant l'accord de retrait. Même si l'on a pu constater des avancées sur le règlement financier et le droit des citoyens, certaines questions importantes demeurent sur la table, en particulier le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne à propos de la mise en œuvre de l'accord, et le devenir de la frontière irlandaise, sujet crucial et déterminant.

S'agissant de la frontière irlandaise, le Royaume-Uni a fait une proposition qui comporte trop de faiblesses et qui porterait atteinte au marché intérieur de l'Union européenne. Nous en sommes là aujourd'hui, et à part la proposition de *backstop* proposée par Michel Barnier, qui est la moins mauvaise des solutions, aucune autre alternative n'a été proposée.

C'est Nathalie Loiseau qui suit directement ce dossier, mais j'ai rencontré les autorités irlandaises et britanniques il y a peu. Nous essayons de faire avancer les choses dans le respect du mandat diligenté par l'Union européenne à l'égard de Michel Barnier. Cela n'a pas permis d'aboutir davantage.

L'accord de retrait n'est pas conclu, pas plus que le cadre des relations futures que nous souhaitons avoir avec le Royaume-Uni. L'Union européenne propose la conclusion d'un accord de libre-échange, mais aussi d'autres partenariats en matière de sécurité intérieure, de politique étrangère et de politique de défense.

De son côté, le Royaume-Uni doit dire ce qu'il veut sur l'échéance du futur. Pour l'instant, les réponses ne sont pas au rendez-vous. Je ne suis pas certain que le Conseil européen de demain permette beaucoup d'avancer. Il est possible que nous ne trouvions pas d'accord, en souhaitant que cela ne se produise pas. Le calendrier se rétrécit toutefois.

Je faisais référence aux dissensions politiques et aux forces centrifuges. L'Italie est aussi un sujet. Les élections du 4 mars dernier ont porté au pouvoir une coalition qui rassemble la Ligue et le Mouvement 5 étoiles. Le gouvernement conduit par M. Giuseppe Conte est en fonction depuis le 1^{er} juin. Son discours a été sans surprise par rapport au contrat négocié entre les deux formations : il a additionné l'ensemble des éléments du programme de la Ligue et du Mouvement 5 étoiles. Il a cependant rassuré un peu les partenaires et les marchés en confirmant l'ancrage de l'Italie dans l'Union européenne et dans la zone euro. Il reste maintenant à déterminer le financement, le calendrier et les contours des mesures évoquées, mais c'est de la responsabilité des autorités italiennes.

Le Président de la République s'est entretenu à plusieurs reprises avec Giuseppe Conte, la dernière fois avant-hier soir. Il importe de garder le contact avec les autorités italiennes. C'est un membre fondateur de l'Union européenne. Il convient d'éviter les contradictions, les ambiguïtés, des malentendus, même si nous ne partageons pas la ligne

développée par les autorités italiennes sur beaucoup de points. Néanmoins, il importe d'arrimer Rome à nos côtés pour confirmer l'engagement européen de l'Italie.

Les forces centrifuges à l'œuvre sur le continent européen sont un premier défi posé à l'unité européenne. Le second tient à la montée, à l'est de l'Europe, de projets « illibéraux », qui remettent en question certaines des valeurs fondamentales et des principes de fonctionnement essentiels du projet européen. C'est le cas en Pologne, où le parti Droit et Justice, au pouvoir depuis 2015, a mis en œuvre une réforme du système judiciaire aboutissant à une moindre effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois et à un renforcement de l'influence du pouvoir politique sur les instances judiciaires.

Ces évolutions portent une atteinte sans précédent dans l'histoire de l'Union à la séparation des pouvoirs, à l'indépendance de la justice et au droit à un recours juridictionnel effectif, et pourraient avoir des effets dommageables sur la sécurité juridique des investissements en Pologne, et sur les contentieux relatifs aux élections ou à l'utilisation des fonds européens. Il y a donc un risque sur le bon fonctionnement de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

Après la promulgation des projets de loi contestés par la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature, la Commission européenne a présenté, le 20 décembre 2017, une proposition motivée visant à demander au Conseil de se prononcer, conformément à la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne sur l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit en Pologne.

Le recours à la procédure de l'article 7 a permis de renouer un dialogue entre la Commission européenne et les autorités polonaises, sans que celles-ci aient pour l'heure fait des concessions à même de dissiper nos inquiétudes. Une réunion a même eu lieu hier à ce sujet. Elle n'a pas permis d'avancer beaucoup, même si l'on a pu engager une discussion qui n'a pas été conclusive. D'après ce que me disait Nathalie Loiseau, qui y assistait, on est loin d'être dans une perspective positive.

En même temps, en Hongrie, les préoccupations touchant l'État de droit résultent de plusieurs réformes menées depuis 2010 par le gouvernement de M. Orbán ainsi que de la réduction substantielle des vecteurs d'expression de l'opposition. La Commission européenne a ouvert deux procédures d'infraction, l'une concernant la loi sur l'enseignement supérieur modifiée en avril 2017, l'autre concernant le financement des ONG. Le Parlement européen a adopté une résolution appelant au déclenchement de la procédure prévue à l'article 7 du traité de l'Union européenne contre la Hongrie.

J'ajoute qu'on assiste à des évolutions préoccupantes en Roumanie, où je me suis rendu il y a peu : depuis son arrivée au pouvoir, la coalition du parti social-démocrate et du parti libéral démocrate n'a eu de cesse de chercher un moyen de remettre en cause ou d'empêcher les procédures judiciaires qui visent la classe politique. La semaine dernière, le président du Parlement, M. Dragnea – chef du PSD et autorité très importante de l'État – a été condamné à trois et demi de prison ferme pour complicité par instigation d'abus de service dans une affaire d'emplois fictifs.

Le processus de destitution à l'encontre de Mme Codruta Kövesi, chef du parquet national anticorruption, qui a été mené à son terme, constitue un autre développement inquiétant. Le Président de la République, M. Iohannis, a été contraint par la Cour constitutionnelle de la limoger. J'ai eu l'occasion de le rencontrer lors de mon déplacement. Il

est tout à fait opposé à la ligne initiée par le président du Parlement, M. Dragnea, mais il n'empêche que la Cour de constitutionnelle l'a amené à limoger Mme Kövesi, que j'avais aussi eu l'occasion de rencontrer.

Nous devons maintenir le dialogue avec ces différents États mais devons en même temps rester fermes sur nos principes : l'appartenance à l'Union européenne ne donne pas uniquement des droits, elle prescrit aussi des devoirs.

Par ailleurs, l'Europe est aussi déchirée par la question migratoire. Je l'ai dit, et le Président de la République a été amené à l'évoquer hier : la question n'est pas l'ampleur des migrations, dont le chiffre est passé d'un million en 2015 à moins de 100 000 personnes en 2018. On n'enregistre donc pas une accélération du phénomène migratoire, mais une diminution, en raison des mesures prises depuis 2015 pour juguler et maîtriser l'immigration. Le sujet est celui de la crise de la politique européenne en matière de migrations.

Ceci va faire l'objet de discussions au Conseil européen de demain et d'après-demain. Il y a pour la France trois principes qu'il faut décliner en même temps – sans référence à une campagne électorale antérieure – et de manière cohérente.

Tout d'abord, on doit renforcer la protection des frontières extérieures de l'Europe, ce qui passe en particulier par un accroissement des moyens humains de Frontex à 10 000 personnes, proposition ambitieuse du Président Juncker, que nous soutenons. Pour ce faire, il faut aussi trouver de nouveaux systèmes d'information permettant de mieux contrôler les entrées et sorties sur le territoire de l'Union européenne en renforçant les frontières extérieures de manière significative.

Deuxièmement, sur le plan externe, il convient de mettre enfin en œuvre une coopération sans précédent avec les pays d'origine, les pays de transit et les pays d'embarquement. Cela fait partie du processus de maîtrise et de prévention, et il faut à chaque fois associer prévention et développement. Nous avons engagé des discussions assez fortes avec les différents pays d'origine et de transit qui ont permis, entre autres, de maîtriser les flux migratoires. C'est le cas des relations que nous avons singulièrement engagées avec les pays du Sahel.

Troisièmement, il faut essayer de garantir le principe de débarquement dans des ports sûrs et européeniser les moyens de traitement administratif de la situation individuelle des migrants. Aucun pays ne peut le faire seul. C'est cet objectif que nous essayons de partager avec l'ensemble des pays européens.

Nous devons, sur le sol européen, aboutir à la fois à la reconnaissance mutuelle des décisions d'accès à l'asile et à la création d'un office européen de l'asile. C'est un sujet qui sera sur la table demain. Je ne puis anticiper la manière dont cela va se passer. Je ne suis pas certain que des décisions seront prises, mais du moins le sujet est-il sur la table.

Par ailleurs, il faut faire en sorte, avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui dépendent directement ou indirectement des Nations unies, d'anticiper l'examen des situations individuelles et des demandes d'asile, afin que chacun soit traité de manière humaine et respectable, que les demandeurs d'asile soient reconnus, respectés et intégrés, ceux qui ne peuvent prétendre au régime de l'asile devant être reconduits dignement dans leur pays d'origine.

C'est ce que nous avons commencé à faire. Je pourrais éventuellement, dans le cadre de vos questions, revenir sur ma propre expérience en Libye, avec le soutien de l'Union africaine. Les acteurs sont sensibles à cette évolution, ce qui permet d'expliquer pourquoi nous ne sommes aujourd'hui au maximum qu'à 100 000 arrivées par an, alors que nous étions à des chiffres beaucoup plus importants auparavant. Il faut poursuivre cet effort.

Je voudrais aborder un certain nombre d'autres défis qui sont devant nous, en dehors du défi migratoire, comme le défi de l'Europe de la défense. Je l'ai déjà dit, mais je tiens à répéter que nous avons progressivement dépassé des blocages qui, antérieurement, étaient, pour les uns et pour les autres, insurmontables.

Le fait que nous soyons unis dans ces objectifs nous permet d'appréhender la prochaine réunion de l'Otan, avec une affirmation de notre volonté collective de prendre en charge nos propres enjeux de défense. Ce sera sans doute le sujet du sommet de l'Otan des 11 et 12 juillet prochains. Il était important que l'Europe arrive à ce rendez-vous en ayant réalisé des avancées collectives. Sa relation avec l'Otan est une relation de complémentarité et non de concurrence. Je crois que ce débat commence à être derrière nous. C'est en tout cas dans cette logique que nous allons nous retrouver.

Parmi les défis à venir figure aussi la nécessité de relancer le chantier de l'approfondissement de la zone euro. Il s'agit d'un objectif pragmatique au service d'un projet ambitieux, faire de l'Europe une véritable puissance économique et monétaire et faire en sorte qu'il existe une plus grande intégration financière.

Lors du sommet de Meseberg de la semaine dernière, sous la coprésidence du Président Macron et de la Chancelière Merkel, nous avons pu avancer sur beaucoup de points, et singulièrement sur la mise en place d'un budget de la zone euro, qui pourrait être financée par l'affectation d'une ressource fiscale permettant de réaliser des investissements communs en soutien à la productivité et d'assurer un rôle de stabilisation. C'est pour l'instant un projet franco-allemand, mais il est aussi sur la table des discussions.

Enfin, il importe que le couple franco-allemand conserve sa capacité de relance européenne. Le sommet de Meseberg a été très positif. Il a permis d'arrêter des positions communes sur beaucoup de questions que j'ai évoquées. Il a aussi permis de faire en sorte que nous commençons à mettre en œuvre le projet de nouveau traité de l'Élysée, qui pourrait constituer une source d'inspiration pour le futur projet européen. Nous souhaitons pouvoir le faire aboutir pour le mois de janvier de l'année prochaine, pour l'anniversaire du premier traité. C'est là aussi une espèce de refondation, dans un état d'esprit très constructif. Il faut que ce couple franco-allemand soit l'avant-garde de la refondation que j'ai évoquée à plusieurs reprises.

L'Europe doit être au rendez-vous de la nouvelle donne mondiale pour jouer le rôle de puissance qui lui revient, identifier ses intérêts propres et agir sur ses structures collaboratives comme une puissance en construction. Ceci nécessite de renforcer la démarche multilatérale qui est aujourd'hui remise en cause, en particulier par l'attitude des États-Unis. On doit agir dans l'environnement le plus proche d'abord – c'est le cas de l'espace méditerranéen – où deux crises majeures, en Syrie et en Libye, menacent la sécurité des Européens par leur prolongement terroriste éventuel et occasionnent des migrations qui, comme je viens de le rappeler, constituent un défi majeur pour notre continent.

En Syrie, nous bénéficions d'un levier essentiel, celui de notre participation en tant que premier bailleur humanitaire mais aussi en termes de reconstruction. C'est sur cette ligne que nous devons fixer notre objectif pour permettre la mise en œuvre d'une solution politique. L'Europe ne pourra agir pour la reconstruction de la Syrie que s'il existe un objectif politique partagé et reconnu par les Nations unies. Nous sommes encore loin du compte, mais son rôle est essentiel dans ce panorama et au Moyen-Orient.

En Libye, l'Europe joue un rôle de soutien aux initiatives que nous sommes en train de prendre, qui ont un peu avancé au moment de la réunion du 29 mai. Ceci a permis la mise en œuvre d'un calendrier de sortie de crise, dans la perspective de la tenue d'élections en Libye le 10 décembre prochain, afin de juguler l'instabilité de ce pays et contribuer ainsi à la prévention et à la sécurisation de l'Union européenne.

Il n'y aura pas de stabilité en Europe sans projet partagé entre les Européens et leurs voisins du Sud, au-delà même de la Syrie et la Libye. C'est le sens de l'initiative exposée par le Président de la République à Tunis en mars dernier pour que la France puisse réunir les dirigeants, mais aussi les représentants des sociétés civiles, de la jeunesse, des universitaires de quelques pays européens et des pays du Maghreb pour réfléchir à une stratégie commune en Méditerranée.

Je passe rapidement sur la place de l'Union européenne au Sahel. C'est un enjeu essentiel dans le soutien que l'Union européenne apporte à la mise en œuvre progressive de la force militaire conjointe. Une réunion du G5 Sahel se tiendra lundi à Nouakchott pour renforcer cette dynamique à laquelle participera le Président de la République, que j'accompagnerai. C'est à la fois un enjeu pour le soutien militaire, mais aussi pour le soutien au développement, avec l'alliance lancée il y a près d'un an à Paris, en marge du conseil des ministres franco-allemand, fédérant la France et l'Allemagne, mais aussi les grands bailleurs de fonds multilatéraux et, singulièrement, l'Union européenne.

Vous avez évoqué, monsieur le président, un certain nombre de points concernant la fragilisation de la relation transatlantique. Je ne peux que partager votre avis en constatant le retrait américain de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien. Les acteurs européens demeurent toutefois dans cet accord. Une réunion se profile avec la Russie et la Chine.

Les trois signataires européens travaillent actuellement à la mise en œuvre d'un mécanisme financier qui viserait à maintenir les retombées économiques ouvertes par l'Accord. Nous n'avons pas encore pu aboutir à des propositions concrètes, mais nous y travaillons afin de protéger nos entreprises contre les effets des sanctions qui ont été mises en œuvre. C'est pourquoi l'Union européenne a lancé l'actualisation du règlement de blocage qui permet de protéger nos entreprises de l'application du droit américain sur le territoire européen.

Parallèlement, la Commission européenne travaille à la mise en œuvre d'un soutien financier aux PME engagées en Iran et à une action de soutien de la Banque européenne d'investissement. Nous devons enfin élargir notre action en vue de l'établissement d'un canal de financement public immunisé contre le droit américain, qui mobiliserait, par exemple, les banques centrales. C'est la réponse que l'Union européenne formule vis-à-vis des États-Unis. Nous souhaitons la finaliser rapidement et ensuite la partager avec les Chinois et les Russes, qui ont eux-mêmes des interrogations techniques sur leur capacité à répondre aux défis posés par le retrait des États-Unis de l'accord de Vienne et la mise en œuvre des sanctions extraterritoriales américaines.

Par ailleurs, s'agissant de la guerre tarifaire, la Commission européenne s'est mobilisée pour la défense des intérêts européens suivant trois axes.

Tout d'abord, nous avons porté le contentieux contre les États-Unis devant l'OMC, juge des différends commerciaux, pour faire reconnaître les droits de l'Union européenne. Comme vous le savez, l'Union européenne a riposté aux surtaxes par des mesures de rééquilibrage qui sont entrées en vigueur vendredi dernier. Il s'agit de répondre de façon déterminée, calibrée et proportionnée à l'initiative américaine. Enfin, si nécessaire, l'Union européenne, mettra en place des mesures de sauvegarde pour protéger les producteurs européens d'acier et d'aluminium qui pourraient souffrir d'une augmentation des importations à la suite de la fermeture du marché américain. La réaction a été rapide, unie, partagée et déterminée.

L'annonce par les États-Unis du lancement d'une enquête sur les tarifs automobiles, à nouveau pour des motifs de sécurité nationale, montre que nous ne sommes pas au bout de nos peines dans le domaine de la guerre des tarifs douaniers. Un nouveau front menace désormais, beaucoup plus déstabilisant. Il supposera aussi, de la part de l'Union européenne, une riposte appropriée et proportionnée, comme on avait pu le faire la première fois avec la mise en œuvre du dispositif appelé « moto-bourbon ». Ceci donne d'ailleurs des résultats : Harley-Davidson a ainsi annoncé son intention de se déplacer, ce qui provoque l'irritation du Président Trump.

L'Europe ne doit plus faire preuve de naïveté commerciale. La Commission européenne et les États prennent conscience de nos forces et de nos capacités collectives que confère un marché de 510 millions d'euros.

C'est également vrai en matière d'investissements stratégiques. La Commission européenne a proposé en septembre dernier un dispositif européen de contrôle des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques. Nous sommes un acteur économique de premier plan, du même niveau que la Chine ou les États-Unis, et nous avons donc des arguments à faire valoir dans les instances internationales pour agir en faveur de cette régulation.

Nous l'avons dit à nos interlocuteurs chinois, avant-hier, à l'occasion du déplacement en Chine du Premier ministre que j'accompagnais. Nous avons pu rencontrer le Président Xi Jinping et le Premier ministre Li Keqiang pour leur expliquer ce que cela signifiait et leur dire que nous prenions nos responsabilités comme puissance souveraine, tout comme la Chine assure, dans les secteurs stratégiques, sa propre sécurité. Cela n'a pas empêché des échanges très positifs.

Enfin, notre relation avec la Russie est à la fois une relation de fermeté et de dialogue – situation ukrainienne, armes chimiques, ingérence dans les processus démocratiques. La Russie est l'un de nos grands voisins. Nous menons des actions ensemble concernant la perspective de sortie de crise en Syrie et la lutte contre le terrorisme. Nous avons par ailleurs engagé – j'espère que ceci produira des effets positifs – de nouvelles discussions sur l'Ukraine.

Avec mon collègue allemand, nous avons eu une réunion à Berlin il y a quelques jours avec le ministre des affaires étrangères russe et le ministre des affaires étrangères ukrainien afin de relancer le processus de Minsk, dans le cadre du « format Normandie » pour

permettre une réunion des chefs d'État et de gouvernement. C'est une du travail de longue haleine. Les rencontres sont cordiales, et il faut poursuivre dans cette direction.

Cette volonté de dialogue et de fermeté est, je crois, partagée par l'ensemble des acteurs de l'Union européenne.

M. Christian Cambon, président. – Merci monsieur le ministre, pour cette communication qui, comme toujours, a été passionnante. Peut-être aurez-vous l'occasion de répondre, au fil des questions, sur la situation en Turquie et sur ce que les résultats que les élections dans ce pays vont entraîner.

Je tiens à ce sujet à dire ici solennellement l'émotion qui a été la nôtre lorsque notre collègue, Mme Christine Prunaud, a été interpellée là-bas. Elle n'était certes pas envoyée officielle de la commission des affaires étrangères ni du Sénat, mais je souhaite que le ministre des affaires étrangères puisse faire les représentations d'usage pour que les parlementaires français soient respectés. Elle ne se livrait à aucune agitation et se trouvait là pour les besoins d'une mission que son propre mouvement lui avait confiée.

Je le dis devant le ministre : nous devons défendre les droits du Parlement et des parlementaires face à des attaques insupportables !

La parole est aux commissaires.

M. Jacques Le Nay. – Monsieur le ministre, la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne inquiète les pêcheurs français. Ceux-ci tirent en effet près de la moitié de la valeur de leur pêche des eaux territoriales britanniques. Le sujet a été abordé lors du Conseil européen, les 22 et 23 mars derniers, et un accord serait en vue pour maintenir les règles actuelles jusqu'à la fin de la période transitoire. Les pêcheurs de l'Union européenne pourraient ainsi continuer à accéder aux eaux britanniques jusqu'au 31 décembre 2020, bien entendu sous réserve de l'accord des Britanniques. Il n'en demeure pas moins que l'inquiétude persiste. Aussi souhaiterais-je connaître votre analyse sur la question pour les mois à venir, mais également après 2021.

Mme Christine Prunaud. – Monsieur le président, je vous remercie une nouvelle fois de votre soutien.

M. Christian Cambon, président. – C'est mon rôle !

Mme Christine Prunaud. – Nous avons ce matin présenté un rapport sur notre mission en Libye, dans lequel nous émettons des réserves sur la réalisation d'élections par rapport à la date butoir que le Gouvernement proposait et attirons l'attention sur la difficulté à organiser une conférence inclusive avec tous les partenaires. Nous avons quelques inquiétudes sur cette réalisation. Pourrions-nous avoir votre avis ?

Par ailleurs, j'aimerais obtenir un peu plus de précisions sur notre coopération avec l'Union européenne face aux migrants en Libye et en Turquie. Vous avez confirmé qu'il existait une maîtrise des flux migratoires dont nous prenons acte, mais pourquoi demandons-nous des efforts à des pays comme la Libye qui, pour l'instant, est un pays éclaté au niveau politique ? On s'interroge toujours pour savoir à qui s'adresser, et c'est ce pays qui en supporte le poids.

Quant à la Turquie, il s'agit d'un régime de plus en plus autoritaire, difficile à vivre pour les Turcs. Certaines personnes m'ont demandé pourquoi la France ne les soutenait pas financièrement comme prévu face au problème des migrants. Je vous transmets la question.

Il est très difficile d'avoir des échanges avec un pays où les droits de l'homme ne sont absolument pas respectés et où les militants peuvent être arrêtés chez eux du jour au lendemain. Notre rôle est de parler avec tout le monde, comme vous le dites très souvent, monsieur le président, mais je trouve cette position très délicate.

M. Ladislas Poniatowski. – Monsieur le président, je suis beaucoup moins optimiste que vous à propos du couple franco-allemand. L'année n'a d'ailleurs pas très bien commencé, souvenez-vous : pour les 55 ans de la commémoration du traité de l'Élysée, on avait accueilli la présidente allemande à l'Assemblée nationale dans un hémicycle aux trois quarts vide, alors que le président de l'Assemblée nationale français a été accueilli en Allemagne devant un hémicycle totalement plein.

S'agissant de l'accord Trump sur l'accord nucléaire, la Chancelière et le Président de la République y sont allés séparément pour convaincre le président américain de ne pas prendre la position qu'il a finalement prise sur l'accord nucléaire. Cela traduit une situation de faiblesse.

Vous avez évoqué le discours de la Sorbonne, où le Président de la République française a pu exprimer ses positions. Il l'a fait au moment où la Chancelière était en pleine campagne électorale. Elle n'a bien sûr pas pu répondre. Quelques jours plus tard, lors du discours d'Aix-la-Chapelle, que vous n'avez pas cité, monsieur le ministre, le Président de la République française a été très dur avec la Chancelière, lui donnant une leçon budgétaire à mon avis un peu discourtoise.

Demain et après-demain a lieu le Conseil de l'Europe. Vous avez évoqué Meseberg. Il n'en est pas sorti grand-chose ! Le Président de la République souhaitait un budget de l'ordre de plusieurs centaines de milliards, Mme Merkel ne voulant pas « lâcher » plus de quelques milliards. Il ne pouvait rien en sortir !

Le deuxième sujet était celui des migrants. Mme Merkel était en pleine négociation politique intérieure avec la CSU, qui a une position équivalente à celle de la Hongrie ou de la Pologne. Il n'est pas sorti grand-chose non plus de cette discussion, du fait de l'Allemagne.

Ma question est simple, monsieur le ministre : vous avez évoqué le couple franco-allemand, jusqu'ici moteur de l'Europe. Ne va-t-il pas, demain, en constituer le frein ?

M. Hugues Saury. – Monsieur le ministre, vous l'avez dit, l'approche de l'Italie et de la France au sujet des migrants est pour le moins différente. Matteo Salvini, ministre italien de l'intérieur, a déclaré dans un communiqué que le seul moyen pour éviter les voyages de la mort était d'empêcher que les bateaux prennent le large, entendant par-là qu'il était nécessaire de créer des centres d'accueil et d'identification au Sud de la Libye. La diplomatie française partage-t-elle cet aspect des choses ? Dans le cas contraire, quel est donc son choix ?

Ma deuxième question est probablement un peu choquante et sûrement naïve : Les opérations de l'Union européenne ont notamment pour mission d'arraisonner un certain nombre de navires au départ de pays tels que la Libye. Je crois qu'il s'agit d'une mission difficile qui n'est pas complètement remplie. On entend dire ici et là que ces bateaux constituent aujourd'hui quasiment des lignes régulières entre le continent africain et l'Europe. Que deviennent ces navires dans les ports européens, une fois qu'ils ont débarqué les demandeurs d'asile ?

M. Olivier Cadic. – Monsieur le ministre, je voudrais revenir sur les difficultés de communication de l'Union européenne. Vous avez listé les progrès obtenus depuis un an, et il était important de le faire. Un doute s'est toutefois instillé dans les opinions publiques et à l'étranger sur la permanence des valeurs de l'Europe et sur l'Union européenne. Ces critiques et ces doutes sont puissamment relayés et entretenus par des médias comme *Russia Today* et les usines de trolls russes qui, à chaque occasion, font passer des centaines de milliers de messages sur les réseaux sociaux.

L'Europe a-t-elle aujourd'hui une politique d'influence pour contrer cette offensive informationnelle ? La France fait-elle suffisamment d'efforts dans ce domaine ? Au moment où on parle de réformer l'audiovisuel public, est-il prévu de renforcer les moyens de France 24 et de RFI, donc vous assurez la tutelle avec le ministère de la culture ? À l'heure où la Chine, la Russie, la Turquie, le Qatar et bien d'autres – y compris des groupes terroristes – investissent les médias, considérez-vous que le ministère des affaires étrangères est assez présent dans ce débat ? Ne devrait-il pas peser davantage ?

M. Yannick Vaugrenard. – Monsieur le ministre, j'ai le sentiment que nous traversons une période que nous n'avons probablement pas connue depuis de nombreuses générations. Il est sûrement plus compliqué d'être ministre de la défense ou Président de la République française aujourd'hui qu'il y a trente ou quarante ans.

Il n'existe plus de certitudes. Nous ne sommes à l'abri d'aucune décision du président américain, que je serais tenté de qualifier de « *Tweet Man* », que ce soit sur le plan militaire, commercial ou diplomatique. Nous sommes dans un monde d'incertitudes presque absolues.

Les choses ne sont pas simples. Même si elles ne l'ont jamais été sur le plan diplomatique et international, c'est encore plus compliqué aujourd'hui. Comment voyez-vous l'évolution de l'Alliance Atlantique, de l'Otan et de la Turquie au sein de l'Alliance Atlantique face au comportement de ceux qui demeurent nos « amis américains » ?

Par ailleurs, compte tenu du comportement de Donald Trump, ne pensez-vous pas que, sur le plan commercial, il serait peut-être opportun de se rapprocher beaucoup plus de la Chine, même si ce pays apparaît d'un expansionnisme économique assourdissant, comme nos collègues en ont fait la démonstration à l'occasion d'un compte rendu récent de mission ? N'est-il pas intéressant que la France et l'Europe engagent une forme de rapprochement commercial beaucoup plus intense avec ce pays, de manière que l'Amérique en général, et Donald Trump en particulier, comprennent que les alliances peuvent être parfois à géométrie variable ?

M. Pierre Laurent. – Monsieur le ministre, tout se passe comme si le sujet du modèle économique de l'Union européenne n'était jamais mis en question. Personnellement, cela provoque chez moi un fort malaise quant à l'avenir de l'Europe.

Pensons-nous sérieusement que nous allons faire face durablement à la montée des chocs politiques et des populismes en Europe sans entreprendre une réflexion nouvelle sur la nature du modèle économique et social qui préside à l'Union européenne et aux traités de ces dernières décennies ? Toutes les inégalités qui se sont développées en l'Europe, à l'intérieur des pays et entre les pays européens, sont pour beaucoup à l'origine des chocs politiques qui conduisent un peu partout à la progression de populismes extrêmement dangereux.

Or, on a l'impression que ce modèle continue à être considéré comme intangible, alors qu'il est probablement une des raisons à la crise actuelle de l'Union européenne – même s'il existe aussi des raisons internationales ?

À ce propos, quel est le sens des initiatives qu'essaye de mener la France concernant la création d'un budget de la zone euro ? Cela ne met-il pas en cause les logiques qui ont présidé à la gestion de la Banque centrale européenne depuis qu'elle existe ? On se félicite de la sortie de la Grèce du mémorandum. Beaucoup disent qu'on peut être fier de ce qui a été accompli : je ne suis pas sûr que l'Union européenne puisse être extrêmement fière de ce qui a été fait depuis douze ans en faveur de la Grèce, pays européen qui, soit dit entre nous, face à l'afflux de réfugiés a, lui, respecté les principes fondamentaux de l'Union européenne. Il n'a pourtant pas été payé de retour, c'est le moins qu'on puisse dire, si l'on considère le traitement économique qu'il a subi de la part de l'Union européenne !

Un changement de gestion de la zone euro ne passe-t-il pas par une modification des règles, des missions et des critères de la Banque centrale européenne ? La zone euro ne risque-t-elle pas d'aboutir à nouveau à une impasse et à un refus des Allemands ?

Enfin, s'agissant de l'immigration, malgré ce qui a été dit, je n'ai pas l'impression que le discours de la France offre des perspectives durables face à un problème qui va se révéler majeur dans les décennies à venir. Quelle est la position de la France sur l'initiative lancée par le secrétaire général de l'ONU pour travailler sur un pacte mondial des migrations ?

M. Michel Boutant. – Monsieur le ministre, lorsque j'étais jeune, j'étais enthousiasmé par l'idée européenne et par les valeurs qu'elle portait. Aujourd'hui, je me demande si la crise à laquelle elle est confrontée n'est pas de nature à la réduire à néant.

Cela a commencé par le Brexit, et si on analyse les raisons pour lesquelles les Britanniques ont voulu sortir de l'Union européenne, on y retrouve certaines des idées qui sont aujourd'hui avancées par les pays constituant le groupe de Visegrád – Tchéquie, Slovaquie, Pologne et Hongrie – ainsi que de nouveaux pays qui, après des élections tout ce qu'il y a de plus démocratique, comme l'Autriche et l'Italie. N'est-on pas en train d'assister à une dislocation de l'Europe, et à un effacement ou à un retrait des valeurs qui la fondent depuis 1957 ?

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur le ministre, ma question porte sur la dénonciation par le président des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien, conformément à son programme de campagne, alors que l'ensemble des nations autour de la table avaient réussi à amener l'Iran sur la voie du dialogue.

Force est de constater que la décision des États-Unis entraîne le retrait de certains grands groupes industriels : PSA, pour qui l'Iran constituait pourtant le premier marché à

l'exportation, devant la Chine, a décidé de se retirer du pays. La France affirme pourtant vouloir maintenir cet accord, rendu totalement bancal. Comment l'Union européenne va-t-elle pouvoir tenir cette position ?

On entend assez peu la voix de l'Europe en matière internationale. Lorsque nous avons rédigé notre rapport sur la Chine, mon collègue et moi nous sommes bien rendu compte que l'Europe n'arrivait pas à tenir une position cohérente face à la montée économique de la Chine. Comment allons-nous traduire nos intentions et nos déclarations dans les faits ?

M. Robert del Picchia. – Je veux vous remonter un peu le moral, monsieur le ministre !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – J'ai le moral !

M. Robert del Picchia. – Je pratique régulièrement les Autrichiens et les Hongrois. J'accompagnais Mme Loiseau et le patron de Frontex à Vienne. Chaque fois qu'on nous a annoncé des catastrophes, celles-ci ne sont pas vraiment produites. Lorsqu'on ne les annonce pas, elles ont eu lieu, comme le Brexit. Les choses ne se réaliseront donc pas forcément.

Cependant, je crois qu'on ne tient pas assez compte des opinions publiques de ces pays. Pourquoi sont-elles résolument contre l'immigration, comme en Autriche, par exemple ? Elles en ont tout simplement peur ! On ne leur explique pas vraiment la situation. Les titres des journaux font beaucoup de dégâts parmi les populations.

Ne devrait-on pas avoir une politique d'information ouverte, claire et à la limite un peu provocatrice pour appuyer quelques mesures spectaculaires qui pourraient remettre un peu d'ordre, plutôt que de laisser les gens redouter un phénomène qui est en train de diminuer ?

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je suis d'une région maritime, comme M. Vaugrenard. J'ai le sentiment que nous avons vécu pendant longtemps à marée haute et que la mer se retire. On était peut-être à marée haute depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et l'on voit à présent apparaître les rochers, les structures, les môles, les caps d'autrefois, presque comme s'il ne s'était rien passé : affirmation des puissances, autonomie des uns et des autres, fin de la régulation. Cela suscite un sentiment d'inquiétude, et les acteurs veulent revenir, d'une certaine manière, à la situation telle qu'elle était bien avant.

L'exemple le plus significatif en matière de repli sur soi est le président des États-Unis. Chacun vit de manière autonome et on assiste à la fin de tout multilatéralisme et de toute régulation.

Un élément n'existait pas auparavant, c'est l'Europe. Le problème est de savoir si l'Europe sera présente à ce rendez-vous ou si elle va laisser se dérouler ce processus de repli partagé qui, parfois, conduit au nationalisme et peut un jour, au-delà d'une guerre commerciale, provoquer des risques plus importants encore. C'est toute la question.

Il est vrai qu'il existe des risques de délitement, de désagrégation, mais je voudrais vous faire partager une formule de Jean Monnet : « *L'Europe se fera dans les crises, et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises* ». Ce qui était vrai à ce moment-là

doit l'être encore aujourd'hui. Je souhaite vous faire partager cette conviction. Malgré l'importance des défis qui sont devant nous, malgré les contradictions internes qui existent, je reste convaincu, pour ma part, encore plus aujourd'hui qu'hier, que c'est la seule force possible. Nous sommes d'ailleurs attendus partout – je reviendrai sur la Chine tout à l'heure.

Je ne souhaite d'ailleurs pas à cet égard, monsieur Laurent, détruire le modèle. Sans doute faut-il l'aménager pour qu'il soit plus redistributif et protecteur. J'ai une autre référence. Je ne suis pas sûr que M. Laurent la partage, mais je vous la livre. Jacques Delors avait, pour définir le modèle européen, trois principes qui me semblent encore plus pertinents aujourd'hui qu'hier : « *L'Europe, c'est la concurrence qui stimule, c'est la coopération qui renforce, et c'est la solidarité qui unit* ». Voilà le point qu'il faut sans doute adapter aux temps présent, qui me paraît essentiel pour l'avenir. C'est là pour moi le modèle, mais il peut être contesté. Je pense que le Président de la République est sur la même ligne, et c'est sur cette orientation que je me bats.

Deux mots sur l'Alliance et sur la relation avec la Chine.

Nous sommes attachés au maintien de l'Alliance, parce qu'elle constitue notre sécurité. Nous allons le redire. Nous sommes également attachés au fait que, au sein de l'Alliance, l'Europe pèse davantage – ce qui est le cas désormais.

Y a-t-il des interrogations sur la manière dont va se dérouler le sommet de l'Otan ? J'espère que non. Normalement, le sommet de l'Otan du mois de juillet devrait être l'aboutissement de la mise en œuvre des engagements qui avaient été pris, notamment, au sommet de Newport en 2014.

Le sommet de Bruxelles devrait valider ce qui s'est passé depuis cette date, et la façon dont ces décisions ont été appliquées. Il y a cependant des risques. La mer se retire. Il faut donc que nous soyons vigilants sur ce point.

Quant à la Chine, j'en reviens. Depuis que je suis dans mes fonctions, c'est mon troisième déplacement dans ce pays. J'y retournerai à la rentrée. Les Chinois sont désormais beaucoup plus attentifs à nous qu'auparavant, étant eux aussi dans une relation compliquée et tarifaire avec les États-Unis. Ils ont une approche bien plus pragmatique du concept de route de la soie. Ils considèrent qu'il faut désormais travailler davantage avec l'Union européenne, ce qui n'était pas toujours le cas avant, puisqu'ils avaient commencé une relation entre les pays de l'est de l'Europe et la Chine, appelée « 16 + 1 », peut-être dans une volonté de bilatéralismes cumulés.

J'ai eu l'occasion de dire au Premier ministre chinois que le multilatéralisme n'était pas l'addition de plusieurs bilatéralismes, ce qui a pu un certain temps tenter la Chine. Finalement, l'initiative du Président Trump à l'égard de la Chine amène ce pays à considérer l'Europe d'une autre manière. Sans doute est-ce récent.

Pendant que je me trouvais en Chine, le vice-président de la Commission européenne venait discuter sur l'accord sur les investissements entre la Chine et l'Union européenne. On constate donc une évolution. Il faut entretenir cette relation, où la France joue en tête. Nous sommes considérés par la Chine comme un interlocuteur respecté et respectable. Nous avons passé des accords importants la semaine dernière. Nous avons, par ailleurs, pour objectif de diminuer notre déficit commercial à l'égard de la Chine, aujourd'hui de 30 milliards d'euros, pour un déficit commercial global de 60 milliards d'euros.

Nous souffrons plus d'une insuffisance que d'un trop plein d'investissements chinois en France et nous souhaitons aussi une plus grande ouverture du marché chinois pour nos entreprises même si, la semaine dernière, nous avons pu réaliser des avancées, notamment dans le domaine de l'exportation de la viande de bœuf, bloquée depuis la crise de la vache folle. Je pense que les médias n'ont pas suffisamment perçu l'ampleur du sujet. Ouvrir le marché chinois au bœuf est très important pour beaucoup de régions agricoles françaises. Je le répète ici, puisque cette audition est publique. Ce marché va couvrir entre 30 000 tonnes et 40 000 tonnes de viande bovine, avec une montée en puissance.

Les accords sur le nucléaire évoluent convenablement, ainsi que ceux relatifs à l'aviation. La question agroalimentaire et celle de la souveraineté alimentaire deviennent cruciales pour la Chine, ce secteur faisant partie des mesures de rétorsion prises par les États-Unis.

Je suis résolument optimiste, mais aussi résolument lucide, monsieur Boutant. Il faut les deux pour pouvoir avancer.

S'agissant de la crise iranienne, j'ai déjà eu l'occasion, je crois, de dire ici qu'il existait une forme de contradiction entre la posture américaine à l'égard de la Corée du Nord et celle à l'égard de l'Iran. La Corée du Nord dispose quasiment de la panoplie nucléaire d'intervention. Après la rencontre de Singapour, je ne sais comment cela va se passer. Je ne sais pas si quelqu'un a la réponse.

Parallèlement, on met en doute la parole de l'Iran, qui n'a pas l'arme nucléaire et qui s'est engagé à ne pas l'avoir. L'AIEA a confirmé que l'Iran respectait ses engagements au titre de l'Accord - et on n'a aucune raison de ne pas la croire. Les autorités iraniennes, dans ces conditions, pourraient souhaiter se retirer de l'accord. Si tel est le cas, nous n'y serons plus non plus. Nous souhaitons, par souci de la sécurité et de la paix dans l'ensemble de la région, que les autorités iraniennes demeurent dans l'accord. C'est notre position, ainsi que celle des Allemands et des Britanniques. C'est également la position des Chinois, qui a été confirmée avant-hier, ainsi que des Russes.

On s'efforce que les Iraniens restent dans l'accord mais, pour cela, il faut qu'ils puissent avoir des compensations et ne pas fournir des prétextes aux éléments iraniens les plus radicaux pour pousser le gouvernement de M. Rohani à se retirer. Nous sommes dans la phase de pression et d'action pour permettre à l'Iran de pouvoir bénéficier des garanties et des dividendes de leur accord, avoir des relations économiques, financières et commerciale normales, et exporter leur pétrole, condition d'une vie économique normale pour ce pays. Pour l'instant, les choses tiennent, et nous sommes déterminés à les faire tenir.

Mme Gisèle Jourda. – Étant donné la faiblesse de l'Europe et la détermination des États-Unis, je crains que l'Iran soit peu enclin à persister dans cet accord.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – La position de l'Europe n'est pas faible sur ce point.

Mme Gisèle Jourda. – Ce n'est pas la perception des Iraniens !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Ils disent qu'ils n'ont que l'Europe comme interlocuteur crédible. Ils nous attendent, et il faut que l'on soit avec les autres acteurs concernés si possible au rendez-vous !

M. Bruno Sido. – Monsieur le ministre, je ne comprends pas du tout votre raisonnement ! Les États-Unis ont une telle puissance que les entreprises européennes, qui ne veulent pas subir le contrecoup des menaces américaines, se retirent. Par conséquent, les Iraniens se retrouvent comme s'ils continuaient leur programme nucléaire. Ils vont donc forcément sortir de l'accord.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Les autorités que nous rencontrons ne le souhaitent pas et veulent que nous puissions mettre en œuvre un dispositif qui permette de l'éviter. Il doit permettre d'être complètement en dehors de la zone dollar et de faire en sorte que le dispositif en euros soit intouchable. C'est ce sur quoi nous travaillons en ce moment avec des banques centrales.

M. Bruno Sido. – C'est effectivement la condition *sine qua non*.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Les Iraniens font monter la pression sur nous, mais nous demeurons sereins. Il faut que nous puissions être indépendants. Cela fait partie de notre capacité à avoir une souveraineté économique indépendante des États-Unis. Nous y travaillons. Cela prend un certain temps.

Un certain nombre d'entreprises font leurs propres choix dans l'urgence. Je les respecte, car elles sont à la fois sur ce marché et sur le marché américain, mais certaines considèrent qu'elles peuvent rester sur le marché iranien. Si on leur donne l'outil nécessaire, on aura résolu une partie du problème.

Cela intéresse aussi d'autres partenaires. Avoir les flux financiers nécessaires pour assurer la vente du pétrole iranien est en effet loin d'être secondaire. Nous en sommes là avec, sur ce point, une volonté commune affichée de l'ensemble des Européens. Ce n'est donc pas un vœu pieux. Tout le monde est au travail pour essayer de trouver la solution.

M. Olivier Cadic. – L'obligation de reconnaître que Taïwan est en Chine pour travailler avec cette dernière constitue aussi une forme de pression sur les entreprises.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Ce n'est pas comparable. La position de la France est de reconnaître une seule Chine.

M. Christian Cambon, président. – Le ministre tentait de nous faire partager son optimisme !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Heureusement que je suis optimiste et déterminé !

Quant au Brexit et à la pêche, monsieur Le Nay, c'est un vrai sujet, qui a été bien identifié par Michel Barnier. Cela fait partie du paquet des relations futures qui sera négocié entre l'accord de retrait de mars 2019 et la fin de la période de transition qui nous amènera à fin 2020. Nous bénéficierons donc d'un an et demi pour discuter. Cet enjeu comporte aussi une dimension commerciale. Il ne suffit pas de pêcher : il faut également vendre le poisson. Les deux paramètres devraient faire l'objet de la négociation commune entre l'acte de retrait et la période de transition.

Le risque majeur réside dans le fait qu'il n'y ait pas de phase de transition s'il n'y a pas d'acte de retrait. On sera alors dans une situation très compliquée, mais on ne peut anticiper et faire figurer la pêche dans l'acte de retrait. C'est une situation à propos de laquelle

nous sommes très vigilants. Il s'agit d'un sujet sur lequel le Président de la République s'est entretenu avec des pêcheurs lorsqu'il est venu en Bretagne, la semaine dernière. Nous avons des hypothèses de travail à proposer.

D'autres secteurs sont concernés par cette période de transition – je pense en particulier au transport aérien, mais il y en a d'autres. Cela suppose que l'acte de retrait soit établi et que la question irlandaise soit réglée. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas et, selon moi, ce ne sera pas le cas demain. Il reste l'échéance d'octobre. Si, à cette date, il n'y a pas d'accord, on sera dans une situation très compliquée. Je ne peux que le constater avec vous.

Je ne suis pas d'accord avec M. Poniatowski sur le couple franco-allemand ni sur la réunion de Meseberg, à laquelle je participais. C'était un jour particulier. La veille avaient eu lieu en Allemagne un certain nombre de discussions politiques très importantes pour la Chancelière. Il s'agit d'un accord franco-allemand et non d'un accord européen.

Premièrement, c'est à ce moment que l'Allemagne a dit qu'elle rejoignait l'initiative européenne d'intervention, ce qui n'est pas rien. Le gouvernement allemand n'était pas homogène sur le sujet, mais l'annonce a cependant été faite par la Chancelière.

Deuxièmement, c'est aussi à ce moment qu'a été annoncé un budget de la zone euro. C'est un moment historique. Il faut maintenant en discuter le montant, mais ce n'est jamais arrivé.

Troisièmement, c'est également à ce moment-là que des engagements ont été pris dans le domaine capacitaire, notamment concernant le futur système de char et le futur système de combat aérien. Ce n'est pas rien non plus !

M. Christian Cambon. – Il faudra que l'on se mette bien d'accord sur la manière d'utiliser le système de combat aérien. On n'a pas exactement les mêmes approches !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – On entre dans l'initiative européenne d'intervention en réalisant un char commun, un avion de chasse commun et un drone commun, dans le cadre de la coopération structurée permanente. On va avoir un budget de la zone euro commun : on passe un cap – même s'il convient de discuter du montant ! Il faut le faire passer auprès des autres, sauf concernant le bilatéral militaire. Tout cela s'est passé au même moment, y compris sur la question migratoire.

Je trouve donc le bilan de cette rencontre, même sur le principe de la modernisation du traité, assez positif, dans une période difficile pour la Chancelière. La solidité du couple franco-allemand, qui est indispensable dans la période que nous traversons aujourd'hui, se manifestera demain et après-demain.

Quant à la Turquie, on connaît le résultat des élections. J'ai bien suivi la vérification que Mme Prunaud a lancée. Le Président de la République aussi. Les résultats ne sont pas contestés par l'OSCE. Des réserves ont été émises, il y a eu des irrégularités, mais l'OSCE a déclaré que celles-ci n'étaient pas de nature à priver les Turcs d'un véritable choix électoral. Le Président Erdoğan est donc élu. Il bénéficie d'une majorité à l'Assemblée nationale, bien que le HDP ait eu un score qui lui a permis de dépasser les 10 %, ce qui constituait un enjeu considérable. C'est plutôt une bonne nouvelle.

Le Président Erdoğan a été élu sur un mandat qui va reprendre les suites du référendum d'avril 2017, c'est-à-dire un renforcement du pouvoir central et un renforcement

un peu autoritaire du fonctionnement politique de la Turquie. C'est une réalité, à partir du moment où les Turcs ont voté et que le résultat n'est pas contesté.

Le Président de la République a félicité le Président Erdoğan pour son élection, mais a en même temps fait valoir l'importance du respect des droits fondamentaux et le fait que nous devons avoir avec la Turquie une relation franche, qui amène ce pays à respecter ses engagements internationaux et à faire en sorte qu'il existe un dialogue apaisé entre la Turquie et l'Union européenne.

Je voudrais dire à cet égard que nous avons un accord avec la Turquie conclu par Bernard Cazeneuve lorsqu'il était ministre de l'intérieur. C'est aussi un accord avec l'Union européenne. Il est respecté. Le financement est assuré par l'Union européenne et sera appliqué. Il permet à la Turquie d'assurer la sécurisation de ses frontières. C'est un dispositif qui permet le financement d'organisations internationales intervenant en Turquie et aussi, dans une moindre mesure, le financement des actions turques pour les réfugiés syriens en particulier, qui sont nombreux. Je vous rappelle que 12 millions de Syriens sont déplacés, dont 3 millions en Turquie. Cet accord est jusqu'à présent respecté, y compris sur les financements qui seront diligentés.

S'agissant de la Libye, ce pays, depuis 2011, vit dans une forme de chaos politique auquel il faut essayer de remédier. C'est la raison pour laquelle deux grands rendez-vous ont eu lieu, l'un en juillet 2017, à la Celle-Saint-Cloud, l'autre le 29 mai dernier, autour du Président de la République, en présence de la communauté internationale, de l'envoyé spécial des Nations unies et des acteurs de la région – les présidents du Tchad, du Niger, les représentants de l'Algérie, l'ensemble des voisins – au sujet de l'engagement que les quatre acteurs principaux ont pris de mettre en place un dispositif électoral en Libye. C'était il y a un mois. C'est plutôt une bonne chose...

Mme Christine Prunaud. – Je ne remets pas en cause cette conférence mais, pour l'instant, on n'a pas réussi à mettre les partenaires de la Libye autour d'une table.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Si, ils étaient tous là : le président du Parlement de Tobrouk, le maréchal Haftar, le président Sarraj, le président Mechri, nouveau président du Conseil d'État, le président Saleh... Les quatre acteurs majeurs étaient présents et l'ensemble de la communauté internationale aussi. Chacun a constaté l'accord. Il existe un document.

Près de 3 millions de Libyens sont déjà inscrits sur les listes électorales. Cela montre qu'ils ont envie de faire quelque chose. Il faut maintenant que ce processus aille jusqu'à son terme pour rétablir une autorité politique respectée et reconnue au niveau international, mais aussi par les Libyens eux-mêmes, qui l'auront désignée. On peut dire que Libye, au cours de son histoire, n'a pas été habituée à voter, mais il y a un commencement à tout ! C'est le seul moyen de légitimer un pouvoir et d'avoir un interlocuteur. C'est ce dont sont convenus les quatre acteurs. Il faut faire en sorte que ce processus aille jusqu'à son terme et être très vigilant

Je me rends demain au Caire, car il faut que l'Égypte continue à pousser ce processus en avant. Je vais uniquement là-bas dans la perspective d'accélérer le processus libyen, car la maîtrise des eaux territoriales libyennes est un élément essentiel du dispositif de sécurisation et de prévention de l'ensemble du phénomène migratoire.

L'autorité politique et l'autorité militaire permettront de maîtriser l'ensemble des eaux territoriales libyennes. Il est également indispensable d'aider parallèlement les garde-côtes libyens, en les formant et en les entraînant, afin de maîtriser l'ensemble du processus de migration qui repose sur le système des passeurs, de la Guinée-Bissau jusqu'à Tripoli.

Les gens doivent payer à chaque fois, y compris dans des *hubs* de transition où on demande à la famille de venir payer pour passer une étape supplémentaire – et il faut encore payer à l'embarquement. Il faut arrêter ce trafic, poursuivre les passeurs dès qu'on les a identifiés – et on en a identifié plusieurs les jours derniers, que nous poursuivons par des sanctions internationales et des gels d'avoir. Il faudra poursuivre ce mouvement pour avoir une maîtrise de l'ensemble du dispositif politique et sécuritaire en Libye. C'est ce que veulent l'ensemble des acteurs, dont tous les voisins, qui ont reconnu l'intérêt des initiatives françaises à cet égard.

Je dois dire que tout le travail que nous menons en Libye se fait en bonne relation avec l'OIM et le HCR. J'ai pu moi-même me rendre dans des lieux tenus par ces organisations. Cela se fait aussi en articulation avec l'Union africaine, qui est également témoin. Le président de la Commission de l'Union africaine, M. Moussa Faki, était présent à cette réunion. L'Union africaine s'engage donc elle-même. Je trouve le processus vertueux. C'est aussi une forme de réponse à l'action des passeurs et à la manière dont on utilise, à des fins financières, la misère de certains.

M. Pierre Laurent. – Au-delà de la question des passeurs, que nous condamnons tous bien évidemment, la gestion des migrations va au-delà de la seule question de la mise hors d'état de nuire de l'industrie des passeurs. Le sujet de la migration est posé par l'ONU et par l'ensemble des acteurs internationaux. Il faut peut-être le traiter avec une autre ambition !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Oui, bien sûr. Il y a là deux sujets. Le premier, sur lequel il faut être inflexible, est celui du droit d'asile. Il est inscrit dans la Constitution. Il faut qu'il soit respecté et que ceux qui peuvent y prétendre le fassent en toute sécurité.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons mettre en œuvre une agence de l'asile au niveau européen. Cela figure dans les fondamentaux de la Constitution française, mais aussi dans les principes fondamentaux du droit européen.

L'immigration irrégulière constitue le second sujet. Est-on bien d'accord pour distinguer les deux ? L'asile s'applique lorsque des personnes fuient leur pays parce qu'elles sont persécutées pour des raisons diverses et variées – et il y en a un certain nombre. Nous nous devons respecter cela. Nous ne devons pas faire prendre le risque d'une traversée dangereuse de la Méditerranée ou du Sahara à ceux qui peuvent bénéficier du droit d'asile.

Il y a par ailleurs des mouvements de migration normalement réglés par des textes, pour lesquels nous délivrons des visas et des passeports. Pour le reste, c'est entre autres la question du développement du Sahel qui est posée. L'action que nous menons - l'Alliance pour le Sahel – est une forme de réponse à cette tentation de la migration. Il faut avoir, par l'éducation et le développement, une action suffisamment significative pour que ceux qui sont dans un pays y demeurent. C'est cela le sujet. Si vous avez une autre proposition, il faut le dire publiquement ! Si vous souhaitez supprimer les frontières, il faut le dire aussi !

Je vais vous donner un exemple qui doit faire réfléchir. Prenez l'Aquarius : la France intervient à Valence pour identifier les demandeurs d'asile. Une partie significative est constituée d'Algériens. Or c'est le pays auquel on donne le plus de visas réguliers ! Il y a donc des contradictions secondaires, comme dirait un penseur connu, qui doivent être analysées. C'est pourquoi la réponse doit être développée avec les partenaires et les pays concernés.

M. Christian Cambon. – Le Président de la République a également évoqué le cas d'Ivoiriens.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Il existe des pays instables, en guerre, ou des pays où le droit des femmes et des minorités sexuelles ne sont pas reconnus. Ces gens peuvent avoir droit à l'asile selon leur situation individuelle. Les autres vivent dans des pays stables, et leur vocation est de participer au développement de ceux-ci. C'est en tout cas ce qu'estiment les principaux responsables desdits pays.

M. Hugues Saury. – Vous n'avez pas répondu à ma question sur la position de la France par rapport au *hotspot* que souhaite l'Italie au Sud de la Libye.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Cela fait partie des propositions italiennes. Nous pensons quant à nous, pour des raisons de prévention, faire en sorte que les migrants susceptibles d'être demandeurs d'asile puissent être pris en compte bien en amont. C'est ce que nous avons commencé à faire au Niger, en relation avec les autorités nigériennes, et cela fonctionne. Ceux qui sont potentiellement demandeurs d'asile peuvent se déclarer à ce moment-là. Il faut, dans le même mouvement, accompagner l'action de développement de ces pays, en particulier de l'ensemble du Sahel. M. Salvini est allé en Libye. La situation dans le sud libyen est encore très dangereuse, avec des risques humanitaires considérables. C'est une des raisons pour lesquelles nous ne pouvons souscrire à cette hypothèse.

Quant aux *fake news*, monsieur Cadic, nous sommes très sensibles à ces mesures et à ces actions. Il y a sans doute, quand la mer se retire, une tentation de certains acteurs de disloquer les structures européennes. Nous sommes vigilants à ce sujet. Cela suppose que nous ayons une certaine présence grâce à nos propres outils de communication, sans jouer au même jeu, et que nous puissions riposter aux *fake news*. Nous avons mis en place des dispositifs de vigilance sur cette question. Il faut aussi donner plus d'importance à nos réseaux médiatiques, singulièrement en Afrique.

Je le dis publiquement : lorsque je rencontre M. Lavrov, je le lui dis. Cela ne nous empêche pas de parler de l'Ukraine. Il faut se dire les choses sur ces sujets importants.

La prochaine fois, nous aborderons le sujet des crises.

M. Christian Cambon. – Monsieur le ministre, merci infiniment pour cette vision optimiste. Je pense que nous devons vous faire part des craintes que certains ressentent par rapport à tous ces défis européens.

Cela me donne l'occasion de vous remettre officiellement le rapport d'information que mon collègue Jean Bizet et moi-même avons rédigé au nom du groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne à propos de la relance de l'Europe. Un certain nombre de préconisations y figurent. Il vient de le sortir. Lisez-le avant le Conseil européen : cela vous donnera beaucoup d'idées, même si vous en avez déjà vous-même.

Nous vivons des temps incertains. On a l'impression, comme l'a dit aujourd'hui un ancien Premier ministre, dans une déclaration assez fracassante, « *qu'on change de temps, qu'on change d'époque, et qu'il faut parfois changer les logiciels* » !

La réunion est close à 18 heures 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 SOCIALES**Mardi 25 septembre 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 14 heures.***Proposition de loi n° 489 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la désignation aléatoire des comités de protection des personnes – Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Alain Milon, président. – Nous examinons cet après-midi la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 17 mai 2018, relative à la désignation aléatoire des comités de protection des personnes.

Il s'agit d'un texte court, mais dont les enjeux ont été à l'origine de longs débats entre les deux assemblées dans le cadre de l'examen de la loi relative aux recherches impliquant la personne humaine, dite « loi Jardé », en vue de trouver un équilibre entre le développement de la recherche et la garantie de l'examen éthique des projets.

Ainsi qu'il a été décidé par la conférence des présidents, avec l'accord de tous les présidents de groupe, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* et suivants du règlement du Sénat. Le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce donc uniquement en commission. Notre réunion est publique, avec une retransmission sur le site du Sénat et elle se tient en présence du Gouvernement. Je salue donc la présence de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. – La proposition de loi qui vous est soumise aujourd'hui vise à renforcer l'attractivité de la France en termes de recherche clinique, notamment en renforçant l'efficacité du tirage au sort des comités de protection des personnes, les CPP. Je vous rappelle que tout promoteur de recherche impliquant la personne humaine doit se soumettre à cette procédure pour obtenir un avis éthique sur son projet.

Ce texte, auquel j'étais favorable à l'Assemblée nationale, contribue à l'une des priorités du Gouvernement : maintenir et renforcer l'attractivité de la France en matière de recherche impliquant la personne humaine, tout en assurant la sécurité des personnes qui s'y prêtent. En effet, aujourd'hui, la France figure parmi les trois pays européens les plus attractifs en matière de recherche clinique aux côtés de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, mais, depuis quelques années, elle accuse un retard qui augmente, concernant notamment les essais cliniques de phase 1. Nous devons rattraper ce retard, non seulement pour tenir notre place dans ce domaine, mais parce que nous pensons que nous pouvons être un *leader* mondial. Le fait d'être attractif pour les essais de phase 1 permet aux patients français d'accéder plus rapidement aux innovations, car il permet un accès accéléré aux médicaments innovants.

C'est la raison pour laquelle le Premier ministre a souhaité que le renforcement de l'attractivité de la recherche clinique française soit un des axes prioritaires du 8^e conseil

stratégique des industries de santé (Csis). Nous nous sommes fixé un délai de cinq ans pour faire de nouveau de la France le premier pays européen en recherche clinique. Je cite le Premier ministre : « *Ces dernières années, l'allongement des délais d'autorisation a entravé [l']essor [des essais cliniques] et tout le monde en pâtit : la recherche, les patients et l'industrie, ce n'est plus tenable. Nous voulons réduire drastiquement les délais en les abaissant, dès 2019, à 45 jours pour l'agence nationale de sécurité du médicament et à 60 jours pour les autorisations émanant des comités de protection des personnes.* » Atteindre cet objectif suppose évidemment la mobilisation de tous les acteurs : d'une part, celle de l'agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), qui a d'ores et déjà adapté son organisation en mettant notamment en place une phase pilote de fonctionnement selon les exigences du règlement européen relatif aux essais cliniques ; d'autre part, il faut que les promoteurs et, bien sûr, les CPP s'adaptent. Je tiens à souligner à ce propos que les membres des CPP, qui sont des bénévoles et mènent en parallèle leur carrière, réalisent leur mission, malgré toutes les difficultés rencontrées, avec un dévouement qu'il faut saluer.

Cette proposition de loi apporte une solution à un point de cristallisation de la mise en œuvre, en novembre 2016, de la réforme de la loi Jardé. Il s'agit, vous le savez, du dispositif d'attribution purement aléatoire par un système d'information d'un dossier émanant d'un promoteur à un CPP. Cette proposition de loi permet de maintenir l'exigence de déontologie forte qui a été légitimement voulue lors de la mise en place de ce tirage au sort, c'est-à-dire s'assurer de l'absence de tout conflit d'intérêts. Il s'agit bien d'améliorer le tirage au sort, et non pas de le remettre en cause par un mécanisme qui reviendrait à une spécialisation des CPP, tout en répondant à la volonté des personnes malades et des professionnels de santé d'accéder dans les meilleurs délais aux traitements innovants.

Il est certain que le tirage au sort a eu pour conséquence un allongement du rendu des avis des CPP, notamment du fait de la complexité de la compréhension de certains médicaments ou dispositifs innovants. Il a aussi conduit à un changement brutal d'organisation de certains CPP qui ont du mal à faire face à un flux continu de dossiers, compte tenu des dates de réunion préalablement fixées. Il a aussi mis en évidence le fait que certains CPP ne disposent pas de compétences pour les sujets les plus complexes, je pense notamment aux essais pédiatriques. Ce manque de compétences les empêche de rendre un avis dans les délais réglementaires.

Le critère de disponibilité permettra donc de réguler plus finement l'attribution des dossiers et leur examen dans les délais prévus par la réglementation. En effet, les travaux de la Commission nationale des recherches impliquant la personne humaine (Cnriph) ont permis de montrer que le tirage au sort d'un CPP devait avoir lieu dans un délai compris entre le 21^e et le 30^e jour avant une séance du CPP, afin de permettre que le dossier soit examiné à la séance suivante. Dans le cas contraire, le délai nécessaire à l'instruction ne permettra pas au CPP d'étudier le dossier à la séance suivante, et donc de rendre son avis dans les délais réglementaires. Ce critère permettra aussi de prévoir un nombre de dossiers traités par les CPP afin d'éviter leur engorgement, de lisser leur activité dans le temps, et donc d'éviter un retard dans l'examen des dossiers.

Le critère de compétence permettra aussi de résoudre la question du défaut d'expertise de certains CPP, notamment pour l'examen de projets de recherche sur des thèmes très particuliers. La Cnriph a réalisé une enquête qui montre que certains CPP rencontrent des difficultés à recourir à certaines expertises, ce qui les conduit donc à rendre leur avis très au-delà des délais réglementaires.

Le critère de compétence permettra d'aider les CPP, compte tenu de leur composition et de leur capacité à recourir à l'expertise, à déclarer eux-mêmes, de façon transitoire, qu'ils ne sont pas en mesure d'évaluer un certain type de dossier. Soyons clairs : je souhaite que l'ensemble des CPP conserve une compétence générale pour donner un avis sur l'ensemble des dossiers de recherche. L'introduction des deux critères de disponibilité et de compétence ne ralentira pas les processus d'instruction, bien au contraire. Ces critères contribueront grandement à rendre efficient le tirage au sort ; ils sont à la fois nécessaires et suffisants pour répondre à l'enjeu, à savoir la diminution drastique des délais d'autorisation d'essais cliniques dont chaque acteur aujourd'hui pâtit, en premier lieu les patients.

Cette proposition de loi intervient alors même qu'un ensemble d'actions visant à l'amélioration du fonctionnement des CPP, piloté par la Cnriph et le ministère de la santé, est déjà engagé. En effet, la Cnriph travaille aussi à l'amélioration des conditions d'exercice des CPP. Elle a d'abord travaillé à la clarification de l'environnement réglementaire et à la qualification des recherches. Elle finalise actuellement une grille commune d'évaluation des dossiers. Elle a engagé un travail de formation des membres et des secrétaires. Une agence comptable unique, commune à l'ensemble des CPP, sera mise en place en janvier 2019, ce qui simplifiera le travail budgétaire et comptable des CPP.

Il convient enfin de rappeler que nos travaux s'inscrivent dans un cadre réglementaire européen en évolution. Les règlements européens portant sur les essais cliniques de médicaments à usage humain et les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* entreront en vigueur, respectivement en 2020 et 2022. Dans le cadre de ces futurs règlements européens, un CPP qui ne répondrait pas dans les délais prévus rendrait, par défaut, un avis favorable. Cela serait très préjudiciable à la sécurité des personnes se prêtant volontairement aux essais cliniques. Il est donc indispensable de permettre aux CPP de rendre des avis de qualité dans les délais attendus. C'est ce que permet cette proposition de loi.

Je m'engage par ailleurs à mettre tout en œuvre, d'un point de vue tant réglementaire qu'opérationnel, pour que cette proposition de loi puisse être applicable le plus rapidement possible. Comme vous le voyez, nos travaux ont le même objectif : renforcer la recherche clinique française au profit des malades, mais aussi de leur sécurité.

M. Jean Sol, rapporteur. – Les Français sont traditionnellement convaincus de l'intérêt de la recherche clinique, synonyme de prestige pour les établissements de santé et d'accélération de l'accès au progrès médical pour les patients. Selon une étude Ifop de 2010, les essais cliniques sont, pour plus de neuf Français sur dix, une garantie de fiabilité d'un médicament.

Pour autant, moins de la moitié de nos compatriotes se disent prêts à y participer. Le scandale du Mediator et l'affaire Biotrial sont, depuis, passés par là et n'ont pas contribué à lever les craintes. Derrière une apparente bienveillance, se cache donc encore une forme de méfiance chez nos concitoyens à l'égard des essais cliniques, dont il nous faut tenir compte, car, sans volontaires, il n'y a pas d'essais.

Réduire les délais d'autorisation des essais ne permettra pas à notre pays de retrouver son rang dans la recherche clinique mondiale si les conditions ne sont pas réunies pour rassurer des volontaires pour qui tous les risques ne sont pas bons à prendre. C'est précisément dans cet esprit que notre commission a été à l'origine de l'introduction, dans la loi Jardé de 2012, du tirage au sort des CPP pour l'évaluation éthique des projets de recherche.

Permettez-moi, tout d'abord, de saluer l'investissement des 39 CPP répartis sur notre territoire qui effectuent un travail formidable avec souvent des moyens indigents. Animés par des bénévoles du milieu médical et de la société civile, ils garantissent une évaluation éthique pluridisciplinaire et indépendante des projets de recherche.

Le tirage au sort, qui n'est effectif que depuis novembre 2016, a d'abord eu le mérite de rééquilibrer le nombre de dossiers attribués à chaque CPP. Ce lissage a nécessairement demandé à certains d'entre eux des efforts de réorganisation qui ont dû être menés, je le rappelle, à moyens constants et réclament encore du temps. Mécaniquement, le tirage au sort a également permis de réduire le risque de proximité entre promoteurs et membres des CPP.

Pour autant, le tirage au sort a mis en lumière des inégalités entre CPP, inégalités qui, j'insiste, préexistaient à ce mode de désignation. Face à la complexification des spécialités thérapeutiques et à la sophistication des protocoles de recherche, certains CPP, déjà confrontés à l'augmentation de leur charge de travail depuis l'élargissement de leur champ d'évaluation aux recherches non interventionnelles, se retrouvent démunis pour mobiliser un expert dans le domaine de recherche concerné.

Il semble que le délai moyen d'examen par les CPP oscille désormais entre 70 et 85 jours, soit un résultat bien supérieur à l'objectif de 60 jours fixé lors du dernier conseil stratégique des industries de santé. Dans ce contexte, nos collègues Catherine Deroche, Véronique Guillotin et Yves Daudigny, dans leur rapport d'information sur l'accès précoce aux médicaments innovants, ont appelé au pragmatisme : ils ont préconisé une modulation du tirage au sort selon la compétence, afin d'attribuer un dossier de recherche à un CPP capable de mobiliser des experts dans le domaine concerné, et avaient plaidé pour un renforcement du niveau d'expertise de tous les CPP par la mise en place de formations adaptées et d'un réseau d'experts rapidement mobilisables.

Je partage pleinement leurs recommandations qui conservent tout leur sens dans l'examen de cette proposition de loi. La concurrence internationale dans l'implantation des essais cliniques s'intensifie, à l'heure où l'Union européenne s'apprête à réduire les délais d'évaluation scientifique et éthique à partir de 2020 pour les médicaments et 2022 pour les dispositifs médicaux. L'allongement des délais d'examen par les CPP pourrait alors peser sur le positionnement de notre pays dans la recherche clinique mondiale et représenter une perte de chance pour les patients dans l'accès aux thérapies innovantes.

La proposition de loi, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, vise à moduler le tirage au sort des CPP afin qu'il tienne compte, pour l'attribution d'un dossier de recherche, d'une part, de la disponibilité des CPP, qui permettrait d'objectiver la capacité du comité à traiter le dossier dans le respect des délais réglementaires en fonction de sa charge de travail et, d'autre part, de la compétence des CPP, qui permettrait de confier l'examen du dossier à un comité en mesure de mobiliser, en interne ou en externe, un spécialiste pertinent pour l'analyse du projet concerné.

La rédaction retenue par nos collègues députés me semble équilibrée et de nature à permettre une plus grande réactivité des CPP. Je rappelle que, à compter de l'entrée en vigueur du règlement européen sur les essais cliniques de médicaments, le dépassement du délai réglementaire vaudra désormais accord et non plus rejet. Il est donc inconcevable que des projets de recherche puissent être entrepris en l'absence de décision explicite quant à leur caractère éthique, au motif que le CPP concerné aurait gardé le silence.

Toutefois, les conditions de mise en œuvre de cette modulation du tirage au sort méritent, à mon sens, d'être précisées afin de préserver la vocation pluridisciplinaire des CPP qui constitue le fondement d'une évaluation éthique indépendante et sérieuse.

D'une part, je plaide pour que le critère de la compétence soit apprécié souverainement par le CPP, qui devrait pouvoir identifier lui-même les spécialités pour lesquelles les difficultés de recrutement lui semblent discriminantes. Si certains CPP ne sont pas encore aujourd'hui en capacité de mobiliser des experts en oncohématologie, domaine faisant l'objet d'un grand nombre d'essais cliniques, d'autres rencontrent de véritables difficultés à s'adjoindre le concours de pédiatres ou d'ophtalmologues.

D'autre part, il est primordial, à mon sens, que le fait, pour un CPP, de se déclarer incompetent sur une spécialité ne soit qu'un état transitoire et réversible. La vocation pluridisciplinaire des CPP exige que les moyens humains, matériels et financiers suffisants leur soient consentis afin qu'ils puissent, à terme, être tous en capacité d'examiner des projets de recherche dans tous les champs de la recherche biomédicale.

À cet égard, je salue l'engagement pris par Mme la ministre, devant l'Assemblée nationale, de renforcer les moyens des secrétariats permanents des CPP. Mais il me semble indispensable d'aller beaucoup plus loin.

La Cnriph doit enfin avoir les moyens de remplir ses missions, ce qui est loin d'être le cas. L'harmonisation des procédures d'évaluation entre CPP, la formation de leurs membres et de leur secrétariat, la mise en place d'un réseau national d'experts rapidement mobilisables et le développement de tutoriels à l'intention des promoteurs pour le montage des dossiers sont autant d'actions essentielles pour le maintien d'une évaluation éthique crédible dans notre pays.

À mon sens, cette proposition de loi apporte une solution pragmatique à des difficultés qui doivent demeurer transitoires. À terme, l'objectif est bien que plus aucun CPP n'ait à se déclarer incompetent sur une spécialité. À défaut, une spécialisation définitive des CPP ne ferait que reproduire les déséquilibres observés dans le système antérieur au tirage au sort. La concentration de l'examen de projets de recherche sur un petit nombre de CPP dans un champ thérapeutique donné accentuerait le risque de dépassement des délais, soit un effet inverse à l'objectif de la proposition de loi.

Au bénéfice de ces observations, j'invite donc la commission à adopter ce texte sans modification.

M. Bernard Jomier. – Il y a consensus sur le constat – exprimé notamment dans le rapport établi par nos collègues Yves Daudigny, Catherine Deroche et Véronique Guillotin – du caractère non satisfaisant d'une procédure qui contribue à allonger les délais des essais cliniques. Ce constat appelle une réponse.

Les CCP font face à des difficultés que nous connaissons bien, d'abord parce que la loi Jardé a ajouté une troisième catégorie de recherches pour lesquelles leur avis est nécessaire. Des CPP qui, avant la réforme, étudiaient trois ou quatre dossiers par mois se retrouvent maintenant à étudier une dizaine de dossiers par mois, même s'il existe une procédure allégée pour les dossiers estimés sans risque.

Ensuite, les membres qui y siègent sont bénévoles et ils doivent souvent prendre une journée par mois pour venir étudier les dossiers. Chaque CPP dispose d'un seul équivalent temps plein (ETP) pour son secrétariat, c'est très pratique, mais, compte tenu des congés, il y a des périodes sans secrétariat, où la procédure peut prendre du retard.

Par ailleurs, tous les CPP n'ont pas tous les spécialistes nécessaires : par exemple, seulement la moitié des 39 CPP ont un pédiatre et 8 un spécialiste des rayonnements ionisants. Donc, ces CPP doivent chercher un expert dans leur réseau, demander des informations complémentaires aux promoteurs, etc., ce qui rallonge encore la procédure. Ainsi, des dossiers qui sont envoyés à des CPP ne peuvent pas être réceptionnés, faute de temps de secrétariat disponible ou parce que le plan de charge ne permet pas l'examen en temps voulu. De ce fait, une proportion importante – un tiers à la moitié – des dossiers ne serait pas traitée dans le délai imparti.

Pour autant, le dispositif législatif en question est récent, puisque les décrets ont été pris en 2016 – voire mai 2017, pour le plus important. Quant à l'opérationnalité, elle n'a été complète qu'au début de 2018, puisque le système d'information de la Cnriph qui permet, au niveau national, les échanges entre les promoteurs et les CCP, ainsi qu'entre les CCP et l'ANSM, n'est opérationnel que depuis le début de cette année. Or nous voulons modifier aujourd'hui ce dispositif. Avons-nous bien le recul nécessaire ?

Vous avez cité les pistes d'amélioration consistant à augmenter les moyens de fonctionnement dévolus aux CCP. Je salue les propos que vous avez tenus lors du débat à l'Assemblée nationale sur cette question, madame la ministre. C'est important, parce que la dotation de l'État aux CPP a baissé : elle a été fixée initialement à 3,5 millions d'euros, elle est passée à 3,3 millions d'euros, ce qui a accru les difficultés de fonctionnement des CCP. Mais ce n'est pas une question d'ordre législatif.

Travailler sur la reconnaissance des parcours des membres des CPP, ainsi que l'a proposé le rapporteur à l'Assemblée nationale, afin de valoriser le temps consacré à cette activité bénévole, n'est pas non plus une réponse relevant du domaine législatif.

La création d'une liste nationale d'experts pour faciliter le travail des CPP a été évoquée, mais cette liste était déjà prévue par la loi Jardé. Or elle n'existe toujours pas. Quels problèmes pose donc la constitution de cette liste qui permettrait d'apporter une réponse convenable au problème des CPP sans avoir à changer la loi ? Pourquoi les CPP qui ne disposent pas des ressources suffisantes en termes d'expertise n'ont-ils pas, plusieurs années après le vote de la loi, accès à cette liste nationale qui était prévue par la loi ?

En résumé, les améliorations nécessaires relèvent largement du domaine réglementaire. D'ailleurs, la proposition de loi, telle qu'elle est rédigée, modifie l'article L. 1123-6 du code de la santé publique, mais renvoie à un décret en Conseil d'État les précisions sur la procédure. En quoi cette proposition de loi est-elle donc nécessaire ? Notre rapporteur lui-même vient de souligner que des précisions doivent être apportées, notamment pour éviter que la qualité pluridisciplinaire des CPP ne soit altérée. Il faudra bien un texte d'application en aval de l'adoption de cette proposition de loi pour préciser la sécurisation du principe de désignation aléatoire et de pluridisciplinarité. J'ai bien entendu, madame la ministre, votre volonté d'éviter la constitution de *clusters* de CPP spécialisés qui paraît contradictoire avec la lutte contre les conflits d'intérêts. Je constate que nous manquons d'informations à ce sujet et qu'une étude d'impact aurait été bienvenue.

Enfin, vous l'avez rappelé, un règlement européen sur les essais cliniques de médicaments, voté en 2014, mais toujours pas entré en vigueur, prévoit la création, au niveau européen, d'un portail unique et d'une base de données. Il doit entrer en vigueur six mois après la publication attestant du bon fonctionnement des outils informatiques prévue courant 2019 – Mme la ministre nous a indiqué que ce serait plutôt en 2020. Il concerne toutes les recherches interventionnelles nationales et multinationales sur les médicaments, y compris les thérapies innovantes, mais ne couvre pas toutes les recherches relevant de la loi Jardé. S'agissant d'un règlement, une transposition en droit français n'est pas nécessaire, un simple toilettage du code de la santé publique suffira. Ce règlement a pour objectif de faire tenir toute la procédure en 60 jours, dont 45 jours pour l'évaluation éthique. Les acteurs français se sont mobilisés, comme vous l'avez rappelé, pour se préparer à ce nouveau cadre, en collaboration avec les promoteurs privés comme académiques.

Une phase pilote de deux ans a été lancée au niveau national, simulant le mode de fonctionnement qu'instaurera le règlement européen. En septembre 2017, un bilan quantitatif assez positif a été établi : sur 260 dossiers déposés dans le cadre de cette expérimentation, 210 ont été gérés dans de bonnes conditions. La France a été la première à lancer cette phase pilote et les résultats montrent que la mobilisation est bien réelle et que les efforts qui sont essentiellement d'ordre organisationnel paient, sans avoir besoin de changer la loi. On peut légitimement juger que les préoccupations des promoteurs de projets de recherche sur les médicaments ont trouvé un écho à la Commission européenne et trouveront satisfaction avec l'entrée en vigueur prochaine du règlement européen.

Nous en sommes donc au stade où un dispositif législatif vient tout juste d'être complété et nous savons que, dans 12 ou 18 mois, un dispositif européen complet entrera en vigueur. Est-il nécessaire, dans cet intervalle, de revenir sur la loi, alors que des dispositions d'ordre réglementaire suffiraient à améliorer le dispositif ? À défaut de réponses satisfaisantes sur ce point, il nous sera difficile de voter en faveur de cette proposition de loi, mais nous attendons vos éléments de réponse.

M. Michel Amiel. – L'objectif de la proposition de loi est l'amélioration des essais cliniques et le renforcement de la compétitivité de notre industrie pharmaceutique, sujet non négligeable, mais trois autres points méritent d'être abordés.

Tout d'abord, la constitution d'une liste d'experts paraît nécessaire. Le nombre et la diversité des spécialistes doivent être suffisants pour maintenir le *pool* de CPP à 39, en particulier dans certaines spécialités comme la pédiatrie.

Ensuite, les moyens alloués au niveau administratif ne permettent l'emploi que d'un ETP, au risque de limiter l'efficacité des CPP.

Enfin, rappelons que la loi Jardé date de 2012 et que les décrets d'application ont été pris en 2016, voire 2017. Cela prouve que les choses n'étaient pas simples ! Une réduction trop importante du nombre des CPP concernés par le tirage au sort ne nuirait-elle pas à l'esprit de ce texte, lequel a pour but de limiter les conflits d'intérêts ?

M. Daniel Chasseing. – Cette proposition de loi vise à pallier les dysfonctionnements des CPP en précisant les modalités de leur désignation par tirage au sort, afin de permettre une évaluation plus adaptée des projets de recherche. Cette modification est motivée par le souci de réduire les délais de l'évaluation menée par le CPP tiré au sort.

En effet, faute de disposer de compétences, ces comités sont souvent incapables de rendre un avis dans le délai imposé de 45 jours, un silence entraînant un rejet de la demande.

Une telle issue est insatisfaisante. Le promoteur peut, certes, demander au ministère de soumettre le projet à un second examen, mais sans garantie de compétence dans la spécialité concernée. Ce dysfonctionnement pénalise la réalisation d'essais cliniques sur le territoire français, ce qui a des conséquences négatives pour les malades, la recherche en santé, l'innovation, l'économie et l'emploi.

Cette loi permettra de rendre des avis dans les délais prévus, au profit des malades et de l'attractivité de notre pays dans le domaine de la recherche clinique. J'y suis donc favorable.

Mme Laurence Cohen. – Cette proposition de loi est une fausse bonne idée. La fin du tirage au sort risque de soumettre des CPP en nombre réduit aux pressions des grands groupes pharmaceutiques. Les comités chargés d'examiner les conditions des essais cliniques seront en effet connus à l'avance, ce qui est contraire aux principes de neutralité et d'impartialité.

On nous dit que les CPP ne disposent pas toujours des experts compétents. Il s'agit en fait d'une question de moyens. Comment l'autorité que vous avez évoquée, madame la ministre, aura-t-elle les moyens humains et financiers de choisir le comité disposant de la bonne compétence ?

Il y a beaucoup d'inconnues ! Je suis sensible, avec mon groupe, aux problématiques de conflit d'intérêts, lesquelles ne me semblent pas réglées par le texte. Cela ouvre le débat sur le pôle public du médicament et de la recherche, lequel serait très utile par les temps qui courent.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Madame Cohen, il n'est pas question dans la proposition de loi d'une autorité, mais d'un système informatique auquel les CPP transmettront le nombre de dossiers qu'ils ont à traiter et le délai d'attente. Cela permettra d'éviter l'engorgement des comités et de connaître leurs compétences. Le système sera évolutif, car un CPP qui n'est pas compétent peut disposer d'un expert six mois plus tard.

La proposition de loi ne vise pas, loin de là, à limiter la transparence ou à favoriser les conflits d'intérêts. Pour avoir présidé l'Institut national du cancer, je puis vous dire qu'en France le nombre d'essais académiques, opérés par des promoteurs académiques testant non pas des médicaments à proprement parler, mais des stratégies de traitement, est bien supérieur à celui des essais industriels, ce qui est de nature à augmenter l'attractivité de la recherche clinique française, ainsi que le niveau et la rapidité des publications de nos scientifiques et cliniciens. Ce n'est donc pas un texte pour l'industrie pharmaceutique.

Monsieur Jomier, nous disposons bien du recul nécessaire puisque les premiers tirages au sort datent de novembre 2016. À cette occasion, les promoteurs nous ont fait part de retards significatifs dans les délais de réponse.

Il a été question d'une liste nationale d'experts, mais il ne me semble pas que cela soit dans l'esprit de la loi Jardé, laquelle prévoit une pluridisciplinarité, des regards croisés sur un sujet. Cette liste, qui a été proposée par la Cnriph, ne figure pas dans la loi. Cela reviendrait à dire que l'avis d'un seul expert suffirait. Or la compétence des CPP tient justement à l'expertise

collective émise, à la fois, par une infirmière, un professeur de droit, un éthicien et un clinicien. Aller chercher un expert au coup par coup sur une liste est contraire à l'esprit même du CPP. Par ailleurs, il faudrait la tenir à jour, vérifier les conflits d'intérêts en permanence.

Pourquoi en passer par la loi ? Le principe du tirage au sort ayant été posé par la loi Jardé, toute modulation de ce processus relève du niveau législatif.

La proposition de loi ne sera modifiée en rien par le règlement européen, celui-ci ne traitant pas de la désignation des CPP.

La moyenne de traitement des dossiers est actuellement de 71 jours, soit 15 jours de plus que les délais légaux. Cela nous inquiète d'autant plus que le nombre de dossiers examinés par les CPP s'accroît. L'amélioration, *via* le système d'information, de l'efficacité du tirage au sort permettra de résoudre ce problème. L'idée n'est pas de restreindre le nombre de CPP ayant une compétence donnée, mais d'en avoir suffisamment pour que le tirage au sort concerne une dizaine ou une quinzaine d'entre eux.

Outre la compétence des CPP, les délais seront également inscrits dans le système d'information, afin d'améliorer la fluidité du traitement des dossiers.

M. Jean Sol, rapporteur. – Monsieur **Jomier**, l'effectif du secrétariat des CPP passera de 1 à 1,5 ETP, afin que soit assurée la continuité du traitement des flux.

Le tirage au sort est opérationnel depuis novembre 2016. La Cnriph et la Conférence nationale des comités de protection des personnes (CNCP) ont admis que le recul était suffisant pour évaluer les problèmes organisationnels posés par ce mode de désignation.

S'agissant de la liste nationale d'experts, il est apparu qu'aucune solution n'était satisfaisante à elle seule. Compte tenu de la complexification des spécialités thérapeutiques et de l'étroitesse du vivier de spécialistes dans certaines aires thérapeutiques, le réseau national d'experts ne sera pas en mesure de combler systématiquement tous les besoins d'expertise.

Si le réseau ne comprend que deux experts en virologie déjà mobilisés dans l'examen des projets pour deux CPP, que faisons-nous pour les autres projets de recherche dans ce domaine qui restent à attribuer ? Faut-il inclure les CPP qui n'ont toujours pas d'accès à des virologues pour ces dossiers, au risque de les mettre en difficulté, ou circonscrire le tirage au sort aux CPP qui ont déjà accès à des virologues ? La deuxième option s'impose. Il est dans l'intérêt de l'évaluation de permettre cette modulation selon la compétence pour tenir compte ponctuellement des difficultés de recrutement des CPP, qui pourraient ne pas toujours être résolues par une liste nationale d'experts.

S'agissant de la phase pilote de l'ANSM, une enquête effectuée par des promoteurs institutionnels a conclu à un délai de 83 jours effectifs pour les recherches de catégorie 1, soit les essais cliniques. Cela représente un délai moyen supérieur de plus de 20 jours au délai de 60 jours.

Pour répondre à M. Amiel et à Mme Cohen, le tirage au sort, qui n'est pas remis en question, constitue un élément de prévention des conflits d'intérêts, mais il n'est pas le seul. Les membres experts externes des CPP sont tenus aux obligations de déclaration publique de leurs liens d'intérêts. Par ailleurs, le fonctionnement collégial des CPP ainsi que la complémentarité des collèges scientifiques et société civile participent de l'indépendance des avis.

M. Alain Milon, président. – Je rappelle que le rapporteur au Sénat de la proposition de loi présentée en 2009 par M. Jardé, député et professeur de médecine au centre hospitalier universitaire (CHU) d'Amiens, était Marie-Thérèse Hermange. En première lecture, les groupes socialiste et communiste se sont abstenus. Le texte, revenu au Sénat en novembre 2010, un an après, a été adopté en séance à l'unanimité le 20 décembre 2010. Après réunion d'une commission mixte paritaire, ce texte n'a finalement été définitivement adopté qu'en février 2012, soit près de trois ans après sa première présentation ! M. Jardé s'était d'ailleurs tellement impliqué qu'il a été battu lors des élections législatives dans sa circonscription – autre sujet de réflexion pour les élus...

Nous sommes désormais en 2018 et Mme Buzyn n'est ministre de la santé que depuis un an. La ministre précédente a mis cinq ans pour mettre en application le texte, à la suite de l'affaire Biotrial. Je tenais à vous donner ces éléments afin que notre réflexion soit complète sur le sujet.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Alain Milon, président. – Le vote sur l'ensemble du texte en séance publique aura lieu le mardi 2 octobre à 17 h 45.

Proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés (n° 434, 2017-2018) - Nomination d'un rapporteur

M. Alain Milon, président. – Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste a demandé l'inscription à l'ordre du jour de son espace réservé du 24 octobre prochain de la proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés.

Pour la nomination du rapporteur, j'ai reçu la candidature de notre collègue Cathy Apourceau-Poly.

Mme Cathy Apourceau-Poly est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 434 (2017-2018) portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés.

La réunion est close à 14 h 50.

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

Mercredi 19 septembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, Christophe-André Frassa, Jean-Pierre Leleux, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Jérôme Durain, David Assouline et Mme Maryse Carrère comme membres titulaires et de MM. François Bonhomme, André Gattolin, Michel Laugier, Pierre Ouzoulias, Olivier Paccaud, François Pillet et Mme Sylvie Robert comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'éventuelle commission mixte paritaire se réunira mercredi 26 septembre à 9 heures au Sénat.

Désignation d'un vice-président de la commission

M. Max Brisson est élu vice-président de la commission, en remplacement de M. Jean-Claude Carle.

La réunion est close à 9 h 05.

Mercredi 26 septembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, avant de passer à notre ordre du jour, je vous informe que le bureau de la commission se réunira mercredi 3 octobre à 8 heures 30 afin, notamment, d'élaborer notre programme de travail des prochains mois.

Par ailleurs, j'ai jugé utile de demander aux ministres de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale de venir nous rendre compte de la rentrée scolaire et universitaire. D'ores et déjà, je peux vous annoncer que nous entendrons Mme Frédérique Vidal le 9 octobre à 17 heures. Nous pourrions notamment faire un premier bilan de Parcoursup. L'audition de M. Blanquer n'est pas encore fixée. J'ai aussi sollicité en urgence la nouvelle ministre des sports.

En outre, je vous rappelle qu'un débat sur la réforme du baccalauréat est prévu à l'ordre du jour de la séance publique, le 3 octobre. Je vous invite à vous rapprocher les uns des autres afin de coordonner vos interventions.

Enfin, je souhaite la bienvenue à notre collègue Damien Regnard, sénateur représentant les Français établis hors de France, qui nous rejoint en remplacement de Jean-Claude Carle, qui, vous le savez, a quitté le Sénat.

Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur le colloque du 12 juillet 2018 relatif à l'avenir de l'audiovisuel public

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'en viens à l'ordre du jour de notre commission, qui appelle, en premier lieu, la présentation d'une communication sur le colloque relatif à l'avenir de l'audiovisuel public, tenu au Sénat le 12 juillet dernier.

En préambule, je tiens à remercier Jean-Pierre Leleux, André Gattolin et David Assouline, qui ont tous trois présidé des tables rondes lors de cette journée.

Notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a donc organisé, le 12 juillet 2018, un colloque sur le thème « Comment réenchanter l'audiovisuel public à l'heure du numérique ? », qui a rassemblé plus de 300 professionnels.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette journée, et tout particulièrement de l'étude d'opinion commandée par la commission à l'institut *OpinionWay* et de la première table ronde organisée sur le thème « Les missions du service public de l'audiovisuel en Europe à l'heure du numérique » à travers les interventions de Peter Boudgoust, président de la SWR et de ARTE, de Sir David Clementi, président de la BBC, de Pascal Crittin, directeur de la RTS, d'Anne Durupt, directrice générale d'ARTE France, de Monica Maggioni, alors présidente de la RAI, et de Jean-Paul Philippot, administrateur général de la RTBF.

Parmi les enseignements du sondage exclusif commandé par notre commission et mené dans cinq pays européens, je citerai le fait que la France se distingue par une faible identification des spécificités de ses médias publics par rapport aux médias privés. Si les Français reconnaissent que les programmes publics sont globalement plus « intelligents », ils estiment aussi que les médias publics manquent de dynamisme. Les personnes interrogées sont attachées à la gratuité du service public audiovisuel et à son rôle pour défendre les valeurs démocratiques et l'accès à une information fiable.

Si 80 % des Britanniques sont satisfaits de la BBC, seuls 56 % des Français le sont de l'audiovisuel public. Cet écart s'explique notamment par le sentiment de manque d'indépendance des médias publics français, à l'égard à la fois des puissances économiques - compte tenu de la dépendance à la publicité - et des autorités politiques.

Parmi les pistes d'évolution, les trois quarts des sondés souhaitent pouvoir accéder aux programmes publics locaux de télévision et de radio sur une même plateforme et 70 % sont opposés à la suppression de la diffusion hertzienne de France 4.

Partant de ces constats, les échanges menés le 12 juillet ont tout d'abord permis de rappeler que la mission de service public de l'audiovisuel était inséparable d'une ambition forte, « parfois aux limites du réalisable », selon notre collègue André Gattolin.

Cette mission s'accompagne d'une obligation d'universalité, qui recouvre à la fois un objectif de couverture territoriale, la nécessité de diversifier les programmes pour toucher tous les publics et une accessibilité maximale par la gratuité des services. Pour la présidente de la RAI, Monica Maggioni, qui est intervenue le 12 juillet : « on ne peut avoir de sociétés réellement démocratiques là où seulement ceux qui peuvent payer ont accès à des produits de qualité, aidant à comprendre le monde, les sociétés ».

Le premier enseignement est que l'universalité demeure l'objectif principal des médias publics européens. Elle implique un accès gratuit à l'ensemble des programmes du service public afin de se distinguer des plateformes par abonnement, des chaînes payantes et des chaînes gratuites privées qui font payer l'accès à leurs programmes de manière délinéarisée.

Nous avons constaté, par ailleurs, que la BBC mettait également l'universalité au centre de son projet, notamment à travers la représentation de la diversité de la nation et des régions au sein du Royaume-Uni. Le groupe britannique souhaite ainsi représenter l'ensemble de la société.

L'universalité implique que les médias publics s'adressent à tous les publics, sans distinction de territoires, d'opinions, de générations, d'origines. La dimension territoriale ou locale demeure le cadre de référence des médias publics européens, à l'exception d'ARTE, qui se revendique comme le seul média public européen.

La seconde mission de l'audiovisuel public concerne l'éveil et l'enrichissement des publics.

Cette mission d'éveil inscrit l'audiovisuel public en complément de l'éducation nationale. L'ambition culturelle et pédagogique doit idéalement traverser tous les programmes, qu'ils soient de nature informative, documentaire, fictionnelle ou divertissante. Cette aspiration prend aujourd'hui la forme d'une exigence de qualité de l'offre et d'une ambition en faveur de la création audiovisuelle nationale.

Cette exigence de qualité est aujourd'hui fragilisée par la fragmentation des audiences, la concurrence forte du privé et la priorité donnée à l'audience, donc à la demande, à travers, par exemple, des programmes d'*infotainment*.

L'éducation et la culture forment un objectif prioritaire des médias publics européens. Elles incarnent bien la spécificité de ces médias, qui ne doivent pas rechercher prioritairement l'audience, mais plutôt viser à fortifier le jugement des citoyens.

Si la BBC constitue un élément de la nation britannique, c'est à la fois parce qu'elle cultive farouchement son indépendance à l'égard des gouvernements, mais aussi parce qu'elle a pour ambition affichée l'impartialité, la neutralité et la précision en matière d'information. Certains de ses programmes sont dédiés à l'éducation et la qualité constitue un impératif revendiqué.

La confiance que les citoyens peuvent avoir dans les médias publics européens est étroitement liée au sentiment de neutralité et d'impartialité qu'ils peuvent inspirer. Or les Français sont nombreux à considérer que leurs médias publics ne sont pas impartiaux.

Le développement du numérique a été largement discuté le 12 juillet. Il questionne à la fois l'offre et l'organisation de l'audiovisuel public face à une globalisation de l'offre des autres médias et une dérégulation.

La délinéarisation, en particulier, favorise une politique de la demande fondée sur le libre-service au détriment d'une politique de l'offre structurée par un cahier des charges.

Les médias publics français ont conscience de l'enjeu numérique, mais tardent à s'y adapter. Seule ARTE se considère déjà comme un média délinéarisé.

Le contact avec le public commence dès la jeunesse. C'est pourquoi la BBC a conservé des programmes hertziens pour les moins de 12 ans. Le président de la BBC a d'ailleurs fait part de sa surprise face à la suppression de la diffusion de France 4 sur le réseau hertzien.

Le numérique accroît considérablement l'offre de programmes et oblige en conséquence les médias publics à se rapprocher de leurs publics. Dans cette perspective, le maintien d'une offre hertzienne à destination des plus jeunes apparaît essentiel pour construire une relation de long terme.

Par ailleurs, le président de la BBC a estimé que l'accès aux programmes publics devait être gratuit, même sur les plateformes numériques. À défaut, il a pointé le risque de s'éloigner du principe d'universalité. Le respect de la gratuité pose néanmoins la question des moyens financiers dont disposent ces médias, en particulier pour acquérir et conserver les droits des programmes proposés.

Or les gouvernements ont décidé de réduire fortement les ressources de l'audiovisuel public. Elles baisseront ainsi de 700 millions d'euros en Allemagne au cours des dix prochaines années. En Suisse également, les moyens de l'audiovisuel public sont appelés à baisser, la redevance, de 380 euros en 2018, étant ramenée à 313 euros en 2019.

Parallèlement à la baisse des financements publics, le modèle d'affaires fondé sur la publicité est remis en cause en raison de l'émergence des plateformes, qui captent la publicité, ainsi que de certaines grandes chaînes étrangères. Or ce sont les médias publics européens qui produisent le plus de contenus européens, a rappelé Pascal Crittin, le directeur de la RTS.

La stabilité dans le temps des ressources des médias publics est devenue une revendication largement partagée, dans un objectif d'indépendance. Elle implique une modernisation de la ressource au travers d'une évolution vers un impôt universel ne dépendant pas de la possession d'un téléviseur et vers des engagements pluriannuels permettant de développer des stratégies d'entreprise indépendamment des cycles électoraux.

La production de programmes de qualité et d'une information de référence a un coût qui n'est pas compatible avec une baisse continue des moyens, même si des gains de productivité sont possibles et nécessaires.

À cet égard, la réduction des dépenses de fonctionnement implique un rapprochement des structures pour constituer des groupes publics qui intègrent télévision, radio et numérique. Les mutualisations peuvent être recherchées en regroupant les moyens de production de contenus, d'une part, et les supports de diffusion, d'autre part. Ainsi, la Suisse a procédé en 2010 à la fusion de la radio et de la télévision, ce qui a été l'occasion de mettre en œuvre une politique de mobilité professionnelle et une formation « trimédias ». Ce type d'approche est indispensable pour permettre l'adhésion des personnels aux changements nécessaires.

Pour conclure, je dirai que l'avenir de l'audiovisuel public tient dans sa capacité à proposer une alternative à la standardisation d'une offre de plus en plus globale et anglo-saxonne, à coopérer avec les autres acteurs européens pour faire rayonner notre culture et promouvoir la production européenne, à privilégier l'explication et l'approfondissement pour lutter contre les manipulations de l'information tout en respectant une stricte neutralité politique et les différents points de vue.

Pour cela, les moyens suffisants doivent être garantis dans la durée afin de permettre de créer un consensus social en interne et une alliance avec les producteurs. Dans cette perspective, notre collègue David Assouline a appelé de ses vœux « un pacte entre le public et le privé français, entre les producteurs et les éditeurs » pour résister aux GAFAN.

La transformation numérique doit également avoir pour conséquence une transformation dans l'organisation afin de mieux intégrer les différents supports de diffusion au sein de groupes de plus en plus unifiés.

M. Jean-Pierre Leleux. – Cette journée a été riche d'enseignements, grâce notamment à la qualité des intervenants. Le sondage nous a par ailleurs apporté des informations utiles.

Je considère que ce colloque est une étape importante dans la réflexion que mène le Sénat depuis plusieurs années sur l'audiovisuel public. Je vous rappelle à cet égard le rapport que j'avais fait, en 2015, avec André Gattolin sur le financement de l'audiovisuel public, dont 80 % des propositions restent valables.

Une réforme d'ensemble est annoncée par le Gouvernement. Elle était prévue pour 2019 ; on parle maintenant de 2020. Pour l'instant, nous restons dans l'attente des grandes orientations, mais je fais le constat d'un manque de cohérence et de vision de la part de l'exécutif. Le Sénat doit donc continuer de travailler pour faire des propositions fortes.

Il faut « décorseter » la réglementation, qui date de 1986 dans ses grandes lignes, alors que l'audiovisuel a énormément évolué depuis. D'aucuns s'interrogent sur la nécessité d'un audiovisuel public. Pour ma part, j'y suis favorable, à condition qu'il change. À cet égard, j'ai été frappé, à la lecture du sondage, par l'attachement des Britanniques à la BBC. On en est loin en France, donc : « Au travail ! ».

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je note toutefois que 82 % de nos compatriotes sont favorables au maintien d'un service public de l'audiovisuel.

M. André Gattolin. – Je suis également très satisfait de ce colloque. Il importe d'avoir une vision globale et d'éviter les réformes par « petits bouts ».

Soyons à l'initiative, alors que le Gouvernement semble être au point mort.

Je suis toujours frappé par la méconnaissance de l'offre et du périmètre de l'audiovisuel public chez nos concitoyens.

En la matière, il me semble que nous avons une vision plus quantitative que qualitative. Or, on est passé de *Radioscopie* de Jacques Chancel à l'émission de Laurent Ruquier, qui est une véritable entreprise de démolition. C'est un vrai problème. Par ailleurs, les journaux de France 3 en régions ne dispensent pas assez d'informations générales et politiques. Bref, nous ne ferons pas l'économie d'une réflexion sur les programmes, tant nationaux que régionaux.

Par ailleurs, nous n'avons aucune étude du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur le pluralisme, hors des périodes de campagne électorale.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous aurons bientôt l'occasion d'interroger Olivier Schrameck sur le sujet.

M. André Gattolin. – Je lui demanderai également pourquoi le CSA n'applique pas la loi du 20 décembre 2016, à l'origine de laquelle se trouve une proposition de loi que j'avais déposée, et qui lui fait obligation de nous remettre un rapport sur la publicité qui accompagne les programmes télévisés à destination de la jeunesse.

M. David Assouline. – J'ai, moi aussi, trouvé cette journée remarquable. Le Sénat est vraiment à la hauteur de l'enjeu, au contraire du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Quel est cet enjeu fondamental ? Il s'agit de contrer les GAFAN.

Le prochain rendez-vous que nous aurons avec le Gouvernement sera le budget. Or c'est la première fois depuis dix ans que la redevance est en baisse réelle, puisque l'on supprime la revalorisation automatique de 1 euro. On nous dit que la création est sanctuarisée, mais c'est impossible avec une telle baisse de moyens.

Ce sont 25 millions d'euros en moins, mais c'est en fait le double si l'on considère les évolutions indiciaires des personnels et la hausse automatique des coûts due à l'inflation.

Je suis favorable à une réforme globale de l'audiovisuel public. Sous le précédent quinquennat, le choix a été fait de voter d'abord une petite loi portant sur l'indépendance de l'audiovisuel public pour se donner le temps d'une réflexion plus globale. C'était l'objet du rapport Lescure sur l'exception culturelle. Malheureusement, nous n'avons pas eu le temps d'aller au bout, car d'autres enjeux sociaux, sécuritaires, ont saturé le débat politique. Le même phénomène se reproduit aujourd'hui, même si le Président de la République dit le contraire. D'ailleurs, quand la ministre de la culture annonce à La Rochelle une réforme de la redevance à la fin de l'année, elle est contredite une heure après par Matignon. On ne pourra rien faire avec une ministre à ce point aussi fragile et désavouée. Il semblerait que la réforme ne soit même pas dans les radars de 2019. Continuons à travailler, mais, franchement, nous ne sommes pas aidés.

Mme Dominique Vérien. – Le colloque a été l'occasion d'un très bon état des lieux, qui a mis en évidence quelques convergences avec nos partenaires européens. C'est à ce niveau que nous pourrions porter le fer contre les GAFAN en créant une plateforme numérique européenne. L'Union est déficiente, mais nous pouvons envisager de travailler avec quelques pays. Il y a certes le problème de la langue, mais il faut bien se faire à l'idée qu'il y a plusieurs langues en Europe. Cette plateforme pourrait nous y aider.

S'agissant de la redevance, on constate que l'exécutif n'a aucune vision globale. Je pense que la ministre essaie de se rapprocher des positions exprimées dans le rapport Leleux-Gattolin, mais, à chaque fois qu'elle fait un pas en avant, elle doit en faire un en arrière. Pour ma part, je ne serais pas choquée par un élargissement de son assiette, compte tenu de la diversification des modes d'accès aux programmes.

En tout cas, il est temps de mettre de l'ordre dans l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet. – En tant qu'administrateur de Radio France, je suis frappé par le décalage entre les ambitions affichées et les ressources budgétaires affectées. Je suis persuadé que nous avons besoin d'un service public de l'audiovisuel. À quel prix ? Avec quelles ambitions ?

Radio France a fait beaucoup d'efforts, mais nous sommes plombés par le retard accumulé dans le numérique et le coût des travaux de rénovation de la Maison de la radio.

Malheureusement, en France, la réforme n'est vue que par un bout de la lorgnette : celui de Bercy. Nous avons aussi besoin de « réenchanter » l'audiovisuel public avec des moyens budgétaires.

Enfin, je regrette, comme beaucoup d'entre nous, que la ministre de la culture ne soit pas en mesure de décider quoi que ce soit.

Mme Laure Darcos. – Les acteurs de l'audiovisuel public ne savent pas communiquer sur leurs programmes de qualité, notamment en région. France 3 a l'avantage de pouvoir se raccrocher aux territoires et, à mon sens, un rapprochement avec France Bleu doit être étudié.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame Lepage, avant de vous donner la parole, je vous informe que nous consacrerons prochainement une journée d'étude à l'audiovisuel extérieur.

Mme Claudine Lepage. – Je voulais mettre l'accent sur l'accord de partenariat éditorial entre France Médias Monde et Deutsche Welle. Il y a également en projet la création d'une plateforme numérique à destination des migrants afin de leur offrir une information fiable.

M. Antoine Karam. – Je vais encore être accusé de prêcher pour ma paroisse...

Où en est-on du projet de suppression de France Ô ? Je vous rappelle que cette chaîne s'adresse plus particulièrement à plus de 2 millions de personnes sur le territoire national, et je ne parle pas des outre-mer. Si l'on veut raffermir la cohésion de la société française, cette suppression n'envoie pas un bon signal.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – À ma connaissance, France Ô devrait être basculée en « tout-numérique », comme France 4.

M. Antoine Karam. – Beaucoup de communes d'outre-mer n'ont pas accès au réseau internet. C'est notamment le cas en Guyane, alors que l'on vient de lancer de Kourou la centième fusée Ariane !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis entièrement d'accord avec vous.

Avant de clore notre débat, je tiens à dire, à titre personnel, que je regrette l'annonce faite par la ministre d'une réforme de la contribution à l'audiovisuel public totalement déconnectée d'une réforme d'ensemble de l'audiovisuel public, une annonce aussitôt contredite par son collègue de Bercy.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Audition de M. Pierre Bühler, président de l'Institut français

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis très heureuse d'accueillir M. Pierre Bühler, président de l'Institut français, accompagné de Mme Anne Tallineau, directrice générale déléguée. Monsieur le président, vous avez été nommé en août 2017 et nous vous recevons pour la première fois dans le cadre de notre commission.

La création de l'Institut, en 2010, doit beaucoup à l'impulsion du Sénat et de notre ancien collègue Jacques Legendre. Or, nous sommes préoccupés, toutes couleurs politiques confondues, de constater que depuis cette création, qui appelait pourtant une dynamique forte, les crédits budgétaires se sont étiolés, jusqu'à atteindre « l'os », pour reprendre l'expression du secrétaire d'Etat à la francophonie, Jean-Baptiste Lemoyne, lors du débat dont nous avons eu l'initiative, en novembre dernier, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018.

En février 2017, nous avons émis un avis favorable à l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens de votre établissement pour la période 2017-2019 mais vous n'ignorez pas que nous avons longuement balancé, au vu de l'inadéquation entre moyens et objectifs.

Nous aimerions donc savoir où en est la situation budgétaire de l'Institut. Nous souhaiterions également votre éclairage sur le projet de rapprochement avec la Fondation Alliance Française - un sujet sur lequel nous avons entendu Pierre Vimont, sur son rapport. Qu'en est-il, enfin, du Plan pour la langue française et le plurilinguisme annoncé par le Président de la République le 20 mars dernier ?

M. Pierre Bühler, président de l'Institut français. – Je suis honoré de votre invitation et vous remercie, au nom de l'Institut français, de votre écoute et du soutien que vous nous avez toujours apporté. Que la représentation nationale reconnaisse le travail de l'opérateur de l'État que nous sommes est une marque d'estime à laquelle nous sommes sensibles et qui encourage les équipes de l'Institut français.

Après une phase d'attrition des crédits - la subvention pour charges de service public a reculé de 25 % entre 2011 et 2017, ce qui est considérable pour une entité dans les coûts de structure sont incompressibles -, en 2017, peut-être grâce à vos plaidoyers, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a décidé de ne pas diminuer notre subvention en 2018. Avec un taux de mise en réserve passé de 8 % à 3 %, cela nous a donné une bouffée d'oxygène pour pousser notre action dans de nouvelles directions, notamment les partenariats avec les collectivités territoriales, qui manifestent un vif intérêt à se projeter à l'étranger.

Au point que, travaillant sur une base financière paritaire, nous peinons à suivre cet appétit. Nous avons pu cependant, l'an dernier, augmenter l'enveloppe consacrée à ces partenariats.

Autre axe fort de notre action : la transformation digitale et la promotion des arts et cultures numériques, domaine où nous jouissons d'un très beau potentiel, qui mérite d'être accompagné.

À la lumière de premiers contacts avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, je puis vous annoncer que nous devrions bénéficier en 2019 d'une subvention exceptionnelle au profit du Plan pour la langue française et le plurilinguisme, dont l'Institut français est l'opérateur pivot. De fait, sur les 33 mesures de ce plan, la moitié environ nous incombe, soit seuls, soit en partenariat avec d'autres opérateurs. Nous avons pris le mors aux dents pour traduire ces préconisations en moyens budgétaires et notre plaidoyer a été entendu : nous bénéficierons d'une subvention exceptionnelle de l'ordre de deux millions d'euros.

Au total, donc, la décroissance budgétaire observée depuis 2011 a pris fin en 2018, et pour l'année 2019, les crédits seront en augmentation. Il est vrai qu'il ne s'agira que d'une dotation exceptionnelle non reconductible, mais il reste que dans un contexte budgétaire très tendu, y compris sur le programme 185, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a reconnu que nous avons un rôle tout particulier à jouer, et que nos missions nouvelles devront être assorties de moyens nouveaux.

Mme Anne Tallineau, directrice générale déléguée de l'Institut français. – La dotation budgétaire supplémentaire qui vous sera présentée dans le projet de loi de finances pour 2019 est importante : 2 millions d'euros sur un budget de 32 millions, ce qui porte la dotation de 28 à 30 millions, soit le niveau de subvention de l'Institut en 2014.

Un de nos objectifs a été de faire en sorte que le ministère de la culture, qui exerce, depuis deux ans, une cotutelle sur l'Institut français, joue un rôle plus important, par le partage d'orientations stratégiques et une montée en puissance de ses financements. Nous sommes heureux que ces efforts commencent à porter leurs fruits. En 2018, nous avons été chargés de mettre en œuvre une opération, assortie d'un financement, à la Triennale du design de Milan. Pour 2019, sans préempter les annonces de la ministre, demain, au Festival des francophonies en Limousin, je puis vous dire que l'Institut français portera l'une des mesures annoncées dans le Plan, sur la circulation des écritures dramatiques, et que nous pourrions également faire remonter en puissance les crédits consacrés à notre coopération avec l'Afrique et les Caraïbes. La participation financière du ministère de la culture monte donc peu à peu en puissance, même si elle n'atteint pas celle du quai d'Orsay.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ». – Le Plan langue française et plurilinguisme, dont vous êtes l'opérateur de référence, donnera lieu à une rallonge exceptionnelle de deux millions d'euros, nous avez-vous indiqué. Dommage qu'elle soit exceptionnelle, vu les missions qui sont les vôtres, mais il reste que vous avez su efficacement plaider. Quelles seront, cependant, les conséquences sur votre plafond d'emplois ?

M. Pierre Bühler. – La réponse du ministère est claire : le plafond d'emplois ne sera pas relevé. Nous devons faire preuve d'inventivité, *via* peut-être des partenariats, pour mener ces missions, qui ne sont pas ponctuelles mais doivent s'insérer dans le temps long.

Une perspective s'ouvre, je tiens à l'ajouter, avec l'Agence française de développement, l'AFD, dont un des objectifs est de doubler ses moyens éducatifs dans les pays francophones, pour atteindre 350 millions d'euros par an. À quoi s'ajoutent les moyens, gérés par la Banque mondiale, que met la France dans le Partenariat mondial pour l'éducation, qui bénéficiera également aux pays francophones. Il y a là deux sources de moyens à mobiliser, et nous nous sommes mis en ordre de marche, en nous rapprochant du Centre international d'études pédagogiques (CIEP), l'autre opérateur pivot à l'international en matière d'éducation. Nous avons travaillé ensemble, avec également l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), et entrepris de nous rapprocher, de l'AFD pour explorer les modalités des financements par dons, et éventuellement par prêts à des États africains, pour promouvoir ces politiques éducatives dans les pays francophones. L'enseignement de la langue se fait non seulement par la pédagogie mais aussi par des ressources culturelles, dont nous disposons. Nous joignons d'ailleurs la culture à la langue dans tous les centres de langue des instituts français et des alliances françaises. Il y a là une voie qui s'ouvre : l'opérateur pivot du ministère de l'éducation nationale, le CIEP, et celui du ministère des affaires étrangères, que nous sommes, se joignent pour répondre à des appels d'offre et accéder à de nouveaux financements.

Mme Anne Tallineau. – C'est lorsque l'AFD a reçu mission d'intervenir dans le domaine des industries culturelles et créatives que nous avons engagé cette démarche, qui a abouti, en juillet dernier, à la signature d'une convention de partenariat, dont le premier volet porte sur le domaine éducatif et le second sur les industries culturelles et créatives. Nous avons, dès cette année, obtenu des moyens de l'AFD sur l'un de nos programmes de personnalités d'avenir et nous travaillons, dans le cadre du Plan pour la langue française et le plurilinguisme, sur plusieurs sujets, comme l'investissement de l'AFD sur la cinémathèque Afrique ou la Saison des cultures africaines 2020 en France.

M. Claude Kern. – Je note que la volonté est réelle : nous attendons sa traduction sur le terrain.

Vous avez rappelé que notre assemblée représente les collectivités territoriales. Comment l'Institut français travaille-t-il avec elles ? Existe-t-il des pistes de collaboration susceptibles d'être renforcées, notamment avec les plus grandes d'entre elles, les régions ? Pensez-vous sortir des conventions qui exigent un financement paritaire de chaque partie et qui, dans certains cas, limitent peut-être l'action de l'Institut eu égard aux fonds qu'il est en mesure de consacrer à cette action ?

M. Pierre Bühler. – Nous travaillons très bien avec les régions, mais aussi avec les villes et souvent les métropoles. Nous souhaitons nous orienter davantage vers des projets structurants, le simple soutien aux projets de compagnies qui souhaitent se projeter à l'international conduisant à un saupoudrage. Nous entendons accompagner les collectivités dans les partenariats qu'elles souhaitent bâtir avec certains pays ou certaines régions à l'étranger, en les consolidant année après année. C'est une démarche qui intéresse souvent nos partenaires des collectivités.

Vous avez raison de souligner les limites d'une logique contractuelle purement paritaire. Si nos moyens ont cessé de décroître, on ne peut s'attendre pour autant, dans les années qui viennent, à une augmentation des crédits. Nous avons beaucoup de missions et serons, à l'avenir, limités par ce principe du paritarisme. Dans le cadre de ces partenariats structurants, nous souhaiterions accompagner les collectivités non seulement par des moyens budgétaires mais aussi du conseil, de l'expertise, en sortant du paritarisme *stricto sensu*. Les

collectivités territoriales mesurent bien ce que nous pouvons leur apporter ; elles ont envie d'en faire plus, mais nos moyens sont et resteront limités.

M. Claude Kern. – Ma dernière question porte sur le rapprochement en cours avec la Fondation Alliance française. Les alliances françaises, porteuses d'une marque forte et bien identifiée, constituent un réseau très précieux pour notre diplomatie culturelle. Pouvez-vous nous garantir qu'il n'y aura pas d'OPA de l'Institut français et que l'autonomie et l'identité des alliances seront préservées ?

M. Pierre Bühler. – Le conseil d'administration de la Fondation Alliance française a fixé, le 11 juillet dernier, les modalités de ce rapprochement. Il a adopté, tout d'abord, une résolution qui prévoit que la Fondation se recentre sur son métier principal, qui est d'être le fédérateur des alliances françaises dans le monde et le garant de leur indépendance. Les alliances françaises sont indépendantes par nature, puisque ce sont des personnes morales de droit local, avec un président et un conseil d'administration qui ne sont pas subordonnés à l'autorité de l'État. La vocation de la Fondation sera de s'assurer que les nouvelles alliances qui se créent respectent la charte de fonctionnement des alliances, que le label est accordé à bon escient et que les alliances forment communauté. La résolution prévoit également que le conseil d'administration sera beaucoup plus ouvert qu'aujourd'hui aux représentants de ces alliances.

En deuxième lieu, le conflit qui opposait l'Alliance française Paris-Ile-de-France à la Fondation Alliance Française est résolu : le patrimoine immobilier détenu par la Fondation sera partagé entre les deux entités.

En troisième lieu, les fonctions d'encadrement et de soutien pédagogique aux écoles de langue des alliances françaises du monde sont transférées à l'Institut français, qui assure déjà ce type de prestation pour les écoles de langue installées dans les instituts français. Une seule entité, l'Institut français, assurera donc désormais ce rôle de conseil, d'expertise, de professionnalisation des équipes, d'élaboration de référentiels de qualité, de développement de ressources pédagogiques. Et cela sera en partie financé par la dotation supplémentaire que nous évoquions.

Enfin, le rapprochement sera non seulement fonctionnel mais physique, ainsi que l'avait annoncé le Président de la République en 2017. La Fondation louera une partie des locaux qui doit lui revenir, boulevard Raspail, à l'Institut français. Cette unité de locaux ne peut que fluidifier les relations entre nos deux entités.

Mme Anne Tallineau. – Nous allons fonctionner avec les alliances, ainsi que le prévoient la loi de 2010 et le décret de 2011, comme nous fonctionnons avec les instituts français. Il ne saurait y avoir d'OPA. Nous sommes une force de proposition, d'impulsion, de projet, de ressources. Nous ne contraignons personne. Certes, travailler avec nous peut donner accès à des financements, mais nous n'entendons imposer aucune contrainte, et susciter, plutôt, l'envie de s'investir sur des projets.

La situation sera désormais plus claire : l'Institut sera le seul interlocuteur en matière de soutien aux centres de cours, de formation des personnels, de circulation artistique et culturelle, domaine dans lequel la montée en puissance de la Fondation, ces dernières années, provoquait une redondance des financements.

Une partie des crédits supplémentaires dont nous allons bénéficier cette année sera consacrée à la montée en puissance de ce que nous allons proposer aux alliances. Par exemple, dans la circulation de projets artistiques, nous allons développer des collections rassemblant les plus grands noms de la scène française, qui seront proposées aux scènes des alliances et instituts français. Cela nous permettra d'unifier notre action, sans contraindre personne.

M. Damien Regnard. – Pour avoir été, dix ans durant, élu de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et membre de sa commission culturelle, je puis vous confirmer que l'AFE a accueilli avec enthousiasme, en 2010, la création de l'Institut français, outil indispensable à notre rayonnement culturel et à la francophonie - venant de Louisiane, c'est un sujet qui me tient particulièrement à cœur. La création d'un pôle clair, à l'instar de nos concurrents comme les instituts Confucius, Goethe ou Cervantès, donnait une véritable force de frappe à notre présence culturelle à l'étranger.

Cependant, nous restons un peu sur notre faim : absence de moyens, absence de notoriété, prévalence du court terme... Quelle ambition, pour l'Institut français, à l'horizon 2030 ? Des priorités géographiques ont-elles été définies ? On n'intervient pas de la même façon au Vietnam ou au Brésil. Alors que les financements publics ont reculé de 25 % en moins de huit ans, avez-vous prévu une stratégie pour attirer des financements privés ? - je n'oublie pas, M. Bühler, que vous avez longuement vécu aux États-Unis.

Une question, enfin, sur la fermeture de l'Institut français de Naplouse, en Cisjordanie. Ce choix est-il définitif ? On peut regretter de voir fermer cet institut, après plus de 30 ans d'existence et qui compte plus de 400 étudiants.

Mme Claudine Lepage. – S'agissant du Plan langue française, j'ai bien noté les partenariats avec l'AFD, conjointement avec le CIEP et l'OIF. La formation d'enseignants ne concerne-t-elle que les pays francophones d'Afrique, ou d'autres pays sont-ils concernés ?

Il me semble que les difficultés de la Fondation Alliance française ont bien aidé au rapprochement avec l'Institut français, ce qui suscitera des économies, tant en matière de ressources humaines que d'immobilier. J'espère simplement - mais je crois que vous nous avez rassurés sur ce point - que les alliances françaises, associations de droit local, ne perdront pas leur âme dans l'opération.

Ma troisième question concerne le mécénat, qui finance un certain nombre de vos activités, comme la saison croisée France-Israël, ou la saison France-Roumanie à venir. Quelle est la part du mécénat dans votre budget global et dans l'organisation de ces saisons croisées ?

Mme Catherine Dumas. – Merci de vos indications quant au rapprochement avec les alliances françaises. Cette cohérence nouvelle au niveau du dispositif parisien nous paraît aller dans le bon sens.

Quel est l'apport de la cotutelle, depuis deux ans, exercée par le ministère de la culture ? Quel bilan en tirez-vous ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Très bonne question ...

Mme Françoise Laborde. – La rallonge financière que vous avez annoncée est bienvenue, et je me réjouis de votre discours très positif sur votre approche de l'AFD ou votre rapprochement avec l'Alliance française.

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2017-2019, on l'a dit, nous semble manquer de moyens au regard de ses ambitions. Vous en héritez, mais comment entendez-vous construire le prochain COM, pour les trois années suivantes ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Je vous remercie d'avoir souligné notre soutien permanent à l'Institut français. Pour nous, la diplomatie culturelle et linguistique précède la diplomatie économique et commerciale ainsi que la diplomatie politique. Mais c'est sur le long terme que vos actions se déploient. Or les rabots budgétaires ne prennent pas en compte cette dimension, particulièrement importante. Je comprends donc que vous ayez mis un dièse à votre enthousiasme : sur le long terme, et au regard des enjeux de la diplomatie culturelle, ces 2 millions supplémentaires restent dérisoires.

Comment ressentez-vous la montée en puissance des grands instituts comme le Goethe, le Cervantès, le Confucius ou le British Council et leur concurrence éventuelle ? Sentez-vous qu'en matière de diplomatie culturelle, les moyens de certains pays progressent plus vite que les vôtres ?

Il est vrai, néanmoins, comme le soulignait Claudine Lepage, que les restrictions budgétaires amènent à réfléchir, à inventer, à innover. J'ai cru comprendre que vous aviez entrepris de gros efforts pour développer les financements en partenariat. Quelle est la progression de ces partenariats privés qui viennent abonder le budget de l'Institut français ?

M. Jacques Grosperin. – J'espère que les problèmes du boulevard Raspail, qui ont cristallisé beaucoup de réactions, sont à présent derrière nous, et je me réjouis de vous entendre nous dire qu'ils sont résolus.

La fermeture, en 2016, de la maison Descartes d'Amsterdam, a créé un choc et posé la question de l'avenir de l'action culturelle de la France. On peut se réjouir, après une baisse continue, de l'augmentation conséquente des crédits pour 2019.

Vous entendez développer le mécénat. Quelles actions avez-vous mis en place en ce sens ? Et avec quels résultats ?

Mme Laure Darcos. – Où en est-on de la plate-forme numérique mise en place il y a quelques années pour relier les bibliothèques et les médiathèques du réseau ?

M. Christian Manable. – Dans le cadre de vos partenariats avec les collectivités territoriales, intervenez-vous pour faire la promotion des langues régionales ? C'est, pour le Picard que je suis, un sujet sensible : cette langue historique était parlée dans la plus grande partie du territoire des Hauts-de-France et dans une partie de la Wallonie ; elle était parlée et écrite par l'une des quatre nations d'étudiants de l'Université de la Sorbonne, à partir du XIII^{ème} siècle. Les langues régionales ne sont pas ringardes, elles signent au contraire la modernité des particularismes régionaux.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous nous avez dit que l'Institut français assurera l'ensemble des missions de formation à l'enseignement du français. Allez-vous également gérer l'ensemble des personnels, et les recruter ?

Comment s'articulent, entre la Fondation Alliance française et l'Institut français, les coopérations décentralisées prenant la forme de « maisons » à l'étranger, comme la maison de la Bretagne, que vous connaissez bien, à Poznań ?

M. Pierre Ouzoulias. – Il est des pays, notamment au Proche et au Moyen-Orient, qui s'ouvrent au tourisme et se tournent vers la France pour son savoir-faire, notamment en matière de valorisation de son patrimoine. Pour avoir travaillé dans ces domaines, il me semble que l'offre proposée par la France est rarement très structurée, très coordonnée – c'est un euphémisme. Il semble que le centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le ministère des affaires étrangères peinent à proposer des offres cohérentes. Cela est préjudiciable, d'autant que la ressource est énorme - on parle de 50 à 100 milliards de dollars pour la seule Arabie Saoudite.

Je trouve légitime que l'on demande à votre organisme de rechercher des crédits privés, mais j'observe que lorsque la France les obtient, ce n'est pas vous qui les gérez ... Il me semble donc difficile de vous reprocher de ne pas aller assez loin, tout en vous enlevant des moyens qui pourraient contribuer à votre fonctionnement. Un peu de cohérence gouvernementale ne nuirait pas.

Je me fais le défenseur, au sein de cette commission, des sciences humaines, et je remarque, *cum grano salis*, que l'archéologie, avec des moyens dérisoires, apporte des contrats bien supérieurs à ceux de l'armement, par exemple. On ne met pas souvent en évidence la rentabilité des sciences humaines. Ce serait pourtant fondamental.

M. Laurent Lafon. – Dans le cadre du rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française, qu'en sera-t-il des certifications de niveaux linguistiques délivrées dans les écoles de langues ? Si la responsabilité de la certification est clairement établie entre les organismes, qu'en sera-t-il de ses recettes financières ? Un accord s'est-il dégagé ?

M. Pierre Bühler. – Le nombre et la qualité de vos questions témoignent de votre intérêt pour l'Institut, dont je me réjouis. La réponse à certaines d'entre elles appartient, cependant, au ministère des affaires étrangères, gestionnaire du réseau : les instituts français, établissements dotés de l'autonomie financière adossés aux ambassades et, pour ce qui concerne les alliances françaises, directeurs détachés et délégués régionaux - 300 postes dans le monde. Je ne pourrai donc vous répondre sur la fermeture de tel ou tel institut, comme celui de Naplouse : il faut adresser cette question au directeur général de la mondialisation.

Le dispositif français, monsieur Regnard, constitué de 100 instituts français sur 160 sites, reçoit une dotation au titre du programme 185 pour ses actions de diplomatie d'influence. Les arbitrages sont rendus, localement, par les chefs de poste. Aux États-Unis, que je connais bien en effet pour y avoir été conseiller culturel durant cinq ans, nous nous appuyons beaucoup sur des cofinancements privés, grâce à un véhicule nous permettant de recevoir des dons défiscalisés, outil extrêmement précieux, et que Bénédicte de Montlaur, mon lointain successeur à New York, a su mettre à profit pour multiplier les contributions. Le financement privé est essentiellement d'initiative locale. Certes, dans le cadre des saisons croisées, nous pouvons mobiliser le mécénat, car les grandes entreprises ayant des intérêts dans le pays concerné peuvent acquérir une visibilité en faisant des donations ; et de fait, chaque saison est financée par des levées de fonds privés à hauteur d'un million et demi d'euros. En revanche, dans les postes, c'est le chef de poste qui se retrousse les manches pour trouver des fonds, comme je l'ai fait, en tant qu'ambassadeur, à Singapour ou en Pologne.

On n'attend pas que la manne tombe de l'Institut français ou de l'État. Lorsque l'on a un beau projet, on met la communauté d'affaires en mouvement. À Singapour, j'ai ainsi pu mobiliser deux fondations pour une saison européenne de la culture où la France figurait en bonne place.

La formation d'enseignants, madame Lepage, concerne aussi des pays non francophones. Parmi les 18 pays prioritaires inscrits au mandat de l'AFD, il est aussi des pays africains anglophones. Nous essaierons, là aussi, d'offrir nos services, en montrant qu'y compris dans les pays anglophones, l'apprentissage du français a une vertu, en termes de courants d'affaires et d'employabilité. Cela est bien dans l'esprit du Plan annoncé par le Président de la République : nous ne sommes pas dans une posture défensive à l'égard du français, mais dans une posture offensive de défense du plurilinguisme, dont le français ne peut que bénéficier.

Je suis heureux que nous ayons pu vous rassurer sur le rapprochement avec la Fondation Alliance française. Lancer une OPA, outre que nous ne serions pas en mesure de le faire, ne serait dans l'intérêt de personne.

Mme Laborde m'a interrogé sur le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2017-2019. Il est vrai qu'il fixe de nombreux objectifs avec des moyens qui ne sont pas toujours proportionnés... Quelles orientations pour l'avenir ? Nous allons essayer d'en donner un premier aperçu devant le conseil d'orientation stratégique, le cénacle qui réunit chaque année les deux ministres de tutelle, et où une feuille de route sera élaborée pour la dernière année du contrat. Que voyons-nous se profiler ? Je l'ai dit, des ressources budgétaires sont à saisir. Le mécénat en est une, les prestations de services pour les bailleurs de fonds que sont l'AFD et l'Union européenne en est une autre, qui monte en puissance. Nous avons remporté pour la quatrième fois l'appel d'offre sur le programme européen CinEd d'éducation à l'image, et sommes rémunérés en tant que chef de file du consortium qui conduit ce programme. Dans ce type de projets, menés pour le compte de l'Union européenne, nous sommes autorisés à sortir du plafond d'emplois.

Plusieurs appels d'offre de l'Union européenne sont aujourd'hui sur le marché. L'un porte sur l'organisation, dans le monde, de festivals de cinéma européen ; un autre sur la mobilité des professionnels de la culture - le fameux Erasmus de la culture, dont plusieurs ministres de la culture se sont fait les instigateurs, et que la Commission européenne a repris. Nous avons acquis un savoir-faire, que nous continuons à développer, dans la réponse à ces appels d'offre du programme Europe créative. Entrer dans cette logique nous ouvre des portes. On peut engager le même type de démarche avec la Banque Mondiale, par exemple, sur le terrain de l'éducation.

M. Ouzoulias a évoqué la réhabilitation et la valorisation du patrimoine. Nous avons, à l'Institut français, développé un savoir-faire en matière d'ingénierie de projet, qui peut nous permettre, si des demandes sont exprimées par l'État ou par des partenaires étrangers de la France, de montrer que nous avons de nombreuses compétences. Il est clair que nous ne pouvons financer ce type d'opérations dans notre cadre budgétaire, sous notre plafond d'emplois, mais si un financement est dégagé, nous nous munirons des outils pour exécuter ces missions.

Vous avez raison, monsieur le sénateur Leleux, de souligner qu'une somme de deux millions d'euros reste dérisoire.

Mme Françoise Laborde. – C’est toujours bon à prendre.

M. Pierre Bühler. – Mais l’avenir, pour nous, sera de travailler de concert avec le CIEP et l’OIF pour répondre aux appels d’offre ou appels à projet émis par des bailleurs comme l’AFD ou l’Union européenne. Cela demande un temps d’adaptation, et j’espère que l’an prochain, nous pourrons vous porter de bonnes nouvelles. Dès lors que nous savons faire, nous pouvons faire bouger les lignes. Et je me demande si ce n’est pas ce que nos autorités ont à l’esprit : voir en ces deux millions une dotation d’amorçage.

Quid de la concurrence avec les autres grands instituts ? Il est vrai que nos amis du Goethe ont quasiment chéquier ouvert pour se projeter culturellement dans le monde. Profitant de leurs moyens - me glisse Anne Tallineau - nous avons développé avec eux, en Afrique de l’Ouest, un incubateur d’entrepreneuriat innovant, AyadaLab, qui connaît un grand succès.

Pour le British Council, très puissant, il sera peut-être moins présent sur les appels d’offre européens... et son modèle économique est différent.

La progression du mécénat est réelle. Notre conseil d’administration a adopté un budget rectificatif : les recettes du mécénat pour 2018 s’élèvent à 3,8 millions d’euros. L’an prochain, la saison des cultures africaines entrera dans une phase active, avec des ambitions plus élevées en termes de mécénat. Cela pour dire que nous travaillons aussi dans cette direction, notamment dans le cadre des saisons.

Le déménagement boulevard Raspail n’aura pas lieu, monsieur Groperrin, avant 2020. Quant à la fermeture de la maison Descartes, je l’ai dit, elle n’est pas de notre ressort.

Le programme Culturethèque de médiathèques numériques, madame Darcos, existe partout ; plus de 10 000 objets sont à bord. Son handicap est de n’être pas encore accessible sur smartphone : c’est notre prochain chantier.

Je suis très sensible, monsieur Manable, aux langues régionales ; comme le sénateur Kern, je suis Alsacien, à quatre quartiers, et l’alsacien est ma langue maternelle.

M. Claude Kern. – Nous pourrions échanger dans cette langue ...

M. Pierre Bühler. – Cependant, la loi ne nous donne pas pour mission de participer à la promotion des langues régionales, il nous est donc difficile de le faire, sinon au titre du plurilinguisme. Cette compétence relève du ministère de la culture, qui dispose d’une direction dédiée, la délégation générale à la langue française et aux langues de France.

Nous n’avons pas vocation à gérer, je l’ai dit, les personnels du réseau.

La maison de Bretagne, madame Blondin, est un bel outil de projection de notre influence en Poznanie. Elle peut avoir un accès illimité à l’ensemble de nos ressources, tout comme les instituts français et les alliances. Tous ceux qui se font les relais de notre action dans le monde sont les bienvenus.

Les certifications en langue sont de la compétence, à l’échelon central, du CIEP, et à l’échelon local, l’exécution incombe aux instituts français, qui prélèvent une partie des recettes au titre de leur organisation. Elles n’ont donc, hélas, aucune incidence budgétaire pour nous.

Mme Anne Tallineau. – Un point sur le mécénat, qui finance pour une grande part les saisons. Nous essayons aussi de développer par cette voie des ressources structurantes. Nous sommes ainsi très heureux de la décision de la Fondation Bettencourt Schueller, sans laquelle un programme comme celui de la villa Kujoyama ne pourrait pas exister, et qui vient de nous renouveler sa confiance pour les trois années à venir, en investissant même sur les locaux de la villa, qui appartiennent à l’institut français du Japon. Tel est le type de partenariats structurants que nous souhaitons développer. Nous sommes en négociation, par exemple, pour l’accompagnement du pavillon de la Biennale de Venise, dont nous sommes l’opérateur. Nous essayons aussi de nous rapprocher de partenaires qui peuvent renforcer notre action dans le monde. Ainsi de la convention conclue avec le groupe Orange, qui s’appuie sur sa capacité de diffusion pour mettre à disposition des instituts et alliances en Afrique des programmes en lien avec ce continent.

S’agissant de la tutelle du ministère de la culture, j’ai apporté quelques éléments de réponse en retraçant la montée en puissance du ministère dans notre financement. En 2018, à côté des 28 millions du ministère des affaires étrangères, la subvention de celui de la culture a été de 1,5 million d’euros. Il reste donc une grande marge de progression, mais nous percevons les signes, dans le design, les résidences, les programmes de coopération avec l’Afrique, d’une montée en puissance. L’amour appelle des preuves d’amour ...

L’exercice de la tutelle se passe bien. Nous travaillons beaucoup avec les trois grandes directions du ministère. Le dialogue reste peut-être encore trop éclaté, mais cela tient à la façon dont le ministère de la culture est organisé pour l’international, qui nous oblige à naviguer entre les interlocuteurs de plusieurs directions.

Nous aurons évidemment besoin du ministère de la culture pour nous aider, dans l’optique du nouveau COM, à passer à une phase un peu différente de l’Institut français, héritier de l’Association française d’action artistique (AFAA) , pour passer d’une fonction de grande plateforme de diffusion de programmation française à l’international - ce qui ne correspond plus à ce que le monde culturel international attend de nous - à une fonction d’ingénierie culturelle : nous sentons qu’il y a là une demande à laquelle nous pouvons répondre, en coordination avec tous les grands établissements français.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de ces réponses développées. Je réitère le soutien que notre commission porte à vos missions. Chaque fois que nous nous déplaçons à l’étranger, nous en profitons pour visiter les implantations locales de l’Alliance ou de l’Institut. Dans le cadre du troisième forum interparlementaire France-Maroc, nous avons visité récemment, avec Catherine Dumas, celui de Tanger, tandis que le président du Sénat se rendait à celui de Rabat. Pour notre prochain déplacement en Israël au mois d’octobre, nous avons prévu de visiter ceux de Jérusalem Est et Ouest et de Ramallah. Ceci pour vous dire que nous nous efforçons de nous rendre sur place et d’encourager vos formidables équipes sur le terrain.

Dans le cadre de la préparation de l’examen du projet de loi de finances pour 2019, compte tenu de l’épisode un peu agité que nous avons connu au sujet de la Fondation Alliance française, j’ai souhaité que nous nous rapprochions de notre commission des affaires étrangères. Claude Kern mène en ce moment un travail avec son homologue, M. Vallini. Le rapprochement entre la Fondation et l’Institut constitue l’un des axes de notre travail, destiné à nourrir notre avis sur les crédits.

Je relève que lors de la Conférence des ambassadeurs, fin août, une excellente initiative a été lancée, afin que les ambassadeurs qui le souhaitent se rendent dans les régions pour rencontrer les instances régionales. Ils se sont montrés très réactifs. En Normandie, nous avons ainsi pu rencontrer, avec des acteurs culturels locaux comme le directeur de l'Opéra de Rouen-Normandie, pas moins de 15 ambassadeurs, et des coopérations se sont immédiatement mises en place avec des instituts français - à Prague, au Tadjikistan et à Londres. Ceci pour dire que notre production, en région, peut être exportée à peu de frais grâce au numérique. Nous pouvons trouver des façons de collaborer.

M. Pierre Bühler. – Je vous remercie, encore une fois, de votre sollicitude. Nous bénéficions d'un alignement exceptionnel des planètes.

M. Pierre Ouzoulias. – On voit fort bien Jupiter ...

M. Pierre Bühler. – Nous bénéficions de votre soutien et de la bienveillance de nos deux ministères de tutelle. Nous avons l'énergie ; j'espère vous en avoir convaincu. La France a une carte formidable à jouer. Lors de mes déplacements, je trouve partout une envie de France, un intérêt pour notre pays, une fascination pour notre culture à laquelle il nous faut répondre, y compris par des moyens extrabudgétaires. Il nous appartient d'explorer ces perspectives, dès lors qu'il existe une demande solvable. Car l'Institut français n'est pas seulement la tête de réseau de tous ces capteurs que sont les instituts et alliances dans le monde, il est également adossé à l'écosystème de la production culturelle française : nous sommes les mieux placés pour être les intermédiaires entre l'offre et la demande. Nous aimerions votre soutien en ce sens, afin de montrer que l'Institut français est capable de se projeter dans le monde pour répondre à cette demande, qui ne s'adresse pas seulement aux grandes institutions comme le Louvre mais qui est diffuse, considérable. Je vous remercie de votre écoute.

La réunion est close à midi.

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

Mercredi 19 septembre 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 14h30.

**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 pour avis**

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons le rapport pour avis en nouvelle lecture 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, durable et accessible à tous.

La commission mixte paritaire qui s'est réunie au mois de juillet a échoué, et le texte sera en conséquence examiné par le Sénat en nouvelle lecture la semaine prochaine.

La commission des affaires économiques a adopté une question préalable ce matin : le Sénat n'entrera donc pas dans le détail des dispositions du texte, mais la discussion générale en séance sera l'occasion pour notre rapporteur de rappeler les positions de notre commission sur ce texte.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Un mot, tout d'abord, sur l'échec de la commission mixte paritaire de juillet dernier. Je ne peux que déplorer l'attitude des députés, qui ont répondu, à la position plus que constructive du Sénat par une fin de non-recevoir. C'est d'autant plus dommage que les dispositions de ce projet de loi étaient très attendues par les agriculteurs dans le cadre des négociations commerciales qui vont débiter le 1^{er} octobre.

Les députés de la majorité ne sortent pas grandis de cette nouvelle lecture. Ils sont en effet quasi systématiquement revenus à leur texte de première lecture sans retenir, dans la plupart des cas, les apports ou les positions de compromis que le Sénat avait eu la sagesse d'adopter.

En première lecture, notre commission s'était saisie de 39 articles, dont 11 nous avaient été délégués au fond par la commission des affaires économiques. Ces articles concernaient principalement trois thèmes : la restauration collective, le gaspillage alimentaire et les produits phytopharmaceutiques.

Étant donné la position des députés et dans la mesure où la commission des affaires économiques a adopté ce matin une question préalable, nous n'avons pas jugé nécessaire de nous ressaisir de ces articles au fond. J'ai souhaité tout de même vous rendre compte du sort des articles sur lesquels nous nous étions prononcés et réaffirmer avec conviction certaines de nos positions que je juge essentielles.

Chacun ici conviendra que nous avons abordé ce texte avec pragmatisme mais également avec ambition. Nous n'avons pas voulu nous contenter des dispositions incantatoires introduites à l'Assemblée nationale, qui donnaient seulement l'illusion d'agir. La majorité présidentielle confond à mon sens trop souvent les formules déclaratoires avec les solutions efficaces et s'en tire à peu de frais sur des problèmes pourtant cruciaux et sur lesquels nous ferions mieux d'apporter de vraies réponses plutôt que des « mesurette » qui font le buzz.

J'en viens maintenant au fond des principales dispositions qui nous avaient intéressés.

À l'article 11 *ter*, le Sénat avait remplacé, sur notre initiative, l'expérimentation qui autorisait les collectivités territoriales à interdire l'utilisation de barquettes de cuisson et de service en plastique dans les services de restauration collective dont elles ont la charge par la commande d'un rapport de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) évaluant scientifiquement la dangerosité potentielle de ces contenants et de leurs potentiels produits de substitution. L'Assemblée nationale est malheureusement allée plus loin encore qu'en première lecture, en interdisant au 1^{er} janvier 2025 l'utilisation des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffé et de service en matière plastique dans les services de restauration collective scolaire, et en reportant cette interdiction en 2028 pour les collectivités de moins de 2 000 habitants. Cette manière de procéder est insuffisante et trop radicale. Insuffisante car cela sous-entend que, s'il est avéré que ces contenants sont nocifs, ils continueront à empoisonner nos enfants jusqu'à 2025. Et trop radical dans la mesure où nous n'avons pas la preuve de leur nocivité ni de celle des produits qui viendront les remplacer.

En outre, l'Assemblée nationale a rétabli l'interdiction dès 2020 des bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective que le Sénat avait supprimée, en la restreignant néanmoins à la restauration collective scolaire et aux territoires desservis par l'eau potable. Notre commission avait, dans un premier temps, proposé de repousser cette interdiction à 2022. J'ai, pour ma part, l'intime conviction que nous devons réfléchir de manière plus approfondie sur les problèmes immenses que la pollution au plastique pose aujourd'hui dans le monde.

En revanche, l'Assemblée nationale a conservé un apport important du Sénat, et notamment de notre commission, à savoir l'interdiction, dès 2020, des pailles et des bâtonnets mélangeurs pour boissons en plastique à usage unique. Elle y a ajouté l'interdiction des couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers et boîtes en plastique à usage unique. Je suis sceptique sur l'allongement très large de cette liste.

Je regrette, en revanche, que l'Assemblée nationale ait supprimé, sur l'initiative du ministre de l'agriculture, l'article 11 *quater* A que nous avons introduit au Sénat, qui nous permettait, à nous, parlementaires des commissions du développement durable, des affaires économiques et des affaires sociales, de saisir l'Anses sur des sujets relevant de notre compétence. Cet article gênait vraisemblablement le Gouvernement, alors même que le directeur de l'Anses s'était réjoui de cet élargissement. Nous en revenons donc à cette situation qui pose question d'un point de vue de l'information démocratique de nos concitoyens : aujourd'hui, l'exécutif et les associations peuvent saisir l'Anses, mais pas la représentation nationale.

Sur le gaspillage alimentaire, l'Assemblée nationale n'a pas introduit de modification majeure, si ce n'est qu'elle a supprimé l'extension aux opérateurs de la restauration collective de l'obligation d'entreprendre une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire, que nous avons préféré inscrire dans la loi plutôt que dans l'habilitation à prendre des ordonnances.

Autre apport de notre commission que l'Assemblée nationale a conservé : l'obligation pour les établissements de restauration commerciale et les entreprises qui distribuent des produits alimentaires dans le cadre d'une activité de vente à emporter d'utiliser à cet effet des contenants recyclables. Nous pouvons nous en réjouir, toujours dans l'optique de lutter contre l'invasion de notre environnement par les sacs plastiques à usage unique.

Les dispositions relatives au fameux « *doggy bag* », que nous n'avions pas modifiées, ont légèrement évolué puisque le texte prévoit désormais que ces contenants devront être mis à la disposition des clients qui le demandent, mais pas forcément gratuitement. Ce sera au restaurateur de fixer les modalités de cette mise à disposition. J'approuve cette précision, qui permet de ne pas faire peser cette mesure vertueuse sur les seuls restaurateurs. Néanmoins, cette mesure à elle seule n'est pas assez ambitieuse au regard des progrès qui peuvent être faits sur le gaspillage alimentaire du secteur de la restauration commerciale.

En ce qui concerne la restauration collective, l'Assemblée nationale a maintenu les objectifs essentiels à mes yeux de 50 % de produits sous signe de qualité, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique dans nos cantines d'ici à 2022. Elle a en même temps conservé certains apports intéressants du Sénat : l'inscription dans la loi de l'objectif de 20 % en valeur de produits issus de l'agriculture biologique ; l'ajout, à la liste des produits rentrant dans les 50 % de produits de qualité supérieure, des produits bénéficiant du symbole graphique prévu par le droit européen pour améliorer la visibilité des produits issus des régions ultrapériphériques, sous la réserve qu'ils respectent les règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement ; l'instauration, à l'échelle régionale, d'une instance ayant pour objectif de favoriser la mise en œuvre de ces dispositions et d'aider à la structuration des filières locales.

L'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement visant à ce que seuls les produits issus d'une exploitation faisant l'objet du plus haut niveau de certification environnementale soient compris dans l'article 11, à partir de 2030.

Elle a ajouté une expérimentation de deux ans pour l'introduction d'un menu végétarien au moins une fois par semaine dans les services de restauration collective scolaire. Cette expérimentation devra faire l'objet d'une évaluation.

Il est enfin prévu que le Gouvernement mette à disposition des gestionnaires de services de restauration collective des outils d'aide à la décision et de formulation des marchés publics afin de mettre en œuvre ces nouveaux objectifs.

J'en viens maintenant aux dispositions relatives aux produits phytopharmaceutiques. Sur ce sujet, notre commission avait défendu en première lecture une position pragmatique pour apporter des réponses concrètes aux inquiétudes de nos concitoyens sur les risques sanitaires et environnementaux de ces produits, tout en cherchant des solutions préservant l'activité des agriculteurs ; sans pour autant oublier que ceux-ci sont souvent les premières victimes des effets de ces préparations chimiques.

Je regrette vivement que l'Assemblée nationale ait systématiquement fait le choix de rétablir les dispositions et les rédactions qu'elle avait adoptées en première lecture, sans aucun égard pour les ajouts ou les améliorations objectives que nous avons apportées au texte à l'issue de nos travaux.

Je pense notamment au rétablissement de l'article 14, sur les pratiques commerciales prohibées lors de la vente de produits phytopharmaceutiques, à l'article 14 *bis*, appliquant à certaines catégories de produits biocides la législation relative aux produits phytopharmaceutiques, et à l'article 15 sur la séparation des activités de conseil et de vente de produits phytopharmaceutiques. Nous avons défendu une approche équilibrée sur ces différents sujets, pour tenir compte des contraintes des utilisateurs de produits chimiques, sans renoncer à des évolutions permettant de réduire leur utilisation.

Seul point de satisfaction, à l'article 14 *ter* : après avoir rétabli en commission la version qu'ils avaient adoptée en première lecture, les députés se sont ralliés en séance à la solution de bon sens que nous avons élaborée, conjointement avec la commission des affaires économiques, pour développer une procédure d'autorisation simplifiée sans exonérer de tout contrôle des substances pouvant présenter des risques, malgré leur caractère comestible.

À l'article 14 *septies*, relatif aux néonicotinoïdes, l'Assemblée a adopté une disposition plus générale qui avait été discutée en séance au Sénat, sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones habitées. Nous avons eu un débat riche sur ce sujet, avec plusieurs propositions différentes sur ce sujet, dont l'une était proposée par notre commission.

Dans son esprit, la disposition adoptée à l'Assemblée nationale reprend une partie de notre proposition, visant à privilégier la mise en place d'engagements volontaires, sous forme de chartes départementales, avant d'éventuelles restrictions ou interdictions d'utiliser des produits phytopharmaceutiques édictées par l'autorité administrative. Toutefois, compte tenu de la rédaction adoptée par les députés, cette disposition s'appliquera à l'intégralité du territoire national, alors que notre commission privilégiait un outil à disposition des acteurs de terrain, mobilisable selon les circonstances locales, sans pour autant le généraliser. Il faudra donc être vigilant sur les mesures d'application de cet article, et je souhaite que ce dispositif puisse conserver une certaine souplesse lors de sa mise en œuvre.

Cet article a été complété en séance par une disposition interdisant, à compter du 1^{er} janvier 2022, la production, le stockage et la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées au niveau européen. Je déplore la méthode consistant à insérer des éléments nouveaux en nouvelle lecture, sans examen approfondi de leurs effets.

Enfin, je regrette profondément la suppression de l'article 14 *sexies* A, inséré sur l'initiative de notre collègue Nicole Bonnefoy et des membres du groupe socialiste et républicain pour créer un fonds d'indemnisation des victimes de produits phytopharmaceutiques. Ce dispositif équilibré ciblait les maladies professionnelles, avec un financement apporté par une partie de la taxe assise sur la vente des produits phytopharmaceutiques.

Cet article avait été adopté par le Sénat en séance à l'unanimité, à l'issue d'un scrutin public. Sur toutes les travées, nous nous étions félicités de cet ajout constituant une avancée significative pour les victimes de ces produits, exposées de nombreuses années sans

que les risques soient toujours bien identifiés ou que les mesures appropriées de protection soient prises. En effet, le tableau du régime agricole des accidents du travail et des maladies professionnelles ne permet pas actuellement de prendre en charge ces pathologies de manière satisfaisante pour les personnes concernées.

La majorité à l'Assemblée nationale et le Gouvernement n'ont proposé comme seule solution que la production d'un énième rapport, alors que plusieurs publications ont déjà été rendues sur le sujet, confirmant l'intérêt d'un fonds dédié, notamment un rapport inter-inspections rendu en janvier 2018. Cette décision est regrettable et vient contredire de manière flagrante le discours tenu par la majorité lors de la commission mixte paritaire pour précipiter son échec, à savoir que seule l'Assemblée nationale serait soucieuse des enjeux sanitaires et environnementaux liés aux pesticides. Il s'agit d'un recul considérable, qui n'honore pas la majorité gouvernementale. J'espère néanmoins que nous pourrons rapidement avancer sur ce sujet, car les victimes des produits phytopharmaceutiques et de nombreux parlementaires mènent ce combat depuis de nombreuses années, et il est grand temps d'apporter une vraie réponse à ces souffrances.

Au total, je ne peux que déplorer le manque d'ouverture de l'Assemblée nationale sur de nombreux sujets, responsable de l'échec de la commission mixte paritaire puis de l'absence de prise en compte en nouvelle lecture des positions du Sénat. J'espérais que la majorité gouvernementale conserve davantage d'améliorations concrètes trouvées au Sénat, qui auraient permis de renforcer un texte peu ambitieux depuis ses origines. Faute de moyens et de mesures d'accompagnement suffisantes, cette loi ne contribuera que de façon très modeste à la transition vers un modèle d'agriculture plus durable.

M. Benoît Huré. – Je partage l'amertume du rapporteur pour avis : l'attitude de l'Assemblée nationale n'est pas constructive !

Sur ce texte, on est passé à côté de l'essentiel. Alors qu'il s'agissait de mieux encadrer le partage des marges entre tous les opérateurs, producteurs, transformateurs, distributeurs, on a abordé d'autres questions, certes intéressantes, mais éloignées du sujet principal. Le projet de loi arrivait pourtant à un moment stratégique, au vu de la « pagaille » créée par M. Trump et de celle qui règne au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La déception de la filière est donc grande, et nous en sommes tous responsables, à force de dénaturer les textes. Les lois devraient être beaucoup plus précises ; à défaut, elles seront inefficaces.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Les états généraux de l'alimentation avaient suscité de l'espoir, pour ne pas dire de l'euphorie. La profession attendait davantage de ce projet de loi. Les parlementaires se sont effectivement éparpillés et auraient dû se concentrer sur l'essentiel.

M. Hervé Maurey, président. – Je remercie le rapporteur pour avis, dont je partage les regrets quant à l'attitude des députés, qui n'ont tenu aucunement compte de nos travaux, y compris ceux ayant fait l'objet d'un vote à l'unanimité, comme l'amendement de Mme Bonnefoy. Nous avons essayé d'apporter notre pierre à l'édifice, mais notre commission était seulement saisie pour avis...

M. Guillaume Gontard. – La proposition de **Nicole Bonnefoy** a été rejetée par les députés, mais il me semblait qu'un amendement de Matthieu Orphelin, adopté à l'Assemblée nationale, allait dans le même sens...

M. Hervé Maurey, président. – Vous croyez tout ce que disent les représentants du Nouveau monde ? Cela m'inquiète...

M. Frédéric Marchand. – J'ai sous les yeux le texte de l'amendement adopté par les députés ; il va bien dans le même sens !

Mme Nicole Bonnefoy. – Non, il vise à produire un énième rapport...

M. Hervé Maurey, président. – En effet, alors que le Sénat avait prévu un dispositif opérant !

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

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose de désigner les mêmes rapporteurs pour avis que l'année dernière sur le projet de loi de finances pour 2019 : crédits de la mission « Cohésion des territoires », M. Louis-Jean de Nicolaÿ ; crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : **M. Jean-Pierre Corbisez** pour les transports routiers, M. Gérard Cornu pour les transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, Mme Nicole Bonnefoy pour les transports aériens, M. Charles Revet pour les transports maritimes, M. Pierre Médevielle pour la prévention des risques, M. **Guillaume Chevrollier** pour la biodiversité et la transition énergétique ; crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » : Mme **Nelly Tocqueville** pour la recherche en matière de développement durable ; pour la première partie du projet de loi de finances, M. Jean-Claude Luche.

Après en avoir discuté avec le bureau de la commission, je vous propose cette année d'assurer une meilleure lisibilité des travaux budgétaires de la commission en fusionnant certains rapports : les trois rapports actuellement consacrés aux crédits de l'environnement, d'une part, et les quatre rapports consacrés aux crédits relatifs aux transports, d'autre part.

Il en est ainsi décidé, et la commission désigne Mmes Nicole Bonnefoy, Nelly Tocqueville, et MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Guillaume Chevrollier, Gérard Cornu, Charles Revet et Jean-Claude Luche en qualité de rapporteurs pour avis pour le projet de loi de finances pour 2019.

Mission d'information sur la sécurité des ponts – Demande d'octroi à la commission, pour une durée de six mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête

M. Hervé Maurey, président. – Je souhaite vous soumettre, en accord avec le bureau, et à la suite du dramatique accident de Gênes, une demande tendant à ce que notre commission bénéficie, pour une durée de six mois, des prérogatives d'une commission d'enquête pour mener à bien une mission d'information sur la sécurité des ponts, qu'ils relèvent de la responsabilité de l'État ou des collectivités territoriales.

On estime entre 200 000 et 250 000 le nombre de ponts en France. 12 000 sont gérés par l'État, 9 000 par les sociétés d'autoroute. Le nombre de ponts gérés par les collectivités territoriales, en l'absence de recensement national, n'est qu'estimatif : il est évalué à environ 100 000 pour les départements et plus de 100 000 pour les communes ou leurs groupements.

S'agissant des ouvrages d'art gérés par l'Etat, l'audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé et la politique d'entretien de ce réseau réalisé à la demande du Gouvernement par des experts issus de l'École polytechnique fédérale de Lausanne a mis en évidence qu'un tiers des ponts nécessite des travaux de rénovation, et que pour 7 %, ces travaux devront intervenir rapidement.

S'agissant des ouvrages gérés par les collectivités territoriales, l'étude publiée en août 2017 par le conseil général de l'environnement et du développement durable, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances relève de manière quelque peu alarmante, que les ponts en béton armé ou précontraint construits dans le troisième quart du 20ème siècle, ou encore des ouvrages d'art mixtes béton/métalliques, sont considérés comme particulièrement sensibles à divers types d'agressions. La mission relève que les collectivités sont conscientes des risques, mais qu'un grand nombre d'entre elles n'ont pas les moyens de faire les contrôles nécessaires. Quant au coût des réparations, il est très important.

Dans ce contexte, le bureau a proposé la création d'une mission d'information interne à notre commission, composée du président de celle-ci, d'un rapporteur du groupe Les Républicains, d'un rapporteur du groupe Socialiste et républicain et d'un membre de chaque groupe politique. Celle-ci pourra mener des auditions sur le sujet et obtenir communication de tous les documents nécessaires. La commission d'enquête est en effet l'outil le plus efficace de contrôle parlementaire.

M. Olivier Jacquin. – La démarche est intéressante, mais il serait bon que cette commission d'enquête élargisse ses investigations aux ouvrages d'art en général.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Cette mission sera importante pour les petites communes, dont certaines se retrouvent avec des routes communales supportant ou étant supportées par un pont. Lorsqu'un TGV passe, ces communes doivent parfois acquitter à la SNCF des pénalités de retard plus élevées que le coût de réparation de l'ouvrage d'art.

M. Hervé Maurey, président. – Il faut limiter le sujet, car il est très large, et la situation est particulièrement dramatique pour les collectivités locales. La seule expertise d'un pont coûte 40 000 euros !

La commission décide de créer une mission d'information relative à la sécurité des ponts et de demander au Sénat l'octroi pour celle-ci, pour une durée de six mois, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

Audition conjointe de M. François Brottes, président du directoire de Réseau de transport d'électricité (RTE), et de M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau, sur la panne électrique survenue en juillet à la gare Montparnasse (causes et conséquences) et sur la sécurité de l'alimentation électrique du réseau ferroviaire

M. Hervé Maurey, président. – Nous recevons aujourd'hui MM. François Brottes, président du directoire de Réseau de transport d'électricité (RTE) et Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau.

Nous avons souhaité les auditionner afin de faire la lumière sur l'incroyable paralysie de la gare Montparnasse survenue cet été, en plein chassé-croisé de vacanciers entre juillet et août, qui a pénalisé des dizaines de milliers de voyageurs, a duré une dizaine de jours et aurait coûté environ 10 millions d'euros à la SNCF.

Il s'agit du troisième incident majeur qui survient à la gare Montparnasse en un an, après une panne de signalisation survenue en juillet 2017 et un dysfonctionnement informatique sur un poste d'aiguillage en décembre 2017, qui avaient déjà pénalisé de très nombreux voyageurs.

La paralysie qui a frappé la gare Montparnasse est consécutive à un incendie qui s'est déclaré dans le poste électrique d'Harcourt à Issy-les-Moulineaux, et qui a entraîné d'importantes coupures d'électricité à Issy-les-Moulineaux, Vanves, Malakoff et à la gare Montparnasse. Cet incident a également eu des répercussions sur l'atelier de maintenance des TGV Atlantique à Châtillon, occasionnant l'indisponibilité de nombreuses rames.

C'est donc l'incendie d'un seul poste électrique qui a privé la gare Montparnasse du courant à très haute tension dont elle a besoin pour faire circuler l'ensemble des trains, révélant ainsi l'extrême fragilité de l'alimentation électrique du réseau ferroviaire. Le travail des équipes de RTE a permis de réalimenter la gare trois jours après le début de l'incident, mais le trafic n'a repris normalement qu'au bout de sept jours, et c'est au total onze jours de trafic perturbé qu'ont dû subir les usagers.

SNCF et RTE se sont renvoyé la balle. SNCF a accusé RTE de ne pas avoir prévu de système de substitution efficace en cas de panne et soulevé le fait qu'alors que la gare est alimentée par trois circuits indépendants, RTE a branché ces trois circuits à une seule installation, le poste d'Harcourt. RTE s'est défendu en indiquant que les alimentations électriques supplémentaires devaient être demandées par le client.

Deux enquêtes sont actuellement en cours : une enquête interne à RTE, et une enquête ministérielle attendue pour fin octobre. D'ores et déjà, la ministre des transports a souligné dans un communiqué « une manifeste fragilité dans l'alimentation de substitution de la gare Montparnasse par RTE ».

Nous souhaiterions d'abord que vous reveniez chacun sur la chronologie précise des événements. Nous aborderons ensuite un certain nombre de questions, séquencées autour de trois axes : les causes de ces dysfonctionnements, la gestion de la crise, et les conséquences de celles-ci.

M. François Brottes, président du directoire de Réseau de transport d'électricité (RTE). – Je tiens tout d'abord à dire que j'entretiens de très bonnes relations avec Patrick Jeantet. Je comprends le désarroi et la colère de ceux qui ont subi les conséquences de cette avarie exceptionnelle et leur présente, tout comme à SNCF Réseau, les excuses de RTE.

RTE est une entreprise de service public présente sur l'ensemble du territoire métropolitain continental et dans une commune sur deux. Notre mission, prévue par la loi, consiste à acheminer l'électricité partout 24 heures sur 24 au même prix – cela s'appelle la péréquation. Nous avons l'obligation légale absolue d'éviter tout *black-out* : le flux entrant et le flux sortant d'électrons sur le réseau doivent être identiques pour que le réseau soit équilibré.

Pour réaliser sa mission, RTE exploite, maintient et développe le réseau haute et très haute tension en France métropolitaine continentale. Notre patrimoine est constitué de 105 000 kilomètres de lignes, 2 740 postes électriques et 50 lignes d'interconnexion avec les pays voisins. Cet opérateur est classé « infrastructure vitale ».

RTE est une entreprise neutre et indépendante, quelle que soit la composition de son capital, raison pour laquelle ses investissements sont strictement encadrés et contrôlés par le régulateur, la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Le tarif de transport d'électricité, qui est calibré par le régulateur et payé par tous les consommateurs d'électricité, alimente nos caisses. Il représente environ 7 % de la facture des particuliers. Ce tarif fixe le niveau d'investissement de RTE, soit environ 1,5 milliard d'euros par an.

Ces revenus permettent à RTE de réaliser des investissements pour maintenir l'alimentation électrique, même en cas de perte d'une ligne ou d'un élément de poste électrique, en tout point du territoire. Cela ne couvre pas la perte d'un poste complet, c'est-à-dire dans le cas qui nous occupe. Dans cette situation, le choix est à la charge du client ; les prix varient entre 12 et 75 millions d'euros.

La performance de RTE en matière de continuité d'alimentation est bonne. Le temps de coupure équivalent pour la France continentale métropolitaine fixé par notre régulateur doit être de 2 minutes et 48 secondes par an. En 2017, ce temps a été de 1 minute et 27 secondes.

Nous avons 548 clients raccordés, parmi lesquels 54 producteurs – centrales nucléaires, grands parcs solaires et photovoltaïques –, 33 distributeurs – Enedis, notamment –, 15 entreprises ferroviaires, 296 consommateurs industriels. Seuls 10 % de ces consommateurs industriels ont un poste indépendant de leur alimentation principale pour assurer leur alimentation de secours. Pour les sous-stations de la SNCF Réseau, ce chiffre est d'environ 50 %.

SNCF Réseau est le premier consommateur industriel d'électricité en France, avec 515 points de raccordement. C'est un co-exploitant, car il développe, maintient et exploite son propre réseau électrique. Le réseau ferroviaire est dimensionné en s'appuyant sur des sous-stations encadrantes le long des voies ferrées. SNCF Réseau peut perdre une de ces sous-stations et maintenir l'alimentation électrique des trains sans que RTE sache qu'il y a eu une avarie sur le réseau SNCF. Les gares sont alimentées par plusieurs sous-stations, mais nécessitent une puissance plus importante pour le démarrage des trains.

L'incident d'Harcourt est un événement exceptionnel, sans précédent dans le monde. Quelle est sa chronologie ? Le 27 juillet, à 11 heures 10, s'est produit le premier dégagement de fumée, pour lequel ont été appelés les pompiers. À 11 heures 28, le poste 63 000 volts se met automatiquement sous tension. À cet instant, RTE n'a pas connaissance de l'impact sur le trafic de la gare Montparnasse. À 11 heures 30, les pompiers commencent à intervenir. Le poste 25 000 volts est mis hors tension, sans « coupure clients » grâce à une reprise de la consommation par Enedis, qui a pris le relais pour les consommateurs privés et quelques établissements, notamment des cliniques.

Vers 13 heures, les équipes opérationnelles et la permanence de la SNCF informent RTE de l'impact important de la coupure sur la gare Montparnasse. RTE indique que les pompiers sont encore en cours d'intervention. Les dommages sur le poste ne sont encore pas connus de RTE et il n'est pas possible d'établir à ce stade un diagnostic certain sur le rétablissement ou non de l'alimentation. Lorsque l'incendie est éteint, entre 15 heures 30 et 16 heures 30, les pompiers quittent progressivement le poste. En parallèle, les équipes de RTE préparent plusieurs scénarios de rétablissement du courant.

À la suite de l'intervention des pompiers, les équipes de RTE remettent sous tension le poste 25 000 volts pour sécuriser l'alimentation de Paris. Nos équipes établissent un diagnostic de l'état de l'ensemble des installations électriques. À 16 heures 50, le constat est effectué sur l'ensemble des câbles, de l'endommagement du béton, de la galerie et du poste. À 17 heures 30, RTE prend la décision de réaliser une liaison transitoire pour sécuriser l'alimentation ferroviaire et celle des foyers. Dans le même temps, SNCF Réseau informe RTE de l'importance du technicentre de Châtillon pour la continuité de l'activité. La solution transitoire retenue permet de répondre à cette demande de SNCF Réseau.

En parallèle, les études techniques se poursuivent pour définir le réseau alternatif à construire en plus de cette liaison transitoire. Dès le samedi matin, soit le lendemain, une seconde liaison transitoire est lancée. Ce travail de configuration du réseau transitoire se prolongera pendant l'intégralité du week-end, toute cette période de crise et, plus largement, toute la période de travaux. Je tiens à saluer la fluidité des échanges entre nos équipes, celles d'Enedis et celles de SNCF Réseau.

Sur le séquençage des travaux, dès le vendredi soir, la priorité est donnée à la réalisation de la première liaison transitoire. Les équipes de RTE sont à pied d'œuvre et les approvisionnements en matériels – lourds, venant parfois de loin – débutent. Ils sont réalisés grâce à des convois exceptionnels pendant la nuit, avec des autorisations exceptionnelles fournies par les autorités. L'eau est évacuée des galeries – 1 000 mètres cubes y avaient été déversés par les pompiers.

La première liaison transitoire est mise en service le lundi 30 juillet à 18 heures 50. La gare Montparnasse est alors réalimentée à pleine puissance, ainsi que le technicentre et l'ensemble des foyers concernés – la plupart d'entre eux l'ont été grâce aux 71 groupes électrogènes d'Enedis mis à disposition auparavant.

Jusqu'au 14 août, le travail se poursuit sans relâche nuit et jour, et cinq liaisons transitoires supplémentaires ont été mises en service. Les équipes de RTE continuent à renforcer les liaisons mises en place afin de sécuriser l'alimentation de la zone jusqu'à la reconstruction d'un poste.

Qu'est-ce qu'une liaison transitoire ? Il s'agit de dérouler de nouveaux câbles pour contourner la zone de l'incendie, mais surtout de réaliser des jonctions entre les anciens et les nouveaux câbles. C'est un travail d'horlogerie fine, avec des câbles de plus de 10 kilos par mètre. Chaque jonction prend 12 heures. Sont réalisées 30 jonctions pour les 6 liaisons transitoires. Viennent enfin des phases de tests électriques pour valider ces jonctions les unes après les autres.

Sur l'analyse du sinistre, plusieurs enquêtes sont en cours. La police judiciaire est saisie, mais je ne connais pas les résultats de ses travaux. Les expertises des différentes assurances sont en cours. Les travaux d'investigation de RTE ont commencé fin août, la police judiciaire nous ayant demandé de ne pas pénétrer dans les lieux auparavant. La mission d'enquête ministérielle suit également son cours. À ce stade, il n'y a pas de certitude sur la cause de cet incident, qui est un événement unique au monde. Ce n'est pas une excuse, mais un constat.

Tous les carnets de maintenance ont été transmis à la mission d'enquête ministérielle. Aucun écart n'a été constaté pour ce qui concerne les liaisons souterraines ou les composants du poste électrique. L'état du contrôle commande était normal pour ce qui est des automatismes et des services informatiques.

Nous sommes toujours en phase de diagnostic. Sur la base de constats que nous effectuons jour après jour, les équipes de RTE travaillent à la recherche et à la simulation de différents incidents pour définir un ou plusieurs scénarios crédibles. On n'en a pas trouvé pour l'instant. Nous ne pouvons donc pas indiquer de cause précise qui serait à l'origine de ce sinistre.

Sur la base de ces travaux, RTE proposera des solutions permettant de limiter le risque d'incendie dans les postes aériens : mesures de détection, de protection incendie, de compartimentation des galeries, approvisionnement en matériel à proximité pour réparer plus rapidement. Ces résultats seront mis à la disposition de la mission d'enquête pour que nous puissions prendre des engagements d'ici à la fin de l'année.

Ce type de programme avait été mis en place, en concertation avec le régulateur, à la suite des tempêtes de 1999. Nous avons alors obtenu de faire, sur quinze ans, un plan d'investissement de 2,3 milliards d'euros pour renforcer nos pylônes.

J'en viens à la sécurité d'alimentation. D'autres postes existent pour alimenter la gare Montparnasse. Une sous-station de Porchefontaine a ainsi toujours été alimentée, mais à 20 % seulement de la puissance maximale, ce qui ne suffisait pas pour permettre une circulation normale, surtout un jour de grand départ. La perte d'un élément de réseau – une ligne, un disjoncteur – ne fragilise pas l'alimentation, mais quand c'est tout un poste qui est perdu, la situation est très atypique !

Sur nos relations avec SNCF Réseau, il faut avoir en mémoire que le schéma d'alimentation des gares date du siècle dernier, et qu'il est connu et identifié par les deux entreprises. Pour les principaux nœuds ferroviaires, en particulier en Île-de-France, le schéma d'alimentation fait l'objet d'une discussion précise avec SNCF Réseau. Créer de nouvelles alimentations pour des gares totalement enclavées dans un milieu urbain très dense est un travail quasi impossible. La mise en place d'un nouveau poste électrique n'est pas forcément la bonne solution. Nous étudions donc aussi d'autres solutions et allons lancer, avec SNCF Réseau, une étude commune sur les gares parisiennes et les métropoles permettant de faire un

état des lieux global des alimentations électriques, de leurs points de fragilité éventuels et de leur criticité pour chacun des gestionnaires d'infrastructures.

Enfin, nos équipes se coordonnent au quotidien depuis toujours pour assurer la fluidité de nos relations techniques contractuelles et commerciales, qui sont excellentes.

M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau. – Face à cet événement du 27 juillet, notre première réaction a été de nous occuper de nos clients. À la suite des incidents de juillet et décembre 2017, nous avons prévu des plans de continuité d'activité en cas d'incident grave dans les grandes gares. C'est l'un de ces plans que nous avons mis en place le 27 juillet 2018, dès 14 heures.

L'énergie résiduelle provenant de Porchefontaine n'a permis de faire circuler à Montparnasse que 3 trains aller-retour par heure, au lieu de 12. Dans le cadre du plan de continuité d'activité, qui est un schéma préétabli, tous les TGV en direction de la Bretagne sont partis de Montparnasse, et ceux à destination du grand Sud-Ouest sont partis de la gare d'Austerlitz. Ce plan a été décidé dans l'heure suivant l'incident. Cela représentait une amélioration très nette par rapport à l'année précédente.

Autre amélioration importante : l'information voyageurs. On nous avait reproché la mauvaise qualité de cette information lors des incidents de 2017. Cette année, tous les voyageurs qui avaient donné leurs coordonnées ont été joints par SMS le jour même et les jours suivants.

Cette action majeure nous a permis de faire circuler, le vendredi 27 juillet, 80 % des TGV prévus, avec un retard de 3 ou 4 heures. Notre préoccupation principale était le service, certes dégradé, pour tous nos clients. Nous avons aussi distribué de l'eau minérale, notamment en gare Montparnasse, et avons pris des mesures pour accompagner ces voyageurs.

J'en reviens à l'incident lui-même. Le réseau ferré national comprend 30 000 kilomètres de lignes, dont 16 000 kilomètres de lignes électrifiées – 5 700 kilomètres en 1 500 volts continus depuis les années 1920, et 10 000 kilomètres environ de 25 000 volts alternatifs, une électrification qui a commencé à s'étendre dans les années 1950.

RTE fournit la haute tension – 63 000 volts alternatifs – pour la partie la plus élevée en voltage, et Enedis pour les parties moins élevées. Ces 63 000 volts alternatifs sont transformés dans les sous-stations de SNCF Réseau en 1 500 volts continus ou en 25 000 volts alternatifs, suivant les sections du réseau.

SNCF Réseau a deux principes de fiabilisation du système d'énergisation. Tout d'abord, quand une sous-station tombe en panne, deux autres sous-stations prennent le relais et permettent, suivant les configurations, une reprise totale ou partielle du trafic. Ensuite, chaque sous-station a deux transformateurs. Une seule exception : pour la gare du Nord, nous avons décidé il y a trois ans d'installer à Drancy un deuxième transformateur.

La gare Montparnasse est reliée à deux sous-stations SNCF Réseau, Ouest-ceinture et Les Suisses, qui alimentent à la fois la traction électrique de la gare et le technicentre. La sous-station Ouest-ceinture est alimentée par le poste d'Harcourt et Les Suisses par Vanves. Ce schéma électrique figure dans le contrat qui nous lie à RTE.

Pour Montparnasse, la ligne classique est alimentée en 1 500 volts continus, puis, à partir du kilomètre 6, la section LGV est alimentée en 25 000 volts. La partie qui a été touchée lors de l'incident était celle à 1 500 volts.

Lorsque le poste d'Harcourt a pris feu et que l'alimentation électrique des sous-stations Ouest-ceinture et Les Suisses s'est interrompue, nous avons fait des manipulations dans la sous-station de Porchefontaine, qui se situe du côté de Versailles, afin d'acheminer l'énergie jusqu'à la gare Montparnasse, soit en l'occurrence 1 100 volts. Cette puissance était insuffisante pour faire fonctionner plus de 6 trains, c'est-à-dire 3 allers-retours, par heure. Voilà pourquoi nous avons décidé de faire partir les trains en direction de la Bretagne à partir de ce poste.

Je félicite toutes les équipes de RTE qui se sont mobilisées nuit et jour pour reconnecter nos sous-stations à partir des transformateurs du poste d'Harcourt. Grâce à elles, une connexion de 63 000 volts a été rétablie le lundi soir ; l'énergie était alors suffisante pour faire circuler l'ensemble des trains.

Nous n'avons pas pu rétablir l'ensemble de la circulation, car le technicentre, qui n'avait pas été alimenté complètement en énergie, avait besoin de temps pour réaliser la maintenance de toutes les rames TGV, lesquelles font l'objet d'un contrôle de sécurité tous les trois jours. Le Technicentre a fait venir dès le 27 juillet des générateurs, mais il y a tout de même eu du retard et la reprise du service s'est faite progressivement. Le vendredi, jour de l'incident, 80 % des TGV étaient en circulation, 70 % le samedi, 57 % le dimanche, 56 % le lundi, des pourcentages qui ont augmenté à partir du mardi.

Durant ces journées, la SNCF était totalement mobilisée pour minimiser l'impact de cet incident sur nos clients. Je me suis moi-même rendu sur site immédiatement. Dans les heures qui ont suivi, nous avons pris, avec mes collègues de RTE, des mesures pour adapter le plan de transport, informer les voyageurs, assurer le service en gare.

M. Hervé Maurey, président. – Vous avez dit, monsieur Brottes, que cet événement était tout à fait exceptionnel. J'en conviens, mais comment et pourquoi s'est-il produit ? On ne sait pas s'il s'agit d'un problème de maintenance ou d'autre chose. Sur ce point très important, nous restons sur notre faim.

Pourquoi un seul poste alimente-t-il la gare Montparnasse ? Pourquoi les trois sous-stations contractuellement prévues n'étaient-elles pas activées ? Je n'ai pas eu de réponse à ces questions essentielles.

Pour ce qui est de SNCF Réseau, j'ai du mal à comprendre qu'il ait fallu, même si la reprise a été progressive, plus d'une semaine après la réalimentation de la gare par RTE pour que le trafic redevienne normal. C'est extrêmement long ! Cela tient-il à la vétusté des réseaux ?

M. François Brottes. – L'analyse des cahiers de maintenance de l'ensemble des dispositifs techniques présents dans les galeries et dans le poste n'a révélé aucun manquement. On sait que le feu est parti du poste et qu'il s'est propagé très vite, mais on ne sait pas ce qui a déclenché cet incendie. Les enquêtes en cours, y compris celles de la police judiciaire, pourront peut-être nous en apprendre davantage. C'est frustrant ! Si nous avions l'explication, nous pourrions travailler différemment. Mais, à ce stade, nous ne l'avons pas.

RTE tient tous les engagements de raccordement prévus dans les contrats qui le lie à la SNCF. Je renvoie donc ceux qui considèrent que nous avons été défaillants à ces documents. Il est vrai qu'il n'existe pas de deuxième poste électrique, géographiquement indépendant, permettant de pallier les problèmes d'alimentation. Cela ne figure pas dans le service que nous offrons, financé par le tarif, et la demande n'en a pas été faite. Nous étudions cette solution, laquelle poserait toutefois problème dans une zone urbaine très dense.

On peut déplorer le schéma actuel d'alimentation, que nous avons mis dix ans à mettre en place, mais en tout état de cause, il n'y a pas eu de défaillance de notre part dans le cadre du contrat nous liant à notre client.

M. Hervé Maurey, président. – Selon vous, l'assertion selon laquelle 3 sous-stations opérationnelles auraient été nécessaires n'est pas exacte ?

M. François Brottes. – Les 3 sous-stations existent, sont opérationnelles et ont rempli leur mission. Mais ce n'est pas la solution à tous les problèmes, en particulier lorsqu'un poste central prend feu.

M. Hervé Maurey, président. – Quel est le plan de RTE pour éviter qu'un tel incident ne se reproduise ?

M. François Brottes. – Nous y travaillions déjà avec SNCF Réseau avant l'incident et avons fait le point des fragilités, en termes d'alimentation électrique, en Île-de-France et sur la France entière. Nous étudions des solutions alternatives afin de disposer de secours en toutes circonstances. Il s'agit d'une phase transitoire, mais nous réfléchissons à une solution définitive, ce qui prendra plusieurs années.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur Jeantet, pourquoi le retour à la normale a-t-il pris autant de temps ?

M. Patrick Jeantet. – La reprise de la circulation n'a pas pris une semaine, mais trois jours. L'énergie a en effet été rétablie à Montparnasse le lundi soir, pour atteindre 100 % le vendredi. Le réseau était donc complètement opérationnel dès lors que la sous-station avait été rebranchée. Une seule sous-station, sur les deux qui existent, suffit en effet pour assurer la quasi-totalité du service.

Le technicentre, en revanche, n'était opérationnel qu'à hauteur de 25 à 50 %. Le réseau fonctionnait à 100 %, mais il fallait assurer la maintenance d'urgence des rames TGV, qui avait pris du retard.

M. Hervé Maurey, président. – Êtes-vous d'accord avec M. Brottes sur le fait que les trois sous-stations étaient opérationnelles ?

M. Patrick Jeantet. – Les équipes ont travaillé main dans la main. Les trois sources d'alimentation ont été rétablies.

La gare de Lyon présente également des fragilités. Mais, j'insiste, un incident qui provoque l'absence totale d'énergie dans une grande gare parisienne ne s'était jamais produit.

Il faut prendre en compte que les gares en question sont des culs-de-sac, sous l'emprise d'un seul poste. À l'inverse, les lignes traversantes, comme les lignes RER, sont

connectées à plusieurs postes RTE. Les postes primaires de RTE alimentent des zones extrêmement importantes et sont situés très haut dans la hiérarchie de la tension et de l'énergie.

M. Hervé Maurey, président. – Considérez-vous que RTE a failli ?

M. Patrick Jeantet. – Non, RTE a eu un incident. J'espère que la cause de cet incident sera trouvée, pour en tirer des leçons et minimiser les incidents ultérieurs. Nous avons travaillé au mieux avec RTE pour essayer de limiter le plus rapidement l'insatisfaction des clients...

M. Hervé Maurey, président. – Certaines déclarations laissaient à penser que SNCF Réseau estimait qu'il y avait une faute de RTE, notamment sur le caractère opérationnel de ces trois sous-stations.

M. Patrick Jeantet. – Une enquête est diligentée par le Gouvernement sur ce problème. Nous verrons les recommandations qui seront faites. Aucun incident de cette ampleur n'avait jamais eu lieu.

En 1999, à la suite des tempêtes, les coupures de courant n'avaient été que partielles.

M. Gérard Cornu. – Au sein du Conseil d'orientation des infrastructures, nous n'avions jamais imaginé qu'une gare puisse être privée d'électricité.

Certes, cet incident est exceptionnel. Mais avez-vous identifié d'autres gares qui pourraient connaître le même type de panne ?

Mme Fabienne Keller. – Je remercie le président Maurey de m'avoir conviée à assister à cette audition, en tant que rapporteur spécial des crédits du transport ferroviaire à la commission des finances.

Monsieur Brottes, votre mission consiste à maintenir l'alimentation électrique, ce que vous n'avez pu faire lors de cet incident. Vous n'avez rien dit des hypothèses qui pourraient expliquer ce qui s'est passé. Il serait normal que la représentation nationale en sache davantage, car nous craignons qu'une telle situation ne se reproduise. Depuis sept semaines, vous avez dû consacrer de nombreux moyens à essayer de comprendre les causes de cet accident.

Vous avez évoqué plusieurs points sensibles, notamment la gare de Lyon. Pouvez-vous nous indiquer s'il y en a d'autres ? Quelles sont les mesures prises pour réduire ce nouveau risque, qui n'était pas listé dans les investissements prioritaires pour les infrastructures ?

Nous sommes très inquiets de voir que certaines gares ne dépendent que d'une seule alimentation.

M. François Brottes. – Le fait que cet accident ne se soit jamais produit auparavant n'est pas une excuse. Nos équipes cherchent à comprendre ce qui s'est passé depuis que la police judiciaire nous a autorisés à entrer dans la galerie, c'est-à-dire depuis fin août.

Nous avons une série d'hypothèses reposant sur un enchaînement d'évènements, dont nous considérons aujourd'hui qu'ils sont assez improbables.

Nous avons par exemple constaté l'existence d'un arc électrique, mais nous ne savons pas s'il a précédé l'accident. Par ailleurs, il s'est produit à un endroit où il n'aurait pas pu enflammer un câble, qui d'ailleurs ne peut pas prendre feu...

Les câbles étaient-ils surexploités ? Non, ils n'étaient qu'à 30 % de la charge qu'ils peuvent supporter.

Une réparation avait été effectuée sur un câble endommagé situé plus loin. Nous ne considérons pas que cet acte de maintenance ait pu être à l'origine de l'incendie.

Nous avons, à ce stade, éliminé, l'hypothèse d'un acte de malveillance, car le site est très sécurisé.

Nous ne négligeons aucune hypothèse. Je pourrais décliner toute une série d'éléments qui m'ont permis, avec les experts qui m'entourent, d'éliminer un certain nombre d'entre elles.

Les gares pour lesquelles deux sous-stations sont raccordées à un même poste électrique sont la gare Montparnasse, la gare de Lyon, la gare de Lyon-Perrache, la gare de Lyon-Part-Dieu et la gare de Rennes. Les trois dernières ne sont pas des gares terminus. Le risque porte donc principalement sur les deux premières.

Il faut ajouter l'aéroport d'Orly. Nous travaillons avec ADP pour renforcer le dispositif.

Au total, assez peu d'infrastructures sont alimentées par un seul poste. Même si cet accident était exceptionnel, nous devons travailler à des alternatives, qui ne consistent pas seulement à créer un deuxième poste. Il faut plusieurs hectares de terrain pour une installation de ce type. Or la pression foncière est très importante. Nous tenons bon, car nous avons besoin d'espace. Il n'est pas facile de concilier attentes sociétales et urbanistiques, et mesures de précaution en matière de sécurité et de sûreté. Si SNCF Réseau parvenait à financer un deuxième poste pour la gare Montparnasse, où pourrions-nous l'installer ?

M. Patrick Jeantet. – Investir dans une connexion supplémentaire sur un nouveau poste coûterait de 12 à 70 millions d'euros – en zone urbaine, nous sommes plutôt dans la fourchette haute.

Sur les 500 millions d'euros supplémentaires que j'ai réclamés au Gouvernement, j'en ai obtenu 200 millions. L'objectif de SNCF Réseau est d'investir majoritairement dans la signalisation et les caténaires, qui constituent nos priorités.

À la suite de l'incident survenu à la gare Saint-Lazare l'année dernière, j'ai demandé un diagnostic de l'ensemble du système d'alimentation en énergie à l'intérieur des gares parisiennes. J'ai pris la décision d'investir 90 millions d'euros sur les cinq ans qui viennent pour améliorer la robustesse du système.

On pourrait déconnecter l'alimentation des technicentres de celle de la traction électrique. Nous avons prévu un plan de 180 millions d'euros, que nous avons pour l'instant financé à 50 %.

Il faudrait réfléchir et arbitrer avant d'investir 30 millions d'euros pour prévoir une connexion supplémentaire à la gare Montparnasse.

M. Guillaume Chevrollier. – Les secteurs des transports et de l'énergie sont stratégiques pour notre pays. Il est indispensable de faire toute la lumière sur ce qui s'est passé.

La RATP a un transformateur de secours. Ne serait-il pas envisageable d'avoir des interconnexions sur ce site pour éviter à l'avenir ce type d'incident ?

À la suite des différents problèmes rencontrés par la SNCF ces derniers mois, comment comptez-vous regagner la confiance de vos clients ?

M. Éric Gold. – Elisabeth Borne a annoncé il y a une quinzaine de jours à Clermont-Ferrand le déblocage de fonds importants pour les trains d'équilibre du territoire (TET). Revenant sur l'incident survenu à la gare Montparnasse, elle a sous-entendu que d'autres gares parisiennes présentaient des fragilités. Est-ce le cas ?

Pouvez-vous nous apporter des éléments sur la répartition des sommes allouées aux TET ? Pouvez-vous nous assurer que le montant annoncé ne sera pas uniquement consacré à des améliorations électriques, notamment pour les gares en cul-de-sac ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – L'accident nucléaire de Fukushima est dû à une rupture de l'alimentation électrique, à la suite d'un raz-de-marée. Cela montre à quel point l'alimentation électrique est névralgique dans un système industriel. Pour avoir de la redondance, il faut de l'investissement.

Quel dialogue avez-vous avec les grands industriels auxquels vous fournissez de l'énergie ? Leur faites-vous part des difficultés ou des accidents qui pourraient survenir afin qu'ils puissent anticiper une rupture de l'alimentation électrique ?

Mme Angèle Prévile. – Le scénario d'un incendie total du poste avait-il été envisagé dans le plan de prévention des incendies ? Si oui, quelle était la solution de remplacement prévue ?

Les lignes transitoires mises en place, qui apparemment existent toujours, ne constituent-elles pas un élément de fragilité pour la gare Montparnasse ? Comment de temps vont-elles être maintenues ?

Quelles ont été les conséquences de l'incendie du poste en matière de pollution de l'air et de l'eau ?

J'étais en mission pour le Sénat en province le jour de l'incendie. Il nous a été difficile d'obtenir des informations pour revenir à Paris. Vous avez évoqué la clientèle parisienne, mais celle qui devait se rendre à Paris n'a pas été très aidée...

M. Frédéric Marchand. – Pouvez-vous nous apporter des éléments d'information sur la régénération du système d'alimentation électrique du réseau SNCF, sur la trajectoire et les enjeux financiers ?

M. Hervé Maurey, président. – Quel est le coût de cet incident pour la SNCF ? La responsabilité de RTE pourrait-elle être engagée ?

M. Patrick Jeantet. – La RATP n'a pas de gare en cul-de-sac. L'incendie a impacté le RER C, mais il a pu être alimenté par d'autres sous-stations.

Regagner la confiance de nos clients est au centre de nos préoccupations. Nous avons un retard important en matière de renouvellement du réseau, après quinze années de sous-investissement. Dans les années 2000, 1 milliard d'euros par an étaient investis dans le renouvellement du réseau structurant – je ne parle pas des petites lignes –, contre 3 milliards d'euros en Allemagne. Depuis trois ou quatre ans, nos investissements ont augmenté, pour atteindre 2,7 milliards cette année. Pendant la réforme, nous avons négocié avec le Gouvernement pour accroître progressivement ce montant, jusqu'à 3,2 milliards d'euros en 2022. En échange, nous devons faire des efforts de productivité. Cet accord sera transcrit dans notre contrat de performances, qui sera finalisé dans les mois qui viennent.

Il y a aura des incidents à l'avenir. Mais nous voulons les minimiser et mieux traiter leurs conséquences. Nous avons été beaucoup plus rapides que l'année dernière pour rétablir les lignes TGV. Cette fois, nous avons un plan prêt, que nous avons pu mettre en œuvre immédiatement. Trois heures après l'incident, les premiers TGV partaient des gares Montparnasse et d'Austerlitz.

S'agissant de l'information aux voyageurs, des progrès ont été faits. Nous avons encore un important travail à faire, notamment pour unifier les systèmes informatiques, aujourd'hui séparés et différents selon les types de produits. Avec Guillaume Pepy, nous avons lancé il y a un an un plan qu'il faut déployer, ce qui prend du temps.

Pendant l'incident, nous nous sommes focalisés sur les TGV. Les Transiliens sont, quant à eux, partis de gares déportées, c'est-à-dire connectées par d'autres systèmes (RER, métros).

Nous travaillons avec RTE pour consolider l'alimentation en courant haute tension de la gare de Lyon, qui connaît la même problématique que la gare Montparnasse. La gare du Nord et la gare Saint-Lazare sont plus sûres.

Le coût de cet incident pour la SNCF s'élève à 11 millions d'euros, dont 8 millions consacrés au dédommagement des voyageurs. Des discussions ont commencé avec RTE dans le cadre de la gestion contractuelle, voire extracontractuelle.

M. François Brottes. – RTE veille en permanence à l'équilibre de l'approvisionnement électrique sur tout le territoire. C'est un métier d'acrobate, à une époque de transition énergétique, avec un mix très différent : il faut prendre en compte les pics de production de l'éolien, des centrales thermiques en perte de vitesse, des centrales nucléaires parfois en arrêt... Il faut que rien n'y paraisse pour les usagers.

Cet accident a mis en lumière une défaillance, qui n'est pas niée. Nous travaillons à en comprendre les causes. Mais le travail important de nos équipes permet d'assurer la continuité et la régularité du service. Nos équipes, qui ont fait preuve d'une abnégation totale, ont le service public chevillé au corps.

La RATP nous a demandé de doubler leur alimentation à deux endroits, et a payé pour cela.

Les industriels classés Seveso – hôpitaux, sites nucléaires – ont une obligation de redondance. Avec les autres, nous avons un dialogue permanent pour les aider à améliorer leurs installations et à les sécuriser. Certains apportent un service d'interruptibilité : ils sont

rémunérés en échange d'une interruption de leur approvisionnement en électricité en cas de déficit de production dans notre pays.

Nous avons dressé des scénarios de prévention des incendies, mais nous n'avions pas prévu le cas de ruine totale du poste. Dorénavant, ce scénario sera prévu. Nous allons cloisonner des sites pour que le feu ne se propage pas. Si l'on n'avait pas résisté à la pression foncière locale et que l'on avait concentré tous les postes sur des surfaces réduites, les transformateurs auraient pris feu.

En matière de pollution, les produits qui ont brûlé sont des câbles dont l'isolant était composé de matières synthétiques – et non d'huile –, ce qui ne pose pas de risques majeurs pour la santé des riverains. En revanche, des fuites de gaz polluant pour la couche d'ozone, de l'ordre de 150 à 300 kilos, ont été relevées.

M. Patrick Jeantet. – Des investissements sont prévus pour l'adaptation des infrastructures aux nouveaux matériels roulants. La plupart de nos infrastructures ont été conçues avant la Deuxième Guerre mondiale. Le plan de voies de la gare Saint-Lazare date de 1937. Les gabarits des trains n'étaient pas les mêmes. À l'époque, l'énergie consommée par les trains était moindre : pas de climatisation, freinages et accélérations moins forts... Pour chaque nouveau matériel, nous devons faire des études en amont pour nous assurer notamment de la taille des gabarits et de l'approvisionnement électrique.

M. Didier Mandelli. – Je veux apporter mon témoignage d'utilisateur sur l'information donnée aux passagers après l'incident. Je n'ai pas réussi à obtenir des informations précises sur la gare d'arrivée de mon train – Austerlitz ou Montparnasse – et sur les trains remplaçant ceux qui étaient supprimés.

La situation était loin d'être idyllique, même si nous avons bien conscience que vos équipes ont fait tout ce qu'elles pouvaient. L'information pourrait circuler davantage pour éviter que des voyageurs ne se retrouvent sur les quais sans savoir comment ils vont pouvoir se déplacer.

M. Patrick Jeantet. – Nous avons encore du chemin à parcourir en matière d'information donnée aux voyageurs.

M. Hervé Maurey, président. – Quand aurez-vous les résultats de l'enquête interne ?

M. François Brottes. – L'audit interne s'achève dans les jours qui viennent. Il n'apporte aucune clarification particulière sur les causes de l'incident.

La mission d'enquête diligentée par les pouvoirs publics doit rendre sa copie en novembre.

Je ne sais pas quand la police judiciaire aura terminé ses investigations.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour vos interventions.

La réunion est close à 16 h 30.

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

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 25 juillet 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Contrôle budgétaire – Réseau de l’enseignement français à l’étranger - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Le premier point de notre ordre du jour appelle une communication de nos collègues Vincent Delahaye et Rémi Féraud, co-rapporteurs spéciaux pour la mission « Action extérieure de l’État », sur le réseau de l’enseignement français à l’étranger. J’en profite pour saluer la présence parmi nous ce matin de notre collègue Claude Kern, rapporteur pour avis de ces mêmes sujets pour la commission de la culture, de l’éducation et de la communication.

M. Vincent Delahaye. – L’enseignement français à l’étranger représente un part non négligeable des crédits consacrés à l’action extérieure de l’État : 455 millions d’euros sur 3 milliards d’euros environ. Nous avons décidé d’opérer ce contrôle pour plusieurs raisons. Tout d’abord, notre commission des finances avait demandé à la Cour des comptes en 2015 de réaliser une enquête portant sur le réseau de l’enseignement français à l’étranger. Il s’agit d’examiner la suite donnée à ces préconisations. En outre, l’année dernière, l’annulation de dernière minute au cours de l’été de 33 millions d’euros de crédits pour l’Agence de l’enseignement français à l’étranger (AEFE) a suscité beaucoup de débats avec une vague de contestation au sein des lycées français à travers le monde et parmi les parents d’élèves.

Enfin, le Président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé vouloir doubler le nombre d’élèves présents dans le réseau d’ici 2030. Ce dernier a-t-il les moyens de ces ambitions ?

M. Rémi Féraud. – Le réseau de l’enseignement français à l’étranger compte 350 000 élèves environ, dont un tiers sont français, et deux tiers n’ont pas la nationalité française. Ces élèves sont répartis dans 492 établissements présents dans 150 pays. La colonne vertébrale de ce réseau est assurée par un opérateur de l’État, l’AEFE. Cet organisme public a été créé par la loi en 1990. Il a été placé sous la tutelle du ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

D’autres organes associatifs sont aussi parties prenantes du réseau, comme la Mission laïque française. Toutefois, l’AEFE reste le principal opérateur. Le ministère de l’éducation nationale est associé aux missions de l’AEFE. Il participe au conseil d’administration. Surtout, il homologue les établissements, pour s’assurer du respect des programmes scolaires et des critères de scolarisation. En outre, il valide les détachements des enseignants issus de l’éducation nationale auprès de l’AEFE. Cela en fait un système complexe à appréhender. Il nous a fallu du temps pour rencontrer tous les acteurs. Les établissements du réseau ne constituent pas un ensemble uniforme. Ils sont régis par trois statuts très différents : les établissements en gestion directe, qui sont au nombre de 74 et qui sont gérés avec un pilotage resserré de l’AEFE. Nous avons aussi les établissements conventionnés avec l’AEFE, et enfin, il y a les établissements partenaires. À ces trois

différents statuts correspondent des degrés d'autonomie divers avec l'Agence, ce qui se traduit par des relations financières et juridiques plus ou moins étroites. Seuls les deux premiers statuts permettent de bénéficier de personnels détachés, essentiellement du ministère de l'éducation nationale, et seuls les établissements en gestion directe voient leurs frais de scolarité fixés directement par l'AEFE.

Il existe également une grande diversité des statuts du personnel : il y a d'abord les personnels détachés de l'éducation nationale, qu'ils soient enseignants ou personnels administratifs. Ils sont répartis entre deux catégories : les expatriés qui ont une durée de contrat limitée, et qui pour la plupart sont proviseurs ou directeurs administratifs et financiers des établissements en gestion directe. Ils peuvent aussi être des enseignants à mission de conseil pédagogique pour le second degré. L'autre statut est celui des résidents, dont le contrat est en général tacitement renouvelé. Ils bénéficient de l'indemnité de vie locale. Ils sont censés être recrutés par les établissements au niveau local. Mais l'usage veut qu'ils soient recrutés avant d'être détachés dans le pays où ils vont aller travailler. Enfin, les autres personnels sont les recrutés de droit local. Ils bénéficient d'un contrat de droit privé local dans chacun des pays. Cela implique par conséquent des rémunérations extrêmement différentes d'un pays à un autre.

Nous nous sommes attachés à analyser la soutenabilité de l'AEFE qui a été très fragilisée par l'annulation de 33 millions d'euros sur sa subvention en 2017, en tenant compte de la complexité du système actuel, qui résulte d'une construction historique par strates administratives.

Nous avons d'abord constaté, et cela fait l'objet de la plus importante contestation des usagers de l'enseignement du français à l'étranger, que la contribution des familles s'est beaucoup accrue. Aujourd'hui, elles contribuent à hauteur de 60 % au frais de l'ensemble du système, alors que les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » dédiés ne représentent plus que 39 % des recettes de l'Agence en 2017, en comptant la subvention pour charges de service public versée à l'AEFE et l'aide à la scolarité. C'est une baisse de 14 % depuis 2012.

Les frais de scolarité versés par les familles sont différents selon les établissements. En moyenne, ils sont de 5 300 euros par an, soit une augmentation de 25 % depuis 2012. Cela montre bien la contribution accrue des familles. Plusieurs raisons expliquent cette augmentation : la hausse structurelle des dépenses, en raison de la croissance des effectifs (+ 11,4 % depuis 2012), une augmentation de la masse salariale (+ 15 % pour les dépenses de personnel de l'Agence depuis 2012). Nous estimons que cette hausse de la masse salariale pourrait être limitée en privilégiant le recrutement local, plutôt que les personnels détachés de l'éducation nationale. Une deuxième explication de l'augmentation des frais se trouve dans la prise en charge des pensions civiles des fonctionnaires détachés depuis 2009. C'est le cas pour l'ensemble des opérateurs de l'État – toutefois, contrairement à l'engagement de départ, cela n'est plus compensée pour l'AEFE. Ainsi, dans les faits, cela s'apparente à une diminution de 50 millions d'euros des ressources de l'Agence.

Par ailleurs, le parc immobilier est vieillissant. Il nécessite d'importantes dépenses de modernisation et de sécurisation. À cela s'ajoutent des facteurs venant complexifier le système, comme la difficulté de remonter des financements des établissements vers l'Agence à Paris, pour des raisons juridiques ou fiscales liées à chacun des pays où l'établissement est implanté. Enfin, le mécénat et les partenariats avec le secteur privé restent faibles, comme pour l'ensemble de l'enseignement français.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue l'annulation de crédits en 2017. Elle s'est traduite par des suppressions de postes d'enseignants, prévues pour la rentrée 2018, une participation financière accrue des établissements au financement de l'Agence, et derrière une augmentation de la participation des familles. Cela a conduit à l'expression d'un fort mécontentement l'an dernier, tant de la part des familles que du personnel.

Pourtant, des réserves budgétaires existent : 204 millions d'euros dans les fonds de roulement cumulés dans les établissements en gestion directe, avec toutefois la difficulté que si ces comptes financiers par établissement sont agrégés avec celui de l'Agence – car ce sont des démembrements de l'Agence – chaque établissement conserve son autonomie patrimoniale à laquelle il tient. Ils considèrent qu'il s'agit de leurs propres réserves budgétaires et ne souhaitent pas les partager avec les autres établissements.

Enfin, il nous semble que certaines dépenses pourraient être optimisées dans le fonctionnement des établissements en gestion directe, en particulier grâce à une mutualisation de certaines fonctions support avec les postes diplomatiques dans les villes où la proximité géographique le permet.

Par conséquent, nous avons formulé plusieurs recommandations. Il s'agit tout d'abord de poursuivre le mouvement amorcé de réduction de la part des personnels détachés de l'éducation nationale au profit des recrutés locaux. Il faut également sanctuariser le montant de la subvention pour charge de service public allouée par l'État à l'AEFE dans les cinq prochaines années, en tenant compte de l'évolution à venir du coût réel de la pension civile des fonctionnaires. Ceci permettrait de ne plus réduire de fait les ressources de l'Agence en ne compensant pas l'augmentation continue du coût de la pension civile des fonctionnaires. Nous proposons également de geler la participation des familles au financement du réseau au niveau actuel de 60 %. Si la part de financement de l'État diminue en deçà des 40 % actuels, c'est toute la légitimité du réseau d'enseignement français à l'étranger qui en souffrira et qui sera remise en cause. Nous proposons de conduire une réflexion afin d'introduire des mécanismes de mutualisation des fonds de roulement entre les différents établissements et l'Agence. L'annulation de 33 millions d'euros a montré que l'absence de mutualisation de ressources crée une grande crispation et incompréhension entre l'AEFE et la direction du budget à Bercy. Lorsque l'on voit le montant cumulé des fonds de roulement, il doit être possible de le mutualiser au moins en partie, tout en garantissant à chaque établissement la possibilité de mener à bien ses projets d'investissement. Enfin, nous souhaitons poursuivre l'amélioration du contrôle de gestion très déficient et qui constitue l'une des recommandations les plus importantes de la Cour des comptes. Nos travaux nous ont permis de constater la difficulté de l'Agence à nous fournir sur certains points des chiffres précis, par exemple lorsque nous avons demandé le montant de l'aide nette versée par l'AEFE pour chaque établissement, ou par pays, ainsi que le nombre exact d'enseignants dans le réseau.

M. Vincent Delahaye. – Outre la soutenabilité du réseau, nous nous sommes attachés à examiner les relations entre l'Agence et les établissements, ainsi que les possibilités de développer ce réseau, telles que souhaitées par le Président de la République.

Les relations entre l'Agence et les établissements du réseau se sont compliquées récemment du fait de l'annulation des 33 millions d'euros de crédits. En effet, l'Agence a décidé de manière unilatérale d'augmenter la participation aux frais de scolarité de 6 % à 9 %. Les familles s'en sont émues, car elles paient une bonne partie des coûts des établissements. Suite à cette augmentation, un certain nombre d'établissements se sont posé la question de savoir si cela valait la peine de rester dans le réseau. Ce passage à 9 % concerne

les établissements en gestion directe, ainsi que les établissements conventionnés. En réalité, l'Agence finance les établissements via deux canaux : la prise en charge du coût des personnels expatriés ainsi qu'une participation à la rémunération des résidents, et l'allocation de subventions. Toutefois, selon nous, les critères manquent de clarté, notamment en ce qui concerne les critères de détachement des personnels. On a du mal à trouver un lien entre le nombre de personnels détachés et le nombre d'élèves de chaque établissement. Il y a des discussions au coup par coup, le ratio est également issu de l'histoire de l'établissement. En ce qui concerne les subventions, il est difficile de trouver des critères objectifs de versement des subventions. Mais, nous avons surtout été interpellés par le manque de transparence dans la prise de décision. Nous avons eu l'impression que les décisions sont prises par le directeur de l'Agence, - le conseil d'administration ayant à peine son mot à dire -, et que le ministère de tutelle n'arbitre rien. Toutefois, l'aide de l'Agence est toujours positive, ce qui signifie que les établissements ont toujours un avantage financier à être intégré au réseau. Nous avons détaillé par établissement, par pays et par continent, l'aide versée. On s'aperçoit qu'il y a des variations importantes entre les continents. L'Europe représente 30 % de l'aide nette, pour 21 % des effectifs, alors que l'Asie ne reçoit que 14 % de l'aide nette pour 20 % des effectifs. Ainsi, l'aide nette est déconnectée des effectifs accueillis dans le réseau. L'étude des chiffres montre que le financement versé par l'AEFE aux établissements dépend du nombre d'élèves et du nombre de personnels détachés, mais ne correspond pas à une stratégie clairement établie.

Plusieurs recommandations sont faites suite à ce constat. Nous souhaitons la mise en place d'un ratio plancher d'enseignants détachés par nombre d'élèves. Par ailleurs, des critères objectifs doivent exister pour justifier les différences de participation de l'AEFE. En outre, nous avons constaté avec un certain étonnement que, si, sur plusieurs années, les effectifs baissent, la masse salariale augmente de 15 % sur les cinq dernières années. Cela mériterait un contrôle budgétaire complémentaire sur ce point. Enfin, un effort de transparence doit être fait par l'Agence : elle doit publier des critères objectifs d'attribution des subventions ainsi que chaque année le montant de l'aide nette par établissement, par pays et par continent. Nous voudrions que les décisions des évolutions de participation financière de l'AEFE aux établissements soient examinées de façon transparente lors des conseils d'administration, notamment pour le montant de la participation à la rémunération des résidents. Cela ne se fait pas aujourd'hui dans la plupart des cas.

La troisième partie de notre contrôle portait sur la soutenabilité de la volonté présidentielle de doubler le nombre d'élèves dans le réseau d'ici 2030. Il faut noter que le nombre d'élèves français dans le réseau est de 36 % - il est de plus de 50 % en Europe. Cela est dû à l'évolution du nombre de Français à l'étranger et de l'expatriation. Avant les Français partaient pour un temps déterminé. Maintenant, de plus en plus, les Français qui sont installés à l'étranger le sont pour une durée assez longue et se tournent souvent vers les réseaux locaux d'enseignement. En outre, il y a des discussions sur l'attractivité du baccalauréat français par rapport au baccalauréat international. La croissance du réseau se réalise dans les établissements partenaires dont les effectifs ont augmenté de 20 % depuis 2012. Il nous semble que l'augmentation importante du nombre d'élèves souhaitée pourrait passer par une évolution des critères d'homologation des établissements, afin d'en homologuer beaucoup plus, tout en gardant la qualité de l'enseignement. Je pense notamment à un assouplissement de la règle selon laquelle il faut disposer d'un personnel de l'éducation nationale pour être homologué.

Nous recommandons de produire une cartographie prospective des besoins de l'enseignement du français à l'étranger. Il n'existe pas un tel outil aujourd'hui, donnant

l'impression de naviguer à vue. Le redéploiement du réseau pourrait être accéléré en dehors de l'Europe. Il faut également alléger certains critères d'homologation. Enfin, il faut développer des offres complémentaires, tel que le label France éducation, se situant en dehors de l'enseignement français *stricto sensu*.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pense que, de manière générale, sur les questions de masse salariale, nous devons à un moment donné avoir une ligne directrice. Constaté une diminution des effectifs et une augmentation salariale n'est pas nouveau. Nous avons fait ce constat, il y a quelques années avec Philippe Dallier, lors de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et de celle des impôts au sein de la DGFIP. On nous avait expliqué qu'il y allait avoir une baisse considérable des effectifs. Or, cela s'est traduit par une masse salariale supérieure, car la fusion a été réalisée par une harmonisation vers le haut. Bien évidemment, le but n'est pas de baisser en soit le nombre de fonctionnaires, mais de dépenser moins. Si au final, on a moins de personnels mais que cela coûte plus cher, on est passé à côté de l'objectif. Il faudra que les administrations respectent les plafonds d'emploi, sans pour autant le contourner par des régimes indemnitaires particuliers. Cette question dépasse celle du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – L'enseignement du français à l'étranger est un point très préoccupant pour ma commission. L'AEFE, comme vous l'avez souligné, mérite plus de transparence dans sa gestion. Lorsqu'on les interroge sur l'objectif de doublement des effectifs, cela ne leur semble pas représenter un problème, car ils vont homologuer davantage d'établissements. Toutefois, on ne connaît pas les critères qui seront mis en place pour le faire. En outre, l'augmentation de la masse salariale est très préoccupante.

Il faut savoir que pour l'enseignement du français, il n'y a pas que l'AEFE. Il y a aussi l'institut français, les alliances françaises... Un effort de mutualisation est nécessaire. Nous travaillons sur ce sujet avec notre collègue membre de la commission des affaires étrangères, André Vallini.

Beaucoup de choses restent à faire. Lorsque nous avons interrogé le directeur de l'AEFE la semaine dernière, nous avons constaté qu'il naviguait à vue. Il n'a pas de véritables projets.

M. Roger Karoutchi. – Je me suis intéressé à quelques établissements, notamment au Maroc. Je suis particulièrement choqué par l'incohérence de la politique en matière d'enseignement du français à l'étranger. Or, c'est une porte ouverte sur la francophonie. Nous avons progressivement, depuis 5 à 10 ans, découragé les gens qui localement vont de moins en moins dans les établissements français pour plusieurs raisons. L'une d'entre elles est le coût élevé de cette formation. On n'arrête pas de dire qu'il faut faire un effort en matière de francophonie. Toutefois, on réserve l'enseignement du français à l'étranger à ceux qui en ont les moyens, soit à peu de personnes. Cela me rappelle le discours du gouvernement en matière d'audiovisuel public, indiquant la nécessité de faire beaucoup de restriction sur l'audiovisuel international. C'est exactement l'inverse d'une politique dynamique en matière de francophonie. Je ne comprends pas que l'on n'ait pas un bloc « francophonie », regroupant l'enseignement du français, l'alliance française, l'audiovisuel, qui soit dynamique, volontaire et sur lequel on ne fasse pas d'économies. Dans le cas contraire, la France aura bientôt disparu des horizons internationaux.

M. Dominique de Legge. – On est au centre de la quadrature du cercle. D'un côté, on diminue les moyens, d'un autre côté on nous annonce vouloir renforcer la francophonie et faire en sorte de développer les établissements d'enseignement du français. Au final, on a un coût par poste qui est plus élevé bien que l'on diminue le nombre de postes.

Vous avez indiqué que depuis 2012, le coût de la scolarité avait augmenté de 25 %. Concrètement, quelles sont les conséquences de cette augmentation ? Pour les Français, les bourses ont-elles augmenté à due concurrence ? J'ai cru comprendre que cela n'avait pas été le cas. Les élèves n'ayant pas la nationalité française continuent-ils à fréquenter nos établissements ? Avec de telles augmentations, ne risque-t-on pas de dissuader ceux qui souhaiteraient venir dans nos établissements, qui iraient alors voir ailleurs ?

M. Jérôme Bascher. – Je m'interroge sur les ressources propres. Vous nous avez indiqué que les frais de scolarité avaient augmenté de 25 % depuis 2012. Il s'agit de savoir qui on veut attirer, ainsi que de connaître la concurrence. Si notre politique est d'améliorer la francophonie, le réseau de l'enseignement français à l'étranger concerne également les Français passant une période assez courte à l'étranger. Or, on s'aperçoit que les périodes d'expatriation se rallongent et les expatriés ne choisissent plus forcément le système français. Pour ces derniers, l'augmentation de prix est-elle dissuasive ?

Par ailleurs, le sujet de la concurrence est important. Cette dernière se fait avec les autres institutions, notamment anglophones. Qui veut-on attirer dans nos écoles ? J'entendais la remarque de notre collègue Roger Karoutchi. Si on cherche à attirer les élites marocaines, on peut se permettre d'avoir des tarifs élevés. Toutefois, si on cherche à avoir les meilleurs élèves, la politique de prix pratiquée n'est pas forcément la bonne. Disposez-vous d'une comparaison par rapport au prix des établissements concurrents ?

M. Claude Raynal. – Je remercie les rapporteurs pour leur présentation. J'ai toutefois une certaine gêne, car ce sujet m'apparaît, avant d'être financier, porter sur la stratégie de l'État. Certes, nous sommes ici dans la commission de finances, et je comprends le choix fait par les rapporteurs. Je partage à plusieurs égards l'avis de notre collègue Roger Karoutchi. On passe de dossiers en dossiers, sans avoir de vision claire de la présence de la France à l'étranger. Les discours présidentiels sont ainsi des généralités ou des objectifs donnés – un doublement des effectifs – sans savoir pourquoi ce chiffre est choisi. La question fondamentale est donc celle de la stratégie.

La question n'est ainsi pas celle du doublement du nombre d'élèves, mais plutôt où voulons nous qu'il y ait plus d'élèves. Doit-on se focaliser sur les anciennes colonies françaises ? Sur les pays d'Asie ? D'Amérique du Sud ? Il faut définir des cibles, puis se fixer des objectifs.

Le fait que la masse salariale augmente de 15 % pose la question de la raison de ce fait. Peut-être est-ce lié à la création de lycées nouveaux dans des pays au niveau de vie élevée ? Le coût de la masse salariale peut varier fortement d'un pays à un autre.

Je m'étais rendu avec notre collègue Philippe Adnot en Colombie où nous avons visité la plupart des lycées français de ce pays. Ils considéraient que le ticket d'entrée pour être considéré comme un établissement conventionné était très élevé, et difficile à supporter pour les parents. Existe-t-il une stratégie pour avoir plus d'enfants dans les lycées français ? Cela permet d'avoir des générations francophiles et francophones.

Enfin, il me semblerait intéressant d'avoir une fiche type lorsque l'on rencontre, au titre des groupes d'amitié, les établissements français à l'étranger pour faire remonter des informations et d'avoir des retours établissement par établissement. On aurait là une utilisation particulièrement fonctionnelle des groupes d'amitié, qui essaient généralement d'avoir un contact avec l'alliance française et les lycées français.

M. Philippe Dallier. – En ce qui concerne l'augmentation de la masse salariale, je peux apporter un éclairage sur le Maroc. Au mois de juin s'est tenu un forum parlementaire France-Maroc. À cette occasion, la communauté française nous a fait part d'un problème posé directement par le gouvernement marocain qui a décidé de revaloriser de manière importante la grille de salaires de tous les enseignants. Le budget des écoles françaises a explosé, et les frais d'inscription ont augmenté. Nous n'y pouvons strictement rien. Je ne sais pas si le Maroc est un cas particulier. Il y a peut-être d'autres pays où les écoles sont soumises aux décisions prises par les gouvernements locaux. Face à ce constat, comment conserver l'attractivité de ces écoles, si ce n'est pas la France ou alors le mécénat qui viennent compenser cette augmentation ? Il faudrait regarder pays par pays si l'augmentation soulignée par nos rapporteurs est liée à des décisions des gouvernements locaux.

M. Vincent Capo-Canellas. – Ce sujet est au centre des contradictions entre la volonté de rigueur budgétaire et de rayonnement de la francophonie. Les rapporteurs peuvent-ils nous rappeler la proportion entre les Français et les étrangers ? J'ai cru comprendre que nous étions autour de 30 %. Dès lors, il y a deux cibles différentes. Quelle est la conséquence en termes de tarifs ? J'imagine que lorsqu'il s'agit de Français expatriés, les frais de scolarité doivent être pour une part comprise dans les négociations avec l'entreprise. Les tarifs sont-ils différenciés selon que l'on est Français ou étranger ?

Vous suggérez un assouplissement des critères d'homologation, sans toutefois porter atteinte à la qualité de l'enseignement. Quelle voie suggérez-vous pour y parvenir ? Est-ce une recherche de moindre coût budgétaire ou avez-vous d'autres objectifs ?

Nous avons noté l'augmentation des frais de 25 %. Avons-nous les moyens de se comparer par rapport à d'autres réseaux d'enseignements étrangers ? J'imagine que cela dépend aussi des pays.

M. Patrice Joly. – Ce réseau est un outil d'influence de notre pays à travers le monde. Comment apprécie-t-on l'efficacité de cet outil, notamment à travers l'identification des élèves étrangers ayant suivi cet enseignement ? Peut-on apprécier l'évolution des effectifs des élèves étrangers ? Quels pourraient être les critères d'évaluation de l'efficacité de cet outil d'influence ?

M. Bernard Lalande. – On parle des lycées français à l'étranger. Mais, à ma connaissance, il n'y a pas de « hub » français à l'étranger intégrant les études supérieures. Il faut passer par les chambres de commerce, les écoles. Je m'interroge sur la possibilité d'utiliser les lycées français comme point de fixation à l'étranger, sur lequel on pourrait s'appuyer pour la poursuite des études supérieures, en lien avec une Agence relevant du ministère des affaires étrangères.

M. Michel Canévet. – Dans le rapport Cap 2022, il est proposé d'organiser les représentations extérieures de la France sous l'autorité des ambassadeurs. Cela semble-t-il une bonne idée aux rapporteurs ?

M. Jean-Claude Requier. – Je voudrais témoigner de l'excellente qualité de l'enseignement français à l'étranger, et notamment de l'école primaire française de Genève. Certes, le coût de la scolarité y est élevé. Elle scolarise notamment un certain nombre d'enfants de diplomates.

Je conçois qu'il faille développer ce réseau, car c'est un des moyens d'influence de la France à l'étranger.

M. Vincent Delahaye. – Les différentes interventions ont bien montré que notre rapport est loin d'épuiser le sujet. Nos travaux soulignent le problème de navigation à vue, l'effort de transparence nécessaire, notamment à travers la nécessité de fournir une cartographie des besoins de l'enseignement du français à l'étranger, pour tenir compte des besoins des expatriés, des priorités diplomatiques et mener une appréciation qualitative de la demande locale. On a l'impression d'une absence de stratégie et de pilotage budgétaire, et ceci depuis plusieurs années. Il y a un travail de fond à faire. Les frais de scolarité varient beaucoup. Il y a des endroits où on peut avoir intérêt à augmenter les frais de scolarité, alors que dans d'autres pays, ils peuvent être un problème bien supérieur.

L'enseignement du français à l'étranger est un outil d'influence de la France dans le monde. On y consacre des moyens importants. Il est dommage de ne pas avoir une stratégie d'ensemble identifiée, permettant de définir les aides à apporter dans chaque établissement. Comme aujourd'hui il n'y a pas de critère, on aide peut-être certains pays un peu trop au détriment d'autres.

Les bourses évoluent assez peu dans le temps, et leur répartition se fait selon des critères opaques. Nous n'avons pas eu le temps de creuser cette question. Les choix de répartition en fonction des pays et les établissements sont un sujet de contestation très fréquent. Aujourd'hui, ce sont les consulats qui participent localement à la répartition de l'enveloppe attribuée pour les bourses. Les politiques ne se sont pas assez penchés sur ce point. Certes, le ministre de l'éducation nationale, M. Jean-Michel Blanquer, a montré beaucoup d'intérêt sur ces sujets récemment. Le ministère semble vouloir redevenir plus présent, mais au niveau de la gestion de la formation des enseignants et de leur suivi, plus que sur la stratégie. Il faut que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ait également une vraie volonté politique. Des groupes de travail sont mis en place, notamment sur la question du statut des enseignants. Nous attendons de voir les conclusions de ceux-ci.

Aujourd'hui, il y a en moyenne 36 % d'élèves français dans le réseau, et 52 % en Europe. Il y a des endroits, comme au Maroc, où l'enseignement français a bonne réputation. Toutefois, le marché mondial de l'éducation est en pleine évolution. On s'est aperçu à Londres qu'il y avait un « mercato » des enseignants. Un autre exemple est celui du Kazakhstan qui est en train de développer des écoles d'élite et il démarque énormément d'enseignants dans le monde. Dans ce marché, nos établissements ont intérêt à évoluer, même s'ils conservent une bonne image.

Nous n'avons pas voulu entrer trop dans le détail des conditions de l'assouplissement de l'homologation. Je pense que la commission de la culture et de l'éducation fera des propositions à ce titre.

Aujourd'hui, il y a peu d'évaluation, même si on constate une petite croissance des effectifs, ce qui veut dire que notre réseau garde son attractivité. Or, l'évaluation est nécessaire pour définir notre stratégie.

M. Rémi Féraud. – La difficulté est que le réseau a deux objectifs : la scolarisation des élèves français à l'étranger – nous sommes l'un des seuls pays à offrir ce service à nos compatriotes et il faut le préserver -, et une diplomatie d'influence pour développer la francophonie.

Les bourses ne sont perçues que par les familles françaises, avec dans certains cas une autocensure des familles qui craignent la conduite d'une enquête sociale pour vérifier leur niveau de ressources. Mais, avec les augmentations des frais de scolarité, seules les familles très aisées ou les familles modestes qui peuvent percevoir des bourses, peuvent y faire face. Toute une classe moyenne est mise en difficulté par cette augmentation. Une réflexion doit être menée sur ce point.

Nous n'avons pas constaté une réduction du nombre d'élèves. Au contraire, chaque année, le nombre d'élèves augmente de 2 % dans le monde, augmentation portée par les élèves étrangers. Mais celle-ci ne répond pas à une stratégie particulière d'implantation. Il existe des pays où l'enseignement français est historiquement très implanté : le Maroc, le Liban ou Madagascar. Mais aucune réelle stratégie ne s'est dessinée à la suite du discours du Président de la République, indiquant quel pays, ou quelle zone géographique doit devenir une priorité. D'ailleurs, des restrictions de postes vont avoir lieu à la rentrée et nous savons que le cabinet du ministre les a validées. Nous voulions savoir si cela était cohérent par rapport à une stratégie d'implantation, et nous attendons toujours les informations promises. Cela montre bien que l'on est dans la navigation à vue.

Le constat de Philippe Dallier sur le Maroc est intéressant et montre la complexité du système. L'augmentation de 25 % des rémunérations des personnels au Maroc touche directement les familles et pas du tout l'AEFE. En effet, cela concerne les salaires des recrutés locaux, pris en charge par les établissements. Or, l'Agence met à disposition de personnels détachés de l'éducation nationale. Certes, cela représente des sommes considérables, mais cela ne représente pas une subvention pour payer les personnels locaux.

Je suis allé à Zurich. J'ai constaté que lorsque les établissements sont peu aidés – tel est le cas du lycée français de Zurich –, ces derniers hésitent à sortir du réseau. Ils estiment en effet que le soutien apporté par l'AEFE n'est pas supérieur aux remontées financières qu'ils font à l'Agence. Si ce soutien diminue, ils sortiront du réseau, mettant à mal notre politique d'influence.

Il n'existe pas de statistiques sur les anciens élèves. En tout cas le résultat est de près de 100 % de réussite au baccalauréat. Il existe un réseau d'*alumni*, et par tradition dans certains pays d'Amérique latine ou du Moyen-Orient, les élites politiques ont souvent fait leurs études dans les lycées français et sont restées francophiles et francophones. C'est très fortement le cas d'un pays comme l'Équateur. Ce sont des dimensions à préserver, et cela nécessite de ne pas désinvestir dans le réseau.

Nous ne nous sommes pas penchés sur le réseau de l'enseignement supérieur, qui est une question très différente. Mais pour les étudiants étrangers qui viennent en France, la continuité entre l'enseignement français à l'étranger et le soutien qu'apporte Campus France est faible. Nous avons le sentiment que beaucoup d'élèves ayant leur bac dans l'enseignement français à l'étranger ne sont pas encouragés à venir faire leurs études en France, par manque de bourse, de volonté politique, de visa.

M. Claude Kern. – Pour apporter un élément d'informations sur la poursuite des études, Campus France essaye de faire des efforts, mais il dispose de moyens très limités. Les bourses pour les étudiants étrangers venant en France sont faibles. En outre, nous avons des pays concurrents comme la Russie, la Chine ou la Turquie qui offrent des conditions d'accueil pour les étudiants étrangers intéressantes. Ils commencent à avoir une influence dans les pays étrangers beaucoup plus importante que la France.

M. Bernard Lalande. – Nous formons des élèves dans nos lycées français à l'étranger, et au final ils vont poursuivre leurs études dans des universités d'autres pays.

La commission donne acte aux rapporteurs spéciaux de leur communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 19 septembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

**Audition de Mme Véronique Bédague-Hamilius, M. Ross McInnes et
M. Frédéric Mion, co-présidents du Comité Action Publique 2022**

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, nous reprenons nos réunions en examinant un très beau thème. Nous recevons Mme Véronique Bédague-Hamilius, M. Ross McInnes et M. Frédéric Mion, co-présidents du Comité Action publique 2022 (CAP 22), pour évoquer les travaux de ce comité, dont l'importance nous avait été confirmée par le Gouvernement lors de l'examen de la dernière loi de programmation des finances publiques. Ces réflexions devaient permettre, après arbitrages gouvernementaux, de dégager des économies structurelles correspondant à la trajectoire annoncée pour nos finances publiques à l'horizon de 2022.

Notre collègue Christine Lavarde représentait le Sénat dans ce comité.

Les travaux de CAP 22 ont été nombreux, mais, malheureusement, peu transparents. En juillet dernier, alors que se tenait au Parlement le débat d'orientation des finances publiques, aucune information n'avait été délivrée aux parlementaires, de même, semble-t-il, qu'aux membres du comité. La presse commençait pourtant à distiller certains contenus du rapport. Le manque de transparence à l'égard de la représentation nationale est arrivé au point que le rapporteur général et moi-même avons dû invoquer, à la mi-juillet, les pouvoirs de la LOLF pour obtenir du Premier ministre la transmission du rapport, ce qui est assez inédit pour un processus censé réformer l'action publique.

Votre présence aujourd'hui était donc attendue, madame, messieurs, et je sais que vous aurez à cœur de nous présenter la manière dont le comité a travaillé et les conclusions auxquelles il est parvenu, au moment où le Gouvernement s'apprête à présenter le projet de loi de finances pour 2019, contenant, sans doute, plusieurs mesures inspirées de vos propositions.

M. Frédéric Mion, co-président du Comité Action publique 2022. – Avant d'évoquer la méthode suivie et les conclusions du comité, comme vous nous avez invités à le

faire, monsieur le président, quelques remarques liminaires pour préciser la singularité de notre travail et de la mission qui nous a été confiée.

Vous avez indiqué que les travaux de CAP 22 devaient déboucher sur des propositions d'économies budgétaires importantes. C'est exact, mais ce n'est pas l'élément essentiel qui les a guidés. Il nous a été demandé de nous interroger sur l'amélioration des conditions de délivrance du service public, la restauration de la confiance des usagers et l'amélioration des conditions de travail des agents, ce qui pouvait nous conduire à repérer des gisements d'économie.

Le périmètre de notre mission couvrait l'ensemble des administrations publiques : administration centrale, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale et hôpitaux. C'est, je crois, une originalité par rapport aux précédentes entreprises de réforme de l'État.

Le comité était constitué de quarante-quatre personnalités aux profils divers. Aucun de ces membres n'a été convié au titre d'une expertise approfondie dans un domaine particulier, ce qui explique que nous nous soyons attachés à définir l'esprit et la méthodologie globale de la réforme, plus qu'à entrer dans un luxe de détails.

Nos travaux ont été rythmés par des échanges très réguliers avec les ministres, leurs principaux collaborateurs et les directeurs d'administration centrale, eux-mêmes chargés d'établir une feuille de route, ce qui a permis d'affiner les propositions au fil du temps. C'est pourquoi bon nombre des mesures annoncées depuis quelques semaines par le Gouvernement sont le fruit de nos préconisations.

Mme Véronique Bédague-Hamilius, co-présidente du Comité Action publique 2022. – Plusieurs convictions nous ont animés.

Première conviction, le développement du digital nous offre l'opportunité d'améliorer la qualité du service public et les conditions de travail des agents, tout en dégagant des économies. Par la numérisation de certaines tâches répétitives ou de contrôle, il est notamment possible d'amener les agents vers des missions de conseil aux citoyens. C'est une chance historique à saisir !

Deuxième conviction, ce sont les réformes qui feront naître les économies, et non l'inverse. Il nous semble donc préférable de concevoir des réformes, plutôt que de recourir, comme cela se fait depuis des années, à des techniques de « raboutage » ne faisant que dégrader la qualité de service et les conditions de travail des agents.

Troisième conviction, la transformation très rapide de l'environnement – numérique, démographique, social, etc. – entraîne une évolution importante des attentes des citoyens, en particulier en termes de personnalisation, transparence ou co-construction du service public. En outre, le niveau de la dépense publique n'est plus soutenable à long terme.

Dernière conviction, née au fil de nos travaux collectifs, le service public est un facteur de réduction des inégalités et un élément d'attractivité des territoires. Par conséquent, notre volonté de réforme ne se traduit par l'abandon d'aucun pan du service public.

Mes collègues vont se charger de vous présenter l'essentiel de nos propositions.

Certaines tendent à changer de modèle : en passant de la défiance – qui conduit à des comportements alourdissant l'action publique – à la confiance ; en passant d'une

organisation verticale à l'autonomie des managers – un mouvement traversant l'ensemble des organisations – ; en passant de l'opacité sur la performance à la transparence ; en recentrant les administrations centrales sur leurs missions de conception de la stratégie et de contrôle.

D'autres propositions visent à atteindre des objectifs majeurs. Il faut clarifier certains systèmes devenus trop complexes pour être compris par les citoyens, qui, de ce fait, les considèrent comme injustes ou inévitables. Il convient également d'améliorer la qualité du service public et de s'appuyer sur le numérique.

Enfin, certaines de nos propositions ont pour but d'éviter des dépenses publiques inutiles.

S'agissant de la première catégorie, « changer de modèle », nous souhaitons insister sur quatre préconisations du rapport qui, d'après nous, en constituent le cœur.

Première proposition : refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation. Notre administration est extrêmement centralisée, notamment l'administration d'État, et le cadre budgétaire proposé aux managers publics est déresponsabilisant. Comment un manager peut-il réformer lorsqu'il ne connaît pas réellement le budget qui lui est alloué ou qu'il dispose d'une marge de manœuvre très réduite en matière d'allocation de ses moyens ? Les dispositifs de contrôle *a priori* et *a posteriori* sont également trop lourds. D'après nous, aucune réforme durable de l'administration publique n'est possible si l'on ne remet pas les managers au cœur de l'action publique, d'où l'idée de recentrer les fonctions de stratégie et de contrôle sur l'État, en confiant l'exécution à des entités ou des équipes autonomes en termes de gestion.

Ensuite, bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs. Ce nouveau contrat irait de pair avec l'orientation précédente. Nous recommandons plus de souplesse sur le terrain, avec, notamment, le recours à des contrats privés, l'allégement des commissions administratives paritaires centrales ou l'enrichissement du dialogue social.

Investir dans le numérique. À nouveau, ce levier essentiel permet d'automatiser certaines opérations mécaniques, de personnaliser le service et d'améliorer la satisfaction de l'utilisateur.

Assurer le dernier kilomètre du service public. Nous recommandons une vigilance particulière sur le fait que le service public soit bien rendu sur l'ensemble du territoire, notamment *via* des maisons du service public nouvelle génération.

Dans l'esprit de ces quatre propositions, le Gouvernement a déjà mis en œuvre plusieurs actions par la loi pour un État au service d'une société de confiance ; avec l'élaboration de plans de transformation numérique ; avec les deux circulaires du 24 juillet 2018 – la circulaire relative à l'organisation territoriale des services publics et la circulaire relative à la déconcentration et à l'organisation des administrations centrales – ; avec le lancement de l'opération « carte blanche » à Cahors ; par l'affichage d'indicateurs de résultats pour des services publics ; avec le travail en cours sur le nouveau contrat social.

M. Ross McInnes, co-président du Comité Action publique 2022. – Avant d'aborder la présentation plus détaillée des mesures – je ne les égrènerai pas toutes –, je tiens à m'associer aux propos de mes collègues : l'objectif est loin d'être uniquement budgétaire et,

effectivement, nous sommes parvenus à la conclusion que le service public constituait un élément très fort d'attractivité du territoire.

Le Gouvernement a annoncé, hier, un plan santé. L'absence de coordination entre hôpital et médecine de ville est, selon nous, préjudiciable sur le plan de la qualité et source de dépenses inutiles. Nous préconisons la réduction du nombre de lits par habitant et la promotion de l'ambulatoire. Sur un budget de 200 milliards d'euros, l'amélioration de l'efficacité et du service rendu au patient pourrait s'accompagner d'environ 5 milliards d'euros d'économies.

Au niveau du système éducatif, nous devons passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. Les professeurs passent leur temps à noter les élèves, mais refusent de l'être eux-mêmes : une culture de l'évaluation doit être mise en place. Il faut aussi responsabiliser les chefs d'établissement, notamment en leur donnant le choix de l'équipe pédagogique, réviser la formation initiale des enseignants et instaurer des obligations de formation continue de qualité et hors année scolaire. Ces mesures ont d'ores et déjà été annoncées. Dans ce domaine, nous n'envisageons aucune mesure d'économie.

S'agissant de l'enseignement supérieur, les résultats sont affligeants et nous ne parvenons pas à recruter les compétences de pointe dont nos entreprises ont besoin. Il faut donc poursuivre l'autonomisation des universités engagée par Valérie Pécresse et piloter la recherche par contrat.

Le constat est également affligeant en matière de logement. Alors que l'aide au logement représente 2 % de notre PIB, contre 1 % chez nos voisins européens, les coûts de construction sont en hausse de 30 %. Nous proposons d'octroyer à l'intercommunalité la compétence pour les permis de construire, de fluidifier l'accès au logement social et de transformer le statut des bailleurs sociaux en société anonyme.

Face au labyrinthe des dispositifs sociaux, nous préconisons la simplification. Nous devons aller vers une allocation sociale unique, avec des incitations au retour à l'emploi.

Je ne m'attarderai pas sur la réduction des délais de jugement, récemment évoquée par la ministre, et sur l'amélioration du taux d'exécution des peines, par la multiplication des dispositifs permettant de lutter contre la surpopulation carcérale.

Pour tendre vers une administration fiscale et des organismes de prélèvements sociaux plus économes, nous pourrions nous appuyer sur le numérique, mais aussi, d'après nos estimations, dégager 1 milliard d'euros d'économie en simplifiant les mécanismes de recouvrement.

À l'issue de ces travaux, nous avons été invités à organiser des ateliers entre les membres du comité et les ministères pour chaque politique publique. Les réformes annoncées ou en préparation reprennent certaines de nos propositions.

Dans notre présentation, nous avons intégré deux exemples de réformes ministérielles engagées à la suite de ces ateliers. Au ministère de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin et Olivier Dussopt ont annoncé plusieurs mesures en juillet, comme l'unification progressive des réseaux de recouvrement, la suppression de certaines petites taxes ou l'accélération du saut technologique à Bercy. Au ministère du travail, un

renforcement de la coordination entre les différents acteurs du service public de l'emploi est envisagé.

M. Frédéric Mion. – Je conclurai en évoquant nos propositions transversales concernant l'organisation des administrations publiques, en particulier celle qui concerne la suppression des doublons, encore constatés, entre les services préfectoraux et les collectivités territoriales. Dans la lignée de nos préconisations, le Gouvernement a par ailleurs annoncé des mesures complémentaires en matière d'organisation territoriale de l'action publique.

M. Vincent Éblé, président. – Cette présentation, très éclairante, n'est pas inutile car, de notre débat sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, nous avons tiré un sentiment un peu différent. Le ministre nous avait effectivement indiqué qu'il attendait l'éclairage de votre comité pour savoir par quels modes opératoires seraient dégagées les économies attendues ; vous nous expliquez aujourd'hui que la recherche d'économies n'est pas l'objectif : il y a là une petite contradiction que je ne peux m'empêcher de relever !

Pouvez-vous illustrer par des exemples concrets deux des préconisations de votre rapport ? Ainsi, quelles missions de l'État pourraient-elles être confiées à des agences ou au secteur privé comme vous le recommandez ? Quels services publics pourraient faire l'objet d'un paiement direct par l'utilisateur ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je tiens à saluer le travail du comité, notamment le fait que le périmètre complet des administrations a été couvert et que, si certains points traités sont classiques, d'autres sont plus inattendus. Certaines propositions rejoignent celles que la commission des finances formule depuis plusieurs années, par exemple sur l'inefficacité de certains dispositifs dans le domaine du logement ou sur le constat de l'inefficacité de la technique du rabot.

J'ai plusieurs questions à vous soumettre. Vous chiffrez des économies, mais vous préconisez parallèlement des évolutions, comme l'amélioration de la prise en compte du handicap ou de la dépendance, qui engendreront des dépenses nouvelles : celles-ci ont-elles été intégrées dans vos chiffrages ? Des préconisations – par exemple, l'évolution du mode de prise en charge à l'hôpital, par exemple – nécessiteront d'augmenter les dépenses à court ou moyen terme. La situation actuelle de la France, dont le déficit va repartir à la hausse et qui est le seul pays européen à continuer à s'endetter, nous permet-elle d'envisager de telles dépenses ? Par ailleurs, vous n'avez absolument pas évoqué le régime des retraites et n'avez formulé aucune proposition de réduction de la masse salariale de l'État, qui est pourtant son premier poste de dépenses. Était-ce hors champ de notre saisine ? Enfin, une question un peu provocatrice : avez-vous obtenu l'assurance, au démarrage de vos travaux, que ceux-ci ne finiraient pas comme la révision générale des politiques publiques, la RGPP, ou la modernisation de l'action publique, la MAP ?

Mme Christine Lavarde. – Permettez-moi de poursuivre dans cette ligne un peu provocatrice, en évoquant la forme de nos travaux... N'avez-vous pas eu le sentiment que nous avons travaillé avec un chausse-pied, dans le cadre d'un calendrier très serré ? Des échanges réguliers avec les membres du Gouvernement ou leurs conseillers ont été mentionnés : qu'en est-il de l'indépendance du comité ? Le rapport définitif, synthèse de la synthèse des contributions rédigées par les différents sous-groupes de travail, reflète-t-il bien toutes les propositions avancées ? N'aurait-il pas été préférable de rendre public le contenu complet de ces travaux ?

M. Vincent Delahaye. – La proposition visant à assurer le dernier kilomètre du service public dans un monde numérique est-elle une simple mesure d’affichage ? Si tel n’est pas le cas, que se cache-t-il derrière ce slogan, qui me paraît trop ambitieux ? Quel service public promet-on dans ce dernier kilomètre ? Peut-on avoir plus de précisions sur les préconisations concernant le service audiovisuel ? Enfin, étant rapporteur spécial avec mon collègue Rémi Féraud de la mission « Action extérieure de l’État », je me suis intéressé plus particulièrement à ce domaine : avez-vous étudié le service rendu à nos compatriotes – souvent avec plus d’efficacité et dans de meilleurs délais – à l’étranger ? Est-ce un oubli de ne pas avoir mentionné la réduction de la masse salariale des agents travaillant à l’étranger, mesure pourtant évoquée par le ministre ?

Mme Sylvie Vermeillet. – S’agissant de la suppression des petites taxes, a-t-on ciblé certaines taxes collectées par les collectivités territoriales ? Si oui, des compensations sont-elles prévues ? Dans le domaine de la santé, pour lequel vous invoquez une meilleure coordination des acteurs entre médecine de ville et hôpital, avez-vous songé à supprimer les agences régionales de santé, dont l’inefficacité est démontrée ? Par ailleurs, j’ai bien entendu les propositions de Mme Agnès Buzyn sur le déploiement du numérique, mais le « e-bouche-à-bouche » et le « e-massage cardiaque » ont tout de même des limites ! Pouvez-vous enfin préciser ce que recouvre la suppression des niches sociales et fiscales inefficaces ?

M. Ross McInnes. – Les retraites et le traitement du chômage n’entraient pas dans le périmètre de notre mission. Par ailleurs, certaines évolutions, comme le développement du numérique, exigeront effectivement des investissements. Chaque fois que nous avons pu fournir un chiffrage ou établir un solde, nous l’avons fait. C’est le cas pour la suppression des petites taxes ou la réduction de certaines aides aux entreprises qui se révèlent inefficaces. S’agissant de notre proposition de faire payer certains services publics, je peux citer l’exemple des contrôles sanitaires : pourquoi ne pas demander une contribution des entreprises, dès lors que ces contrôles, en améliorant la crédibilité de la filière, constituent une aide à l’exportation ? De même, certains services consulaires sont gratuits, alors qu’ils s’adressent à des citoyens ne payant pas d’impôt en France. On peut également penser, en matière de transports, aux péages urbains pour supporter les coûts cachés de la pollution.

M. Frédéric Mion. – Les économies budgétaires ont bien fait partie de nos réflexions, mais ce n’était pas le point d’entrée unique de nos travaux pour la transformation de l’action publique. Les questions de Mme Lavarde traduisent sans doute sa perception de l’intérieur, pour la partie des travaux qu’elle a suivis. Le calendrier très serré relève d’un choix du Gouvernement, que je ne commenterai pas. Mais lorsque l’on réforme, mieux vaut ne pas commencer par deux ou trois années de réflexion si l’on veut conserver un certain élan. De ce point de vue, le Gouvernement a montré son sérieux pour réformer l’administration publique.

Le rapport connaîtrait le même sort « funeste » que la RGPP ou la MAP ? Après les récentes annonces du Gouvernement, je me réjouis de constater que nos propositions ne sont pas dénuées d’utilité...

Vous m’interrogez sur l’indépendance de nos travaux. Nous avons voulu, choix méthodologique fort, une réflexion qui ne soit pas hors sol, grâce à un dialogue fructueux avec les ministères, qui ont la connaissance la plus intime des politiques et des contraintes de l’action publique – plutôt que des préconisations ambitieuses dans tous les sens.

Nos travaux reflètent-ils les convictions des quarante-quatre membres de notre groupe ? La réponse négative est dans la question : chacun aurait des nuances personnelles à apporter, ligne par ligne. Nous avons choisi de publier un rapport ramassé, focalisé sur quelques gros objets de réforme. Il n'entre pas dans les détails de sous-mesures par politique publique, et ne rend pas compte de la richesse des débats du groupe de travail. Des arbitrages ont conduit *in fine* à un consensus ; certes, la méthode était probablement perfectible, mais elle n'a pas failli au regard de la mission qui nous était confiée.

L'essentiel de nos préconisations sur l'audiovisuel public ont été reprises par le Gouvernement, notamment pour mutualiser les réseaux locaux de l'audiovisuel public, avec le rapprochement entre France 3 et France Bleu. Toutes les chaînes de télévision nationales n'ont pas besoin de diffusion hertzienne – et notamment France 4. Concentrons les moyens sur la production de contenu et la diversité de l'offre.

Sur le paiement des services offerts aux expatriés par les services extérieurs de l'État, la France est bien plus généreuse que les autres pays. Or ces services sont beaucoup plus coûteux lorsqu'ils sont fournis à l'étranger, avec des régimes d'expatriation du personnel. Ce surcoût pourrait être à la charge du bénéficiaire pour certains services. Le Quai d'Orsay répartit ses emplois poste par poste, selon les situations locales, qui sont souvent le fruit de l'histoire – ce n'est pas optimal pour l'action extérieure de l'État. Le Gouvernement a choisi le coup de rabot, en réduisant les crédits pour la masse salariale du ministère des affaires étrangères de 10 à 15 % – mieux vaudrait une répartition fine des effectifs.

Mme Véronique Bédague-Hamilius. – S'agissant, des agences, nous avons peut-être mal choisi le terme. Il ne renvoie pas à une privatisation, ces agences ne sortiraient pas de la division d'un ministère, mais elles auraient une équipe avec un mandat dans la durée, des objectifs, une visibilité sur les moyens annuels et bénéficieraient d'une fongibilité des crédits, sans autonomisation juridique. La direction resterait au sein de l'administration centrale mais aurait la liberté sur les moyens de mise en œuvre de la politique. Le mode de management des directeurs d'administration centrale est actuellement très contraint par le fonctionnement quotidien. Et il faudrait supprimer le contrôle *a priori*.

M. Jean-François Rapin. – Ma première question est politique et rejoint les interrogations d'Albéric de Montgolfier et de Christine Lavarde, sur l'avancement du plan et les relations avec le Gouvernement. Lors de cette rentrée, le Gouvernement annonce ses plans, et nous remarquons des éléments conjoints avec vos propositions. Nous supposons que le travail a donc été réalisé en parallèle. Plus de transparence aurait permis d'anticiper les mesures, notamment le plan santé, pour lequel tout reste à faire, puisque les négociations conventionnelles n'ont pas encore été entamées. C'est dommage, alors que le comité Action publique 2022 et le Gouvernement ont partagé ces informations.

J'aurai deux questions plus techniques : la proposition n° 9 consiste en un assouplissement du dispositif de gestion des ressources humaines pour les enseignants-chercheurs. Notre commission des finances a également relevé le déficit de mobilité des chercheurs, notamment dans la seconde phase de leur parcours. Comment améliorer cette mobilité essentielle pour la recherche, notamment entre le secteur public et le secteur privé ?

Nous partageons votre analyse selon laquelle le financement des opérateurs de recherche doit être plus incitatif. Comment organiser cette incitation, notamment au travers

des appels à projet nationaux ? S'agit-il plutôt de substitution, de transformation ou d'abondement du budget ?

M. Jérôme Bascher. – Pouvez-vous transmettre à notre commission les fiches détaillées ayant conduit à ce rapport afin que nous puissions travailler sur les pistes d'économies dont la France a besoin ?

Malgré les économies – surestimées – que vous proposez, vous ne répondez pas complètement à la mesure de l'enjeu.

La proposition n° 21 est de mutualiser davantage les achats publics. Avez-vous tous, dans vos fonctions, fait de l'achat public ? Si vous mutualisez des achats pour des kilomètres de route par exemple, vous perdez de l'argent. Seulement deux à trois entreprises répondent, et à un prix largement supérieur au marché. La plupart des communes n'ont pas intérêt à mutualiser – même si c'est plus compliqué techniquement. Par ailleurs, les techniques permettant cette mutualisation sont absentes de la législation. J'ai moi-même présidé une des deux agences d'achat public local. Actuellement, il n'y a pas de volonté publique de mutualiser.

Dans la proposition n° 16 sur la lutte contre la fraude, vous évoquez le « zéro cash ». Est-ce vraiment là qu'est le problème ? La fraude touche surtout le commerce électronique... Nous avons abordé ce sujet lors d'un récent déplacement en Autriche pour une conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne ; les fraudes ne se font plus seulement classiquement par un carrousel de TVA, mais par le e-commerce. Vos propositions sont très portées sur le numérique mais elles sont aussi très « ancien monde ».

M. Didier Rambaud. – Vous évoquez les petites taxes à faible rendement. Dans quelques semaines, pour l'examen du projet de loi de finances, nous subirons le lobbying de ceux qui paient les petites taxes. Combien sont-elles, et combien rapportent-elles ?

La proposition n° 18 sur l'organisation territoriale est de supprimer des doublons et clarifier des compétences. Avez-vous réfléchi à un nouveau big-bang territorial ou seulement à de petits ajustements paramétriques ?

Je ne comprends pas votre proposition de mutualiser au niveau départemental tout ce qui touche au collège ; c'est déjà une compétence départementale !

M. Pascal Savoldelli. – Merci de ce travail. Le sujet est vaste, ne tombons pas dans la sécheresse du propos même si nous devons être concis...

Vos travaux accompagnent, voire prolongent le mouvement de réforme actuel, avec la réforme du code du travail, les projets de loi PACTE et ELAN, les propositions sur la santé... Selon vous, notre secteur public est financé monétairement en partie par le PIB du secteur marchand – c'est une analyse très libérale et largement partagée. Mais qu'apporte la dépense publique comme valeur ajoutée et de valorisation du capital ? J'approuve votre intérêt pour l'attractivité du service public, mais elle ne suffit pas : on peut être attractif uniquement sur un secteur, comme le tourisme. J'aimerais savoir si le service public est producteur de valeur monétaire et de richesse. On risque certes de réduire la dépense publique, mais aussi de transférer sa valeur marchande.

Évaluer les services publics et leur efficacité est très intéressant, mais selon quels critères – économiques, sociaux, environnementaux ? Jouez cartes sur table ! C'est cela qui intéresse nos concitoyens.

Élus locaux et détenteurs d'un mandat national, nous nous sommes déjà interrogés sur le paiement direct par l'utilisateur. On est en train de développer les agences, comme les Agences régionales de santé (ARS). Avez-vous d'autres exemples ? Quelle que soit la couleur politique du maire, du président de conseil départemental ou régional, il administre sur des critères de droit commun. À partir du moment où il demande le paiement d'un service, n'est-ce pas un élément de rupture de la fonction républicaine ?

M. Thierry Carcenac. – Comment appréciez-vous l'action budgétaire dans ce système, lorsque les moyens sont rares ? La LOLF – et notamment ses éléments les plus positifs – a disparu...

Selon vous, quelle est la place des secrétaires généraux des ministères, qui sont, avec le directeur de cabinet, des relais de la réforme de l'action publique ? Quel regard portez-vous sur la direction interministérielle de la transformation publique et les marchés récemment lancés auprès de cabinets privés pour la réforme de l'État, et pour des sommes très importantes ?

Des investissements importants ont été réalisés dans le numérique, notamment à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et pour la mise en place de l'Opérateur national de paie (ONP). Mais des difficultés ont été rencontrées avec des opérateurs en interne, voyez l'échec de Louvois. Vous dites aussi que des agences pourraient rester en interne.

Mme Véronique Bédague-Hamilius. – Elles le restent.

M. Thierry Carcenac. – L'Agence France Trésor reste au sein du ministère.

Mme Véronique Bédague-Hamilius. – Tout à fait.

M. Thierry Carcenac. – Mais en même temps vous considérez dans le rapport qu'une externalisation pourrait être plus favorable au citoyen. Mais jusqu'où ? Enfin, quelles externalisations envisagez-vous ? La récente réforme de la délivrance des cartes grises et bientôt l'externalisation d'autres services, contre paiement, conduit à une substitution du rôle de l'État qui intervenait gratuitement. Certes, il y a eu des progrès, le numérique doit se développer aussi, mais quel contrôle doit être exercé ?

M. Dominique de Legge. – Cela fait longtemps qu'on parle de réforme de l'État. Quoi de neuf dans vos treize propositions ? Retarder la dépendance, loger mieux, simplifier les dispositifs sociaux... Merci, j'ai l'impression d'avoir rajeuni de quinze ans !

La dématérialisation est certes sympathique, mais lorsqu'elle ne fonctionne pas, cela devient de la déshumanisation : souvenez-vous de Louvois, des logiciels pour les cartes d'identité ou les cartes grises... Et lorsque vous appelez la préfecture, vous tombez sur un disque annonçant que la communication est payante. Si vous faites payer l'utilisateur, réduisez la facture du contribuable ! Nous avons connu le feuillet du prélèvement à la source, focalisant sur le moyen, et non sur le montant et l'assiette de l'impôt. Une vraie réforme porterait non sur les moyens de gestion, mais sur la remise en cause des politiques.

Faut-il conférer l'exécution aux agences ? Je ne suis pas satisfait de votre réponse. Les ARS sont-elles selon vous un exemple d'efficacité, de simplification et de transparence ?

M. Frédéric Mion. – Le choix de ne pas publier le rapport est une prérogative, souveraine, du Gouvernement. Il lui appartient d'utiliser ce rapport – tout comme nos travaux préparatoires au rapport – comme il le souhaite. Je vous renvoie à la question de Mme Lavarde : ce rapport est global. Le Gouvernement a choisi de s'inspirer directement de nos travaux pour annoncer des séries de réforme depuis le début de l'été. Nous avons des raisons d'espérer ; nos travaux servent à quelque chose...

Nous voulons encourager la mobilité des carrières des enseignants chercheurs, qui est très limitée actuellement. Cela passerait par des dispositifs incitatifs dans la gestion des carrières, et la non pénalisation des allers-retours entre secteur public et secteur privé – notamment lors du retour dans l'administration. Il n'y a pas d'économies à faire dans le secteur de la recherche, au contraire. Elle est plutôt sous-financée par rapport aux autres pays.

Nous n'avons pas évoqué la mutualisation des achats entre collectivités pour des travaux routiers, mais pour certains achats départementaux tels que pour les équipements des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui peuvent connaître des spécificités techniques qui varient d'un département à l'autre, empêchant ainsi toute économie d'échelle. On peut encore citer les flottes d'hélicoptères pour les forces de sécurité.

M. Jérôme Bascher. – C'est une erreur monstrueuse selon moi, que j'avais choisi de ne pas soulever...

M. Frédéric Mion. – Merci de votre pudeur. Nous avons échangé avec les services concernés. Nous avons été des acheteurs publics – et je le suis encore. Nous ne prétendons pas détenir la vérité mais nous soumettons nos propositions au débat. Si certaines propositions sont erronées, gageons que le Gouvernement ne s'y engagera pas.

Nous n'avons pas raisonné en clivage ancien-nouveau monde, je ne comprends pas en quoi cette critique nous serait valablement faite...

M. Ross McInnes. – Nous ne prétendons pas que le cash serait la seule source de fraude, mais c'en est une... Le « zéro cash » supprimerait les espèces, les chèques, les timbres fiscaux et sociaux : elle favoriserait aussi la simplification et la réalisation d'économies. De ces réformes qui conduiraient à des économies, nous nous attachons d'abord à l'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

Nous avons identifié 80 petites taxes, pour un total de 2,7 milliards d'euros. Le Gouvernement tranchera sur ce sujet. De même, il peut décider des exonérations pour certains secteurs, comme l'agriculture avec la taxe sur le gazole.

Notre préoccupation, c'est le service du public, qui doit être de qualité. Peu importe qui le rend. Pourquoi des infirmiers de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) devraient avoir un statut alors que des infirmiers prodiguant le même service, de même qualité, dans un groupe mutualiste, n'en ont pas ? Ce qui compte est le patient, la qualité, le coût pour la collectivité. Martin Hirsch nous confiait ne pas arriver à recruter car il n'avait aucune marge de manœuvre sur les profils recrutés et la grille salariale, à la différence de la Générale de santé, qui embauche la plupart des infirmières...

Voyez également la différence des coûts d'inscription dans les écoles secondaires publiques et privées. Les Français votent avec leur pied, en allant vers le secteur privé lorsqu'ils ne sont pas satisfaits du secteur public. À nous de réformer le secteur public pour qu'il soit attractif.

Y a-t-il une rupture d'égalité républicaine ? Le principe pollueur-payeur fait l'unanimité, le principe utilisateur-payeur peut se développer sur le même modèle...

M. Philippe Dallier. – La politique sur le logement fait l'objet de toutes les attentions. En 2018 le nombre de logements construits diminuera, et ce sera pire en 2019-2020. Vous préconisez la fiscalisation de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), qu'en attendez-vous, sauf à vouloir la mort du paritarisme ? Et comment garantir ensuite que les sommes reviennent bien à la politique du logement ? Il y a beaucoup de critiques sur Action logement, mais une réforme a déjà réduit le nombre de collecteurs de 100 à 25. Certes, Action logement doit réorienter ses crédits. Qu'attendez-vous de cette fiscalisation ?

Je suis totalement opposé à faire disparaître les aides personnelles au logement dans une allocation unique. Certes, nous n'avons jamais la garantie que cette aide serve à payer un loyer, mais dans le privé, si le loyer n'est pas payé, elle est coupée, et sinon, ce sont les bailleurs sociaux qui la perçoivent. C'est une fausse bonne idée, et la Fondation Abbé Pierre et d'autres associations ont sonné l'alarme. L'enveloppe pour la totalité des propositions est de 3 milliards d'euros, c'est déjà ce que vient de faire l'État avec 1,5 milliard d'euros pris dans la poche des bailleurs sociaux, et 1 milliard d'euros à venir avec la contemporanéité des revenus pour le calcul des aides personnelles au logement... Croyez-vous qu'on construira ainsi plus de logements dans ce pays ? Par ailleurs, M. McInnes, on peut aussi être un maire bâtisseur et être élu quatre fois de suite – il faut vous poser la question de la légitimité démocratique... Quand la commune sera totalement transférée à l'intercommunalité, la France n'y aura pas gagné grand-chose...

Mme Sophie Taillé-Polian. – Votre rapport est un projet global d'administration, qui a sa cohérence – même si je n'en partage pas la philosophie – mais sans pragmatisme.

Il veut dégager de la souplesse pour certains aspects de la gestion de l'action publique, et veut donner confiance aux managers par le recrutement de contrats à durée déterminée (CDD). Je serais plus encline à favoriser une logique de parcours, et à mettre fin aux blocages entre catégories A+, A, B... Certains postes sont cooptés au sein des grands corps, alors qu'ils pourraient être plus ouverts, non seulement aux personnes issues du privé, mais aussi à celles ayant une grande expérience au sein du secteur public.

Vous prônez plus de souplesse du service public avec la création d'agences mais aussi le développement de la logique d'indicateurs qui me semble rigide, et donne une vision quantophrénique – pour reprendre l'expression d'un sociologue – de l'administration, avec de multiples effets pervers. Des indicateurs, certes intelligemment conçus, avec des objectifs bien définis, peuvent orienter l'action de l'administration, mais celle-ci a surtout besoin de souplesse. Au lieu de dégager de l'efficacité et des moyens, on en est réduit à faire du chiffre, comme dans la police, dans une logique bureaucratique kafkaïenne... Donnons plus de souplesse aux managers, alors que la mutualisation de l'action publique est très complexe, coûteuse et favorise les grands groupes. Elle n'est pas forcément efficace.

Rapporteuse spéciale de la mission « Travail et Emploi » avec Emmanuel Capus, je m'interroge sur l'adaptation aux cycles économiques. Comment prévoir ces cycles ? Les effectifs de Pôle Emploi ont été réduits l'année dernière pour cette raison, or la baisse du chômage attendue n'est pas là. Augmenter le recours aux CDD renforce la précarité des agents, ce n'est pas une bonne logique humaine, surtout si l'on veut orienter Pôle Emploi sur les personnes les plus en difficultés. Celles-ci auraient en face d'elles des personnes précaires ? Ce n'est pas une bonne dynamique. Oui, il faut plus de moyens, centrés sur les personnes en difficulté. Mais faut-il réduire le service public à un « rôle croupion », tandis que le secteur privé avec une mission de service public récupérerait toutes les missions qui rapportent ? Qui paierait la rentabilité du secteur privé : les salariés en recherche d'emploi ou les entreprises ?

M. Emmanuel Capus. – Vous proposez la création d'un chéquier d'évolution professionnelle, permettant l'accès aux différents services d'aide au retour à l'emploi, tout en profitant de la mise en concurrence des services. Quelles en seraient les modalités pratiques : l'ouverture d'un droit à service ou une valeur numéraire monétaire ? Comment seraient valorisés les différents services, et cela en limiterait-il le nombre ? Le Gouvernement étudie-t-il cette proposition ?

Comment, et avec quelle échelle, appréhendez-vous un meilleur service de proximité, notamment à travers la numérisation, pour ne pas laisser de côté les territoires ruraux ? Vincent Delahaye évoquait le dernier kilomètre...

M. Arnaud Bazin. – Le débat sur le « zéro cash » dans les relations entre l'administration fiscale et l'utilisateur peut être légitime, mais vous l'envisagez globalement, dans toute la société. Je ne peux envisager de société sous l'œil d'un contrôle numérique, et je crains des risques totalitaires. Nous serons très nombreux à nous y opposer.

M. Philippe Adnot. – Absolument !

M. Jean-Claude Requier. – La proposition n° 18 tend à supprimer les doublons entre l'État et les collectivités territoriales, et prévoit aussi de donner un plus grand rôle aux régions pour réorganiser les services de distribution d'électricité, sans plus de détail, ainsi que la rationalisation du Fonds d'aide aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ), dont les investissements seraient contrôlés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). J'y vois deux menaces : la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales pourrait disparaître, et l'on pourrait aboutir à la fin de la péréquation : le FACÉ, créé en 1936, est alimenté par une contribution dont le taux est cinq fois plus élevé dans les communes urbaines, pour financer l'électrification des campagnes. Par ailleurs, ce serait un recul démocratique : alors que le FACÉ est un compte d'affectation spéciale (CAS) sous le contrôle du Parlement, la CRE est une autorité administrative indépendante. Ce fonds de 350 millions d'euros a toujours intéressé les gouvernements en période de restriction budgétaire, ils voulaient l'affecter à d'autres travaux.

M. Charles Guené. – Je travaille depuis 2004 sur les maisons de service au public. Je reste sur ma faim pour le « dernier kilomètre ». En interne, les administrations trouvent des solutions dans la trésorerie, la facturation. Quid de la présence publique sur ce dernier kilomètre ? Compte tenu des disponibilités des ressources et de la fuite des services dans des territoires en déshérence – ruraux comme urbains en difficulté – le poids des services publics par habitant est plus ou moins important. Qu'en est-il aussi de la fongibilité ? Nous avons besoin d'une fongibilité géographique, avec un maillage territorial et la mutualisation

du personnel. Il faudra que les structures locales s'adaptent et de nouvelles mentalités des fonctionnaires...

Ces éléments seront-ils présents dans le rapport que les préfets devraient remettre mi-octobre ? Espérons que le résultat sera meilleur que les schémas d'accessibilité des services au public, qui sont un échec.

Mme Véronique Bédague-Hamilius. – Lors de notre première réunion, nous avons considéré qu'il fallait consolider les nombreuses réformes territoriales s'étant succédé, plutôt que de proposer une nouvelle réforme. L'État a toujours été réticent à abandonner des compétences au profit des collectivités territoriales, et ses services ont toujours des états d'âme sur leur positionnement.

Ayons confiance dans l'intelligence locale pour le dernier kilomètre. Dans mes précédentes fonctions, des ministères se réorganisaient localement, séparément, sans aucune autorité supérieure du préfet, aboutissant à l'addition de plans définis sans aucune concertation. Certains territoires étaient des « laissés pour compte » du service public.

Madame Taillé-Polian, nous avons toujours évoqué le CDI, la norme dans le secteur privé, et non le CDD. Bien sûr, les indicateurs ne sont pas l'alpha et l'oméga du service public – ni de l'entreprise – mais une base de discussion entre décideurs et leurs services. La vie bouge ! L'important est de débattre du résultat et des moyens pour l'atteindre.

Nous souhaitons faciliter la mobilité tant géographique que de métier des agents publics. Traverser un couloir pour changer de poste prend parfois des mois, car la procédure est hiérarchique. Il faut aussi accompagner ceux qui veulent changer de métier.

M. Ross McInnes. – Nous avons émis des propositions sur le « zéro cash », au Gouvernement de se positionner. Nous considérons qu'il faut le favoriser.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le plafond des règlements en espèces pour les finances publiques est déjà de 300 euros aujourd'hui.

M. Ross McInnes. – Tout ce qui peut être payé de manière dématérialisée doit l'être, comme ce qui est fait actuellement avec le timbre-amende. La faculté d'utiliser du cash doit être restreinte par simplicité, davantage que pour lutter contre la fraude. Il ne faut pas sur-interpréter la proposition.

M. Arnaud Bazin. – Dans les rapports avec l'administration c'est utile.

M. Ross McInnes. – Nous avons choisi l'angle de la qualité de service et de lutte contre la fraude, cela réduit également les coûts.

Les arbitrages du Premier ministre ne reprennent pas le chéquier d'évolution professionnelle ; mais une coordination renforcée s'impose, notamment pour partager les fichiers.

M. Frédéric Mion. – Je remercie chacun des membres de votre commission pour votre lecture très attentive du rapport.

M. Vincent Éblé, président. – Le Premier ministre, à la suite d'une question au Gouvernement posée par Christine Lavarde, nous avait répondu qu'il ne nous transmettrait

pas le rapport, qui est un outil de travail pour le Gouvernement. Mais nous l'avons obtenu et nous pouvons produire notre propre réflexion, ce qui est notre rôle, pour mieux équilibrer ces propositions.

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

Audition de MM. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, Éric Morvan, directeur général de la police nationale, et Christian Rodriguez, major général de la gendarmerie nationale, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation)

M. Vincent Éblé, président. – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission des finances en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'équipement des forces de l'ordre.

Nos deux forces de sécurité intérieure, la police et la gendarmerie nationales, ont connu ces dernières années des évolutions importantes qui ont fortement accru leur activité opérationnelle – les attentats terroristes, la crise migratoire ou encore la mise en place de l'état d'urgence. Cette forte mobilisation a entraîné une inflexion voire un changement de leurs missions et la mise en place de différents plans de renforcement : plans de lutte antiterroriste (PLAT), plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC), pacte de sécurité publique.

L'équipement – automobile, protection, armement, habillement – étant central dans l'amélioration de la capacité opérationnelle de nos forces, le budget qui lui est consacré a fortement augmenté, notamment depuis 2015. Mais de nombreuses questions subsistent sur le niveau réel des équipements et sur l'efficacité de la chaîne « achat - équipement - logistique ». C'est pourquoi notre commission a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur les moyens d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales.

M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. – N'ayant pris mes fonctions qu'après la fin de ce travail, je tiens à souligner que tout le mérite en revient aux personnes qui m'accompagnent pour cette audition. L'enquête que je vous présente, dont le contour a été précisé au début de l'année 2017 avec le rapporteur spécial du budget de la mission « Sécurités », M. Philippe Dominati, se présente comme une analyse des processus d'achat des forces de sécurité intérieure.

Elle a mobilisé une équipe particulièrement nombreuse de la Cour des comptes, qui s'est rendue auprès des services compétents pour la réalisation de ces achats, mais aussi dans quatre secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (Sgami), de très nombreuses unités territoriales de police et de gendarmerie et les principaux établissements dépendant du service des achats des équipements de logistique de la sécurité intérieure. Le Centre de recherche, d'expertise et d'appui logistique (Creal) du Chesnay et l'Établissement central logistique de la police nationale à Limoges ont également été visités, ainsi que les principaux fournisseurs des forces de sécurité. L'équipe a travaillé sur des échantillons de marchés, et audité les systèmes d'information permettant de recenser – parfois

avec difficulté – les achats réalisés ; enfin, elle a collecté des éléments de comparaison internationale.

L'enquête s'est déroulée dans de très bonnes conditions. Plus qu'un simple déroulé clinique des procédures d'achat, nous en avons retiré des connaissances approfondies sur les besoins de nos forces et les résultats des politiques menées. Nous avons également rencontré les organisations représentatives des personnels de police et des membres d'associations professionnelles de militaires de la gendarmerie nationale.

Vous avez, monsieur le président, rappelé que les attaques de 2015 avaient créé un contexte d'urgence. Deux autres éléments pèsent sur la procédure d'achat : le progrès technologique, qui implique un certain rythme de renouvellement, et les conditions opérationnelles d'exercice qui entraînent des besoins en matériel nouveaux.

Le contexte budgétaire, bien connu de votre commission, est un phénomène d'éviction des dépenses d'équipement, jusqu'au point bas atteint en 2012, où elles représentaient 1,1 % des crédits de la mission Sécurités. Les attaques terroristes de 2015 ont d'abord entraîné un considérable effort de rattrapage, la part des dépenses d'équipement remontant à 3 % en 2017, soit une augmentation de 180 %, de 132 à 372 millions d'euros. La mutualisation des équipements entre la police et la gendarmerie s'est accélérée, incarnée par deux institutions : le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (Saelsi) et les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur.

La Cour des comptes a souhaité évaluer l'impact de ces efforts de rattrapage et de mutualisation et les résultats de l'organisation mise en place en 2014. Elle a pour cela conduit un audit complet de la chaîne d'achat, de la reconnaissance et de l'identification des besoins à la mise à disposition des matériels concernés et au maintien en condition ; avec, entre les deux, la fonction achat proprement dite. Ces trois chaînons sont l'objet des trois principaux chapitres du rapport.

Nous avons circonscrit l'enquête à quatre catégories de matériel : les véhicules, les armements et munitions, les équipements de protection et l'habillement. Si le rapport ne porte pas de jugement sur le niveau d'équipement souhaitable des forces de sécurité et le caractère satisfaisant ou non de celui-ci, il met en évidence des lacunes persistantes sur lesquelles je reviendrai en conclusion.

Premier maillon de la chaîne, l'identification des besoins est essentielle dans le processus car elle permet la priorisation des achats et les arbitrages. Notre audit montre que ce dispositif a gagné en cohérence, limité les redondances ou différences inutiles entre forces, et permis de progresser dans la recherche délicate d'un équilibre entre la vision nationale des besoins et l'ajustement des équipements des structures territoriales. L'indispensable approche pluriannuelle des projets a progressé avec l'institution en 2016 de revues de projet.

Le dispositif reste néanmoins perfectible. Ainsi, le dialogue entre forces utilisatrices et services d'achat, à travers les retours d'expérience, pourrait être amélioré. Le dispositif d'identification et de remontée est parfois lourd et insuffisamment normalisé. Enfin, le processus d'identification des besoins doit inclure une réflexion sur les conséquences de l'intégration des nouveaux matériels. Ceux-ci doivent s'inscrire dans une doctrine d'emploi, un environnement opérationnel et une configuration des forces qui doivent être pris en compte dès le début. Autre nécessité, un approfondissement de la veille technologique et une association plus systématique du service de prospective, le centre de recherches et d'études

des forces de sécurité. Il conviendrait de formaliser davantage le besoin de dotation théorique des unités, la formalisation étant actuellement plus avancée dans la gendarmerie que dans la police. Ainsi, la Cour des comptes recommande que dans le domaine sensible des véhicules, la réflexion soit davantage fondée sur une analyse des besoins que sur la simple logique de renouvellement : nous observons que le ratio entre les effectifs et les véhicules est plus élevé en France que chez nos plus grands voisins.

Deuxième maillon de la chaîne, le dispositif d'achat proprement dit. Dans ce domaine, les voies d'amélioration reposent sur des systèmes d'information fiables permettant de suivre l'état et l'affectation des matériels, pour avoir une vision claire de l'existant. Le traçage reste aujourd'hui difficile. Deuxième problème, l'absence de formalisation d'une stratégie d'achat au niveau ministériel, pourtant prévue dans le cadre de la politique d'achat définie par l'État. Au cours de son enquête et de ses échanges avec le ministère, la Cour s'est interrogée sur l'existence d'un véritable document synthétisant cette stratégie.

Au cours de la période 2014-2017, le rattrapage que j'ai mentionné s'est placé sous l'égide des deux premiers plans de lutte contre le terrorisme, qui prévoyaient un renforcement urgent des moyens. Or, menées dans un tel contexte, les procédures d'achat n'ont pas été mises en œuvre avec la plus grande rigueur. Certes le code des marchés publics prévoit des dérogations dans le cadre de l'« urgence impérieuse », néanmoins, la Cour des comptes a parfois eu des difficultés à retracer les achats conduits pendant cette période. Si l'urgence excuse beaucoup, il convient, plus généralement, de professionnaliser les achats. Le niveau pertinent d'achat, entre le niveau central et celui des Sgami ou des régions de gendarmerie, mérite d'être précisé. Ainsi l'augmentation constatée, pour la dernière année faisant l'objet de la revue, des achats en région ne s'explique pas entièrement par un souci de répartition rationnelle. Cela a conduit la Cour des comptes à recommander une meilleure identification du niveau d'achat pertinent, en privilégiant, si possible, les marchés nationaux.

L'attention portée à la performance du système mérite d'être accrue. Nous entendons, pour avoir dialogué avec les services concernés, que cette évaluation peut se prêter à des interprétations méthodologiques. Nous concédons volontiers que la marge de négociation est limitée lorsque l'on s'adresse à une centrale d'achat, mais même dans ce contexte, un dialogue plus exigeant avec les fournisseurs est souhaitable. Donnons cependant acte aux services concernés des progrès réalisés à l'occasion des renouvellements les plus récents : ainsi des gilets pare-balles ont été obtenus à 100 euros l'unité, ce qui marque une avancée notable par rapport aux fournitures commandées sous le régime de l'urgence.

Enfin, dans la fonction logistique, l'intégration entre les deux principales forces est moins importante que dans les deux autres maillons de la chaîne. Les systèmes d'information, les procédures d'approvisionnement logistique, le suivi des équipements au sein des forces reposent sur des circuits presque entièrement distincts, à l'exception, notamment, de la livraison des véhicules.

De façon générale, une attention insuffisante est portée à la fonction logistique. Des insuffisances ont été constatées dans l'exécution des marchés et le respect des délais ; ainsi, fin 2016, un tiers des véhicules commandés n'avaient pas encore été livrés. Le suivi de l'état des équipements, comme le kilométrage des véhicules, n'est pas automatisé. Les systèmes d'information sont dans une certaine mesure interfacés avec les systèmes comptables dans la gendarmerie, mais pas dans la police. Cela entraîne parfois un suivi des stocks dans des conditions non réglementaires. Ce problème est également lié à l'état très dégradé de certains locaux de police et de gendarmerie.

La fourniture de certains services indispensables, comme les stands de tir pour l'entraînement des forces, se rattache à la logistique. Ainsi les nouveaux fusils mitrailleurs ne peuvent être utilisés dans les stands existants, ce qui n'avait pas été anticipé lors de la commande. Il est indispensable d'intégrer dans la doctrine les conditions d'emploi des matériels.

En dépit des progrès constatés, la mutualisation reste à approfondir et consolider, sans se limiter à l'achat : il convient également d'harmoniser les doctrines et les méthodes des deux forces. La fonction logistique reste un point d'ombre : les Sgami continuent à travailler, pour l'essentiel, pour la police nationale.

Les systèmes de gestion utilisés méritent d'être remplacés et fiabilisés, notamment pour le suivi des achats et la connaissance de l'existant.

Les fonctions achat et logistique tendent à être négligées dans toutes les organisations dont la finalité est opérationnelle ; or elles nécessitent un niveau élevé de professionnalisation. Il est indispensable de retenir les spécialistes, peu nombreux, et de mettre en place une politique prospective des emplois pour recruter de bons acheteurs et logisticiens.

Enfin, la gouvernance de l'ensemble réclame des améliorations, en particulier l'intégration des Sgami dans le processus de décision de la police et de la gendarmerie.

En conclusion, l'effort de rationalisation doit être poursuivi autour de trois priorités :: la définition des équipements des forces qui doit procéder d'une évaluation plus fine et plus complète de leurs besoins opérationnels, une politique d'achat inscrite dans une stratégie pluriannuelle formalisée intégrant les progrès technologiques, une revalorisation de la fonction logistique associée à un renforcement de la gestion des stocks. Je tiens à souligner la qualité des échanges avec les services concernés, qui pour l'essentiel n'ont pas contesté les conclusions de l'enquête.

Un dernier mot sur le contexte budgétaire. La Cour des comptes a alerté à de nombreuses reprises, et dernièrement dans un référé du Premier président sur le temps de travail et la rémunération des forces de police et de gendarmerie rendu public début juin, sur les tensions budgétaires dans la mission « Sécurités ». Vous connaissez bien le problème du mécanisme d'éviction des dépenses hors titre 2, consacrées à l'entretien et à l'investissement. Historiquement, c'est l'augmentation de la masse salariale induite par les plans de valorisation de 2006 qui a créé les conditions budgétaires de la crise des équipements de 2012. Or dans le contexte budgétaire actuel de la mission Sécurités, tous les éléments d'une nouvelle crise sont réunis. Comme la note d'exécution budgétaire 2017 le souligne, la mission Sécurités est déjà sous tension et les prévisions triennales ne sont pas réalistes, compte tenu des efforts déjà consentis sur le plan des rémunérations et des effectifs. La double saturation des crédits par les revalorisations salariales et l'augmentation programmée des effectifs risque d'aboutir à un nouveau phénomène d'éviction des crédits d'équipement. Or l'effort que j'ai évoqué n'épuise pas la question. Ainsi, le renouvellement des véhicules n'empêche pas la poursuite du vieillissement du parc. Il faut de nouveau suivre de très près les trajectoires de dépenses du titre 2 afin de conserver une marge suffisante pour consolider les améliorations intervenues entre 2012 et 2017.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la mission Sécurités. – Je remercie la Cour des comptes pour sa présentation et pour son enquête qui apporte un

éclairage intéressant et des analyses précises sur les moyens d'équipement de la police et de la gendarmerie nationales, même si certains éléments entrent dans un niveau de détail qui me semble ne pas relever directement du niveau législatif.

L'examen de l'évolution du budget consacré à l'équipement depuis 2012 est un travail important et extrêmement instructif, puisque ces dépenses – automobile, protection, armement, habillement – ne sont pas isolées dans les documents budgétaires, et ne recourent pas la catégorie des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Leur analyse par le Parlement à l'occasion de l'examen des différents projets de loi de finances est donc rendue particulièrement difficile, tout comme leur traçabilité. Selon l'enquête de la Cour des comptes, les dépenses en équipements et matériels des forces de l'ordre ont progressé de 181 % entre 2012 et 2017, soit un triplement. L'augmentation a été particulièrement marquée à partir de 2015 dans le cadre de plans successifs de renforcement – Plans de lutte antiterroriste 1 et 2, Plan migrants, Plan pour la sécurité publique – pour les quatre catégories d'achats retenues par l'enquête.

Cette forte augmentation, très positive, doit être replacée dans un contexte plus général. La part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses atteint 87,03 % pour les deux forces en 2017. Certes, ce taux a diminué de près de 0,5 point sur la période retenue par la Cour des comptes, en partie grâce à l'augmentation des dépenses d'équipement. Toutefois, sur le temps long, on ne peut que déplorer la baisse importante des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Ainsi, de 2006 à 2016, alors que les dépenses de personnel ont augmenté de plus de 30 %, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont connu une baisse de 6,89 %. Cette évolution me semble particulièrement préjudiciable à la capacité opérationnelle des forces qui courent un réel risque de paupérisation.

Le contexte actuel ne me semble pas propice à une évolution favorable dans ce domaine. Les dépenses de personnel devraient en effet être alimentées, dans les années à venir, par les 10 000 recrutements au sein des forces de sécurité intérieure annoncés par le Président de la République et par le dynamisme préoccupant des dépenses de rémunération, objet d'un récent référé de la Cour des comptes. Enfin, cette hausse ne concerne pas les dépenses immobilières, qui ne sont pas dans le champ de l'enquête et constituent également une préoccupation majeure. Elles expliquent la relative stagnation du ratio malgré l'augmentation des dépenses d'équipement.

Cette enquête appelle plusieurs observations. D'abord, la quasi-absence de comparaisons internationales. À la demande de la Cour des comptes, la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur a saisi des attachés de sécurité intérieure dont elle a reçu des contributions d'un intérêt quelque peu limité. Le rapport ne comprend donc que peu d'éléments chiffrés relatifs aux comparaisons internationales – même si l'élu parisien que je suis a pu constater qu'à Berlin, le taux de renouvellement est deux fois plus important qu'à Paris. Cela ne fait-il pas obstacle à une meilleure identification des besoins et des matériels ? Le ministère de l'intérieur songe-t-il à effectuer une comparaison sérieuse des niveaux de dépenses d'équipement des forces de sécurité intérieure des grands pays européens ?

Le rapport confirme le vieillissement général du parc automobile. Le taux actuel de renouvellement, tant en police qu'en gendarmerie, ne permet que de ralentir son vieillissement : le remplacement de moins d'un dixième du volume en véhicules légers conduit, alors que les critères de réforme s'établissent à huit ans, à les faire glisser vers les dix ans. Sur la période 2012-2016, le vieillissement des véhicules est supérieur à deux ans dans la

police nationale ; l'âge moyen des seuls véhicules légers est passé de 3,65 ans à 5,75 ans au 1^{er} janvier 2017. De nombreux véhicules remplissant les conditions de réforme sont encore en circulation, dans une proportion de 65 % dans la police nationale.

Un plan visant à enrayer le vieillissement du parc automobile est-il envisagé par le ministère de l'intérieur ? Une réflexion stratégique sur la consistance souhaitable du parc automobile est-elle prévue ? Les besoins du terrain seront-ils mieux pris en compte par la direction générale de la police nationale ? Ainsi, les véhicules de la brigade anti-criminalité (BAC) ne sont pas toujours compatibles avec la lourdeur de l'armement transporté dans le coffre. Des solutions utilisées à l'étranger, comme le recours à la location au Royaume-Uni, n'engendreraient-elles pas des économies substantielles ?

Pouvez-vous revenir sur le rôle de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) dans l'achat des véhicules ? Une reprise de cette compétence par le Saelsi ne permettrait-elle pas de gagner en efficacité ?

Concernant l'habillement, le système de compte à points permet à tous les personnels actifs de commander des effets d'uniformes, comme des gilets pare-balles ou des chaussures, sur un catalogue prédéfini. Toutefois, malgré les améliorations relevées par la Cour des comptes, de nombreux agents continuent à effectuer certains de leurs achats en dehors du catalogue, ce qui est bien évidemment interdit. Il n'est pas rare de voir autant de paires de chaussures différentes que d'agents au sein d'une même brigade. Ceci s'explique, selon les agents, par le faible nombre de points, par des délais de livraison trop importants et par la mauvaise qualité de certains équipements présents sur le catalogue. Quelles pistes d'amélioration envisagez-vous ?

L'armement de la police et de la gendarmerie a connu des évolutions récentes majeures ces dernières années, et le rapport relève que les conséquences induites, en particulier sur la formation au tir, ont été insuffisamment anticipées. La situation est critique dans la police. En 2017, 51 % des policiers n'avaient pas bénéficié de ces trois séances réglementaires. L'accès aux stands de tir constitue une difficulté récurrente. Quelles mesures sont prévues pour enrayer ce phénomène ? Est-il envisagé de faciliter l'usage de stands de tir privés en police nationale, en simplifiant leur homologation ?

Enfin, le rapport évoque de nombreuses pistes de mutualisation des achats, soit entre les deux forces, soit avec d'autres administrations comme l'armée ou la douane. Est-il possible de chiffrer les économies potentielles ? Y a-t-il des pistes avancées à moyen terme dans ce domaine ?

M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale. – Je salue la qualité du travail de la Cour des comptes, dont les recommandations nous sont très utiles et constituent pour nous un guide et une référence incontestable, dans les discussions que les forces de sécurité conduisent avec les financiers.

Nous partageons le diagnostic porté sur les trois chaînons de l'achat. Le Saelsi est l'un des deux grands exemples, dans l'histoire récente des forces de sécurité intérieure, de mutualisation réussie, même si des progrès doivent être réalisés dans la logistique. L'autre exemple est le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSISI) qui construit le paysage numérique des deux forces. Cela méritait d'être souligné.

Le ministre de l'intérieur a décidé, précisément dans les domaines de l'achat et la logistique et du numérique, un approfondissement et une professionnalisation de ces missions. L'inspection générale de l'administration conduit en ce moment une mission de réflexion sur la constitution d'une direction du numérique au sein du ministère et d'une direction des achats intégrant les besoins de la police et de la gendarmerie, mais aussi de sécurité civile. C'est un point qui reste en débat, car ces deux grands corps veulent éviter que leur composante métier et leurs exigences opérationnelles ne soient diluées dans une organisation qui éloignerait les décideurs des réalités du terrain ; mais cela montre que la professionnalisation de certaines tâches est prise en compte dans la réflexion.

Depuis sa création le 1^{er} janvier 2014, le Saelsi a dû mettre en œuvre les plans de lutte antiterroriste, contre l'immigration clandestine, le pacte de sécurité, mais aussi le plan de renforcement des Brigades Anti-Criminalité (BAC) de la police nationale et des pelotons de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie (PSIG) et le plan pour la sécurité publique. La notion d'anticipation a été évoquée ; mais en 2011, il était difficile d'imaginer que nous serions amenés à commander, par dizaines de milliers, des armes longues dans la police et la gendarmerie, et d'anticiper les conséquences en matière de formation.

La convergence entre les corps de police et de gendarmerie est en marche et s'intensifie à la faveur du renouvellement ; nous disposons désormais d'éléments de protection entièrement communs sur lesquels le badge peut être apposé par un scratch. Il est vrai que nous avons conservé certains éléments de doctrine distincts. Ainsi, dans la police nationale, les armes portées sur la voie publique sont chambrées, et pas dans la gendarmerie. Tout policier doit considérer que son arme a une cartouche chambrée, même si ce n'est pas le cas. Autre exemple, la gendarmerie admet l'étui de cuisse pour les armes individuelles, au contraire de la police car nous considérons que dans certaines situations, ce positionnement de l'arme peut présenter un danger.

Ces choix ont des conséquences en matière d'équipement et de coût. La gendarmerie s'équipe d'étuis de cuisse ; la cartouche chambrée dans les armes de la police est éjectée au moment du remisage, pour des raisons de sécurité et de fiabilité, ce qui induit un coût assumé par la police nationale.

J'ai noté, monsieur le rapporteur, votre déception vis-à-vis des contributions de la direction de la coopération internationale. Nous partageons également le constat de la Cour des comptes sur l'ampleur du parc automobile et son vieillissement rampant, malgré les efforts de renouvellement. Quant à l'opportunité de continuer à passer par l'UGAP pour les achats, et la pertinence de la location, c'est une vaste question...

M. Jérôme Bascher. – Vaste réponse aussi !

M. Éric Morvan. – On peut aborder la question sous plusieurs angles. Le premier serait la définition d'un référentiel commun dans la police nationale, destiné à établir quels sont les véhicules les plus adaptés aux besoins sans se limiter au renouvellement de l'existant. Ce travail est en cours. Un exemple : avec le renforcement des BAC, les Peugeot 308 se sont révélées inadaptées ; nous sommes donc passés à un modèle supérieur pour embarquer le personnel dans de meilleures conditions de sécurité. Nous réfléchissons aussi aux véhicules de transport des CRS, dont le poids embarqué n'a cessé de croître avec l'évolution des équipements, jusqu'à la limite réglementaire du code de la route.

Je ne m'interdis pas de m'interroger sur le dimensionnement de notre parc de 30 000 véhicules. Comparaison n'est pas raison, mais les compagnies aériennes cherchent à réduire au minimum le temps passé par leurs avions au sol pour d'évidentes raisons de coût. Nos organisations ne nous ont-elles pas conduits à constituer un parc dépassant les besoins ?

Autre sujet d'interrogation, l'entretien des véhicules : nos garages sont insuffisamment mutualisés. La pertinence de l'intégration de la fonction de réparation au sein même des services du ministère doit être évaluée. D'abord, nous peinons à recruter des personnels techniques, peu attirés par la fonction publique pour diverses raisons, notamment de meilleures rémunérations et des garanties sur les rythmes de vie dans le privé. Nous le constatons dans les Sgami comme dans les garages centraux, dont celui de Pantin où de nombreux postes sont vacants.

Ensuite, comme les représentants des syndicats vous l'ont probablement indiqué, il faut parfois conduire un véhicule sur plusieurs centaines de kilomètres jusqu'à son lieu de réparation, et charger deux personnes de le faire qui, parfois, attendront sur place le temps de la réparation. Les coûts et les pertes de temps opérationnel liés à ces charges sont mal mesurés faute d'outils pour le faire.

C'est pourquoi certaines opérations d'entretien pourraient être externalisées, tout en conservant les compétences nécessaires pour certains véhicules spécialement équipés ou que, pour des raisons de discrétion, nous souhaiterions réparer nous-mêmes. L'inspection générale de l'administration conduit une mission sur ces sujets, avec des éléments de comparaison internationale. En la matière, la police française est l'une des plus centralisées. Nous achetons en pleine propriété, et réparons nous-mêmes nos véhicules. Certains de nos voisins externalisent la réparation, d'autres louent leurs véhicules à des prix que l'on peut juger prohibitifs.

Toutes ces questions, qui sont totalement pertinentes et mettent en cause des choix stratégiques, sont sur la table. J'espère que l'inspection générale de l'administration (IGA) pourra nous éclairer à la fois sur les coûts et les conséquences sociales.

M. Christian Rodriguez, major-général de la gendarmerie nationale. – Je voudrais revenir sur un point que vous avez évoqué, monsieur le rapporteur spécial, et sur lequel je n'ai pas tout à fait le même avis que mon ami Éric Morvan. Il s'agit des véhicules, qui constituent un vrai sujet. L'âge moyen des véhicules a légèrement baissé entre le début de l'année et aujourd'hui, passant de 8,4 à 7,2 ans. Je vous concède que si la baisse pouvait encore s'accroître, on signerait assez vite ! En gros, une fois qu'un véhicule a les pneus lisses, on en change, ce que les lois votées par le Parlement nous permettent de faire plus facilement aujourd'hui. Et nous sommes en train d'investir un petit peu plus sur ce plan.

Si nous parvenons à trouver un modèle qui permette de garantir le maintien en condition opérationnelle et un âge moyen des véhicules à quatre ou cinq ans, ce sera une bonne option. Il se trouve que La Poste a un modèle que nous regardons, sur lequel l'IGA travaille avec les deux inspections générales.

S'agissant de l'habillement, la Cour a évoqué, à un moment donné, un décalage possible entre notre action et les besoins que les personnels peuvent exprimer. Nous tenons un discours constant. Je préside pour ma part chaque année une commission des « tenues » au sein de laquelle siègent des représentants de l'ensemble des régions de gendarmerie de France. Nous travaillons en visioconférence avec les outre-mer et regardons, point à point,

l'ensemble des matériels qu'il faut changer ou arrêter. Nous avons supprimé il y a peu la casquette, que les gendarmes ne supportaient pas, la remplaçant par le bonnet de police. Au-delà de l'anecdote, nous allons plus loin sur ce sujet et essayons d'avoir un réel dialogue avec les utilisateurs, qui nous disent de manière très claire ce qu'ils ont à nous dire au sein des commissions diverses et variées. Il s'agit pour nous d'être complètement en adéquation avec les besoins exprimés sur le terrain : nous sommes là non pour faire fonctionner une direction générale mais pour aider les gens de terrain !

Sur les stands de tir, les armes longues, nous sommes dans l'anticipation, si ce n'est que la construction d'un stand de tir demande un peu de temps. La décision de mettre en place les armes longues, dont nous nous souvenons tous, était liée à un besoin immédiat de nos personnels confrontés à des personnes dotées de ce type d'armes. Nous avions déjà des armes longues mais la demande est aujourd'hui plus importante que l'offre.

Cela étant, pour les armes de poing, notre ambition est non de construire de nouveaux stands de tir, mais de passer des conventions avec les fédérations de tir pour l'utilisation des stands. Nous considérons que c'est de la perte de temps et d'argent que de faire habilitier un stand déjà habilité par la fédération pour le même type de munition. Notre démarche est assez pratique : ce que l'on souhaite concrètement à terme – nous sommes pour l'instant à la moitié du chemin –, c'est permettre à un gendarme de faire ses tirs d'entretien. Il y a une partie de tir en situation que nous prendrons en compte, mais si le gendarme doit tirer 90 cartouches par an, nous souhaitons qu'il puisse le faire au stand de tir de la commune la plus proche de son unité d'implantation et qu'il puisse le faire tout seul. Ensuite, il remplit, sur la base de données personnelles, le tir qu'il a effectué, et pour nous, il aura coché la case ! Cela reposera sur la confiance. Sur des sujets comme ceux-là, les gendarmes sont aussi motivés que nous pour que les tirs puissent être effectués dans les meilleures conditions.

En ce qui concerne les garages, la Cour a relevé avec raison que, dans certains endroits, la situation est très perfectible, mais elle a également relevé que cela fonctionne bien dans d'autres, grâce à de bonnes pratiques. Je pense donc que le premier effort consiste à faire en sorte de les étendre partout, ce qui devrait pouvoir se faire assez rapidement.

Je voudrais enfin appeler votre attention sur un petit point de « désaccord » – le mot est fort. Il y a un sujet de résilience. On l'a vu quand vingt forces mobiles étaient déployées à Calais, on l'a vu avec les trente forces mobiles de Notre-Dame-des-Landes, on l'a vu à Saint-Martin, il arrive un moment où surgit un problème de mécanique que le tissu local ne peut pas prendre en charge. On se rend compte qu'il est indispensable de projeter, au-delà des personnes déployées sur place, une capacité.

Si le modèle futur tend vers une externalisation du soutien automobile, ce qui peut s'entendre, nous devons préserver une capacité, qu'il faut objectiver : la capacité permettant d'être projeté, par exemple, en Nouvelle-Calédonie. Si nous envoyons près de dix escadrons sur place, il faudra également envoyer le personnel pour entretenir les véhicules. Cela ne signifie pas que nous ayons besoin de tous les mécaniciens dont nous disposons aujourd'hui, il suffit d'avoir la taille optimale, laquelle s'objective. On peut considérer approximativement que 20 % des effectifs doivent suffire, mais cela mérite d'y réfléchir encore. Sans plaider pour demain, je veux dire que les crises sont devant nous, notamment dans les outre-mer, où il faut garder cette capacité de pouvoir répondre rapidement.

Mme Sylvie Vermeillet. – Merci aux intervenants pour la qualité de leurs propos. Une question courte à M. le directeur général de la police nationale et à M. le major-général

de la gendarmerie : la réforme annoncée des retraites complique-t-elle les recrutements pour les 10 000 nouveaux postes auxquels notre rapporteur spécial a fait allusion ?

M. Jérôme Bascher. – Je saisis l’occasion de cette audition pour remercier M. le directeur général de la police nationale d’avoir affecté cet été, dans le département de l’Oise, des forces supplémentaires sur la zone de Creil, qui est tout à fait particulière.

S’agissant des véhicules, je constate que les besoins exprimés depuis le terrain sont souvent infinis. Sans avoir de doute sur le caractère raisonnable des uns et des autres, force est de constater que la notion de besoins est parfois un peu compliquée.

Sur les garages, je constate les miracles accomplis par le garage de la gendarmerie, qui parvient à désosser trois voitures pour en faire une opérationnelle. En vérité, je me désole qu’on soit obligé de désosser trois voitures pour essayer d’en faire une qui marche, et c’est bien là le problème ! C’est là où le bât blesse ! En effet, on parle de véhicules neufs, en oubliant de mentionner qu’on a choisi de couper, peut-être un peu trop, les crédits consacrés à l’entretien, jadis en progression eu égard à l’âge des véhicules. Sous le discours selon lequel « on a des véhicules neufs », il reste que le parc moyen, lui, demeure très vieux et je crains, pour ma part, une grande difficulté opérationnelle. J’en appelle donc aux magistrats de la Cour des comptes et au rapporteur spécial pour veiller à un bon équilibre.

M. Thierry Carcenac. – En matière de mutualisation des achats, le rapport évoque un potentiel à mieux exploiter avec les forces armées et les douanes et il mentionne quelques catégories d’équipement. Au-delà de la direction des achats de l’État, comment envisagez-vous d’aller pour aller plus loin dans le cadre de cette mutualisation ?

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Aujourd’hui, le moral des troupes semble quelque peu atteint dans la police et dans la gendarmerie. Cet élément d’information est, selon moi, assez déterminant dans nos raisonnements et réflexions.

Premier point, vous avez souligné qu’un effort de financement important - presque un triplement – avait été fait depuis 2012, tout au moins, après les attentats ; vous avez indiqué qu’il serait peut-être judicieux de prélever ces moyens de financement sur le titre 2. Il me paraîtrait intéressant, avant de faire des propositions sur la réduction des sommes inscrites au titre 2, de savoir quel serait le montant du financement idéal pour un vrai renouvellement du matériel. Pour ma part, j’inciterais plutôt à la prudence. Quel serait ce montant selon vous ?

Il reviendrait ensuite au Gouvernement et à la représentation nationale d’établir l’effort nécessaire au sein même du budget de la sécurité nationale ; ou de se prononcer sur la réduction budgétaire d’autres postes. Raisonner uniquement de manière interne n’est pas forcément judicieux.

Deuxième point, il me semble qu’il y a un partage sur le diagnostic élaboré par la Cour des comptes, ce qui est en soi intéressant. J’aimerais savoir si vous partagez les recommandations de la Cour.

Enfin, une question qui est peut-être de simple bon sens : lorsque se posent des problèmes urgents de mécanique dans la police ou la gendarmerie, est-il imaginable de faire

appel aux forces armées, qui peuvent avoir des mécaniciens disponibles ? Cette idée vous paraît-elle ubuesque ?

J'ai été surpris par la différence entre les doctrines. S'il existe une telle différence d'appréciation et d'approche, il importe de s'y pencher, au nom de l'efficacité, car il y a manifestement quelque chose à faire : appartient-il aux politiques d'intervenir ?

Pour finir, je regrette, comme le rapporteur spécial, que nous ne puissions pas avoir suffisamment d'éléments de comparaisons internationales, car celles-ci sont toujours utiles. Pour s'inspirer des bons exemples, ou se réjouir de notre exemplarité !

M. Jean-Michel Lair, conseiller maître à la Cour des Comptes. – En effet, en l'absence de comparaisons internationales établies, nous avons essayé de faire au mieux. Les éléments que nous avons recueillis étaient intéressants, mais ils sont tout à fait insuffisants pour produire des enseignements précis. On connaît bien la difficulté de cet exercice. Nous avons en France une police et une gendarmerie, ce qui n'est pas le cas partout. Nous avons des traditions historiques assez fortes. Nous avons une préfecture de police. La Cour des comptes s'aperçoit parfois, lorsqu'elle recueille des informations à l'étranger, que la réalité ne correspond pas tout à fait aux propos tenus par les personnes consultées – en l'espèce, le réseau des attachés de sécurité. Pour obtenir des éléments utiles, il faudrait envoyer sur le terrain des spécialistes capables d'approfondir l'analyse, dans des pays comparables au nôtre dans leur organisation.

J'en viens aux véhicules, point très important compte tenu des enjeux financiers. La Cour des comptes note que de très larges réflexions sont engagées à partir des analyses des missions, pour déterminer les besoins et dégager la meilleure façon d'y répondre, sans aucun tabou, y compris si nécessaire par la location de véhicules.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez évoqué la question de l'UGAP, sujet assez délicat. L'UGAP offre un certain nombre d'avantages. On voit bien, à l'expérience, qu'il y a quelques inconvénients et certains coûts d'intermédiation : délais de livraison manifestement excessifs et insupportables, absence de visibilité sur le calendrier des livraisons... Le ministère de l'intérieur représente une part extrêmement importante des acquisitions de véhicules. Son retrait du dispositif déstabiliserait l'ensemble du système au détriment des autres acheteurs publics – hôpitaux, administrations... Ce sujet très délicat nécessite une discussion interministérielle.

La question de l'habillement est également abordée sur le terrain. Nous ne pouvons pas savoir exactement l'importance du problème : combien d'agents achètent eux-mêmes une partie de leur équipement ? Ce que nous notons, c'est qu'avec l'amélioration du dispositif du compte à points et les normes de confort unifiées entre la police et la gendarmerie, on devrait aboutir à une plus grande satisfaction des besoins. Pour la police, les habillements – en particulier les chaussures utilisées – avaient été testés par des groupes d'agents qui avaient rendu des conclusions positives. Cela montre bien que les consultations ne sont pas toujours très significatives.

J'aborde maintenant les pistes de mutualisation. Nous mentionnons tout au long de notre rapport de nombreux chantiers sur lesquels il faut progresser. Rien n'est jamais gagné – on le voit bien sur les achats. L'avancée n'est pas linéaire : il y a eu un recul sur certains types de produits. Il faut en permanence consolider ce mouvement.

M. Éric Morvan. – On a évoqué tout à l’heure le fait qu’il faut parfois désosser deux voitures pour permettre à une troisième de fonctionner. En soi, ce n’est pas dramatique, c’est même plutôt vertueux, y compris pour le développement durable. Un problème se pose si les deux épaves ne sont pas remplacées. Nous en revenons à la question du renouvellement automobile.

Sur la réforme des retraites et le recrutement, ce que nous redoutons, c’est que l’annonce d’une réforme des retraites emporte assez souvent un effet d’accélération des départs à la retraite. En effet, les personnes concernées demandent à partir en retraite sur la base du cadre juridique qu’ils connaissent, considérant que le prochain sera moins favorable. Nous redoutons cette situation et nous anticipons le fait que des personnes qui ne souhaitaient pas forcément partir rapidement à la retraite le fassent dès maintenant. La conséquence serait de gonfler nos besoins de recrutement pour être en capacité de remplacer l’excédent générationnel dont nous serons privés. Nous ne pouvons pas procéder à un chiffrage faute de connaître le contenu de la réforme qui sera proposée.

La mutualisation au-delà de la police et de la gendarmerie, c’est une chose que nous faisons déjà avec les douanes, sur l’armement, les protections, les munitions... Nous avons une réflexion pour massifier et obtenir des conditions d’achat plus avantageuses sur un certain nombre d’articles : pourquoi pas avec les polices municipales, sans parler forcément de l’armement, qui est un sujet de débat plus récent ? La situation est plus compliquée du fait du principe de libre administration des collectivités territoriales, mais nous sommes tout à fait ouverts.

L’UGAP est un vrai sujet. Si l’on est égoïste et que l’on regarde les choses à l’aune du ministère de l’intérieur, à certains égards, on a intérêt à ne pas passer par l’UGAP. Toutefois, nous sommes son premier client. Sortir de ce dispositif poserait un problème à d’autres ministères, qui n’auront pas la même puissance d’achat et profitent de la nôtre. C’est un sujet interministériel. Nous pourrions avoir une approche égoïste et ne plus passer par l’UGAP.

Les différences de doctrines ont été évoquées. Cela n’est pas choquant et cela s’explique par des « terrains de jeu » un peu différents, si vous me permettez cette trivialité. Intervenir dans un tissu urbain peu dense ou dans une cité difficile de la région parisienne n’implique pas les mêmes postures opérationnelles. Cela peut conduire, au-delà de la culture des forces inscrite dans l’histoire, à des doctrines différentes, mais cela n’est pas systématique.

M. Christian Rodriguez a parlé des stands de tir. C’est un vrai sujet, y compris immobilier puisqu’il faut les construire et les entretenir. La police et la gendarmerie n’ont pas les mêmes doctrines en matière d’utilisation des stands de tir privés. Ainsi, la gendarmerie accepte que ses gendarmes tirent dans des stands agréés par la Fédération française de tir, alors que la police nationale exige une double certification, qui fait intervenir une commission spécialisée.

Je pense, comme de M. Rodriguez, que nous aurons besoin de garder une capacité interne d’entretien des véhicules, notamment outre-mer.

M. Christian Rodriguez. – La gendarmerie nationale suit de très près le dossier des retraites. Nous craignons des départs qui nécessiteraient des recrutements. Nous avons nommé un « monsieur retraite », un colonel de gendarmerie qui suit attentivement ces sujets.

Il peut être sollicité par qui le souhaite. Nous avons mis en ligne un calculateur de la retraite. La communication est très intense auprès des personnels. Ce sujet est bien évidemment leur première préoccupation.

J'en arrive aux véhicules. Nous avons préservé les niveaux d'entretien. Mais vous n'empêchez pas les gendarmes de bricoler deux voitures pour en faire une troisième. Aujourd'hui, 3 100 brigades couvrent 95 % du territoire. La moyenne de la superficie d'une communauté de brigade est supérieure à celle de Paris et il n'y a pas de métro ! La voiture est un vrai besoin. Les gendarmes veillent à être capables de se déplacer.

M. Éric Morvan a évoqué les éventuelles mutualisations. Au-delà de l'UGAP, on peut se poser la question concernant les véhicules, les hélicoptères,... Des blindés datant de mai 68, cela commence à dater ! Nous travaillons sur le sujet avec les armées depuis le début des années soixante-dix. La coopération avec les armées se fait très naturellement, notamment outre-mer. Ce sont les armées qui ont les moyens de projection, on l'a vu au fil des crises successives. En métropole, les bases militaires sont beaucoup moins nombreuses qu'auparavant. Il est compliqué d'obtenir un mécanicien.

Une externalisation plus poussée éviterait de déplacer trop loin les véhicules à entretenir ; il faudrait aussi faire en sorte d'améliorer l'entretien pour les véhicules de gamme classique. Si les réflexions aboutissent à un dispositif plus performant, tant mieux !

S'agissant des polices municipales, je rejoins ce qu'a dit M. Éric Morvan. On a ainsi expérimenté le prêt de postes radios pour garantir une interopérabilité entre des polices municipales et des forces de sécurité. Je crois que cette forme d'interopérabilité peut convenir. Dès lors que dans certains endroits, des polices municipales sont fortes et très équipées, il faut conventionner. Les mentalités sont prêtes. Les personnels travaillent de plus en plus ensemble au quotidien. Cela permettra, de proche en proche, de surmonter les difficultés.

La doctrine est très liée à la culture et aux facteurs d'identification de chacune des forces. L'exemple des armes chambrées ou pas est très intéressant. Sur les armes de poing, on disait auparavant : « Vous allez sur le terrain, votre arme doit être chambrée, c'est-à-dire que vous devez avoir engagé une cartouche. » Il faut savoir qu'en engageant une cartouche, le chien reste à l'arrière et il suffit d'une infime pression sur la détente pour que le coup parte. C'est arrivé, et cela aurait pu être dramatique. Nous avons senti que cette règle mettait les personnes en difficulté. Par conséquent, la consigne a été modifiée. Nous avons opté pour une responsabilisation des utilisateurs, qui apprécient le moment opportun pour tirer.

M. Vincent Éblé, président. – Cette affaire ne renvoie pas seulement à la géographie, mais aux situations et aux contextes des opérations. Si vous êtes dans une situation sensible, vous faites en sorte de pouvoir réagir dans les délais les plus brefs.

M. Christian Rodriguez. – La doctrine est la conséquence d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels la culture, l'identification à la force, les modes d'action. Ce sont des sujets sur lesquels nous devons converger davantage. La résistance interne a diminué ces dernières années. Il faut continuer à travailler sur le sujet. Faisons confiance aux directeurs généraux s'agissant de la doctrine !

M. Vincent Éblé, président. – Je propose que la commission autorise la publication de cette enquête en application de l'article 58-2 de la LOLF.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dominati.

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.

Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude

Je vous propose de reporter à la semaine prochaine la désignation des candidats à la commission mixte paritaire relative au projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, afin de confirmer la liste des candidats, compte tenu d'un changement de date pour cette commission mixte paritaire.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 40.

Lundi 24 septembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, et de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons MM. Bruno Le Maire et Gérald Darmanin pour la présentation du projet de loi de finances pour 2019, délibéré ce matin même en Conseil des ministres. Votre parole, messieurs, est particulièrement attendue, non seulement pour prendre connaissance des grandes lignes du budget, dont certains éléments figurent déjà dans la presse, mais également pour obtenir des réponses aux questions que se posent nos collègues sur les mesures fiscales et budgétaires présentées par le Gouvernement.

Je m'interroge, pour ma part, sur la réalité de l'effort structurel que conduira le Gouvernement en 2019, alors que notre croissance économique reste supérieure à la croissance potentielle et nous donne des marges de manœuvre, qui n'existaient pas les années passées ou, à tout le moins, pas à une telle hauteur. Pouvez-vous nous en dire davantage et, notamment, nous indiquer si l'endettement de la France commencera à diminuer l'an prochain ? Je m'interroge également sur le volet recettes du projet de loi de finances, rendu très peu lisible par des effets de périmètres et de transfert, notamment entre l'État et la sécurité sociale. Je pense que vous pourrez nous préciser qui de l'État ou de la sécurité sociale subit des transferts de charges cette année.

Enfin, s'agissant des missions budgétaires, qui intéressent mes collègues en charge de leur suivi, les créations d'emplois prévues, notamment au bénéfice des ministères régaliens (intérieur, justice, armées), sont contrebalancées par des diminutions sur les ministères de l'action et des comptes publics, de l'éducation nationale, de la transition écologique et solidaire, ainsi que sur les opérateurs du ministère du travail. Vous nous indiquerez sans doute les réorganisations que vous entendez mettre en œuvre pour accompagner ces réductions de postes et la manière dont vous comptez utiliser le fonds d'accompagnement interministériel consacré aux ressources humaines, doté de 50 millions d'euros.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. – Le projet de loi de finances que j'ai l'honneur de vous présenter suit un cap, celui de la prospérité française, qui ne doit plus reposer sur davantage de dépense publique, de dette et, finalement, d'impôts, mais sur la création de richesse par les entreprises et sur la valorisation du travail. Le Gouvernement a fait le choix structurel de valoriser le travail et de permettre à nos entreprises d'être plus profitables pour investir, innover et créer des emplois. Le présent projet de loi de finances obéit également à une règle à laquelle je crois profondément, celle de la constance. Il ne s'agit pas de lancer une révolution fiscale à chaque exercice budgétaire ! Dès 2017, nous avons engagé une transformation profonde de la fiscalité du capital avec le prélèvement forfaitaire unique, la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et la diminution de l'impôt sur les sociétés. Le projet de loi pour 2019 maintient ce cap et, j'en suis convaincu, notre constance paiera. Il apparaît enfin cohérent, au regard de notre volonté de relancer l'activité économique, de réduire la dépense publique et la dette et, surtout, de soutenir l'investissement et l'innovation, domaines dans lesquels la France doit combler son retard, dans un temps de rupture technologique et d'instabilité internationale.

Le projet de loi de finances pour 2019 doit, par ailleurs, être regardé en perspective de la dégradation constante des finances publiques au cours des dix dernières années. D'aucuns, certes, considèrent que nous n'allons pas assez vite ni suffisamment loin. Mais souvenez-vous qu'entre 2007 et 2017, la dette publique est passée de 64 % à 98 % du produit intérieur brut (PIB), la dépense publique de 52 % à 55 % de la richesse nationale et les prélèvements obligatoires de 42 % à plus de 45 % du PIB. Telle est la réalité et nous inverserons cette tendance ! Tous les débats sont permis sur la rapidité ou la force de cette inversion, mais le cap fixé – une réduction de cinq points de la dette publique, de trois points de la dépense publique et d'un point des prélèvements obligatoires – sera tenu. Je crois profondément en ce cap et en cette constance, d'autant qu'il donne déjà d'encourageants résultats : la France, lanterne rouge des finances publiques européennes depuis dix ans, est sortie de la procédure pour déficit public excessif ; la croissance, solide et soutenue, atteindra 1,7 % en 2018 et en 2019, contre une moyenne au cours des dix dernières années inférieure à 1 % ; les investisseurs sont confiants et les investissements dynamiques ; enfin, des emplois sont créés, notamment, pour la première fois depuis plusieurs années, dans l'industrie. Parce que nombre de ces résultats – je pense au niveau de croissance, de dépense publique et de chômage – demeurent insuffisants au regard de ceux de nos voisins européens, nous devons faire davantage. La France n'est pas condamnée au chômage de masse, à une dette supérieure à 90 % de son PIB ou à un déficit commercial extérieur !

Nous avons la volonté de redresser les finances publiques tout en relançant la croissance économique, d'autant que le contexte international apparaît préoccupant : le risque de guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine n'a jamais été aussi élevé, nombre de pays émergents comme la Turquie ou l'Argentine se trouvent dans des situations économiques difficiles et de multiples incertitudes pèsent sur l'Europe. À cet effet, le

Gouvernement a, en priorité, fait le choix du travail pour que davantage de Français travaillent et qu'ils soient mieux rémunérés. Tel est le sens de la suppression des cotisations pour l'assurance chômage et pour l'assurance maladie, effective au 1^{er} octobre, des cotisations salariales sur les heures supplémentaires et, comme le prévoit le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises dit Pacte, du forfait social de 20 % sur l'intéressement et la participation pour les entreprises de moins de 250 salariés. Nous avons également fait le choix de l'investissement en allégeant la fiscalité sur le capital. Nos entreprises ont besoin de fonds propres pour investir, innover et créer des emplois ; nous avons en conséquence sanctuarisé le crédit d'impôt recherche (CIR), diminué l'impôt sur les sociétés et mis en place un amortissement pour la digitalisation et la robotisation des petites et moyennes entreprises. Nous prôtons enfin une croissance durable, respectueuse de l'environnement. Nos concitoyens sont attentifs à ce que nous bâtissions une compétitivité compatible avec l'objectif de transition énergétique. Cela nécessite des décisions courageuses comme la convergence de la fiscalité entre le diesel et l'essence ou la suppression de la niche fiscale sur le gazole non routier. Le succès de la prime à la casse en matière de renouvellement du parc automobile prouve que la fiscalité peut représenter un élément clé la politique environnementale.

La restauration des finances publiques demande un effort de chacun. Nous avons ainsi dû reporter de quelques mois l'allègement des cotisations salariales sur l'assurance maladie et l'assurance chômage pour tenir compte des contraintes budgétaires. Nous demandons le même effort aux entreprises en reportant au 1^{er} octobre 2019 l'allègement de charges de quatre points supplémentaires au niveau du SMIC et en anticipant le versement du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros et en augmentant le taux. Cet effort me semble légitime l'année où la bascule du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de charges offrira plus de 20 milliards d'euros de trésorerie à nos entreprises. Les efforts des Français donnent des résultats tangibles ! Notre déficit public se réduit. En 2019, hors la mesure relative au CICE, il atteindra 1,9 % du PIB, soit le taux plus bas depuis 2001. Notre effort structurel, sur lequel vous vous interrogez monsieur le Président, sera de 0,3 % du PIB en 2019, même si le Haut Conseil des finances publiques estime qu'il est en réalité de 0,2 %, compte tenu du fait que le versement du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés ne constituerait pas une mesure pérenne. Nous allons en conséquence pérenniser le dispositif, tout en améliorant les règles applicables aux pénalités en cas de difficulté à effectuer ce versement. La dette publique, en revanche, s'établira à 98,6 % du PIB à la fin de l'année 2019. Ce résultat n'est pas satisfaisant, même s'il résulte pour partie de la prise en compte, dans un souci de sincérité, de la dette de SNCF Réseau. Mais l'objectif sera tenu : à la fin du quinquennat, la dette aura reculé de cinq points grâce, notamment, aux cessions d'actifs prévues par le projet de loi Pacte. Si de nouvelles marges de manœuvre apparaissaient au cours du quinquennat pour diminuer davantage la dette publique, nous les utiliserions. Enfin, les prélèvements obligatoires passeront de 45 % du PIB à 44,2 % du PIB en 2019 et le point en moins sur la durée du quinquennat sera atteint. Les promesses de campagne du Président de la République seront tenues, comme le seront nos engagements européens ! Nous engageons ainsi la convergence fiscale européenne validée par l'accord de Meseberg conclu entre Emmanuel Macron et Angela Merkel, modifions le régime l'intégration fiscale de l'impôt sur les sociétés, transposons la directive sur la lutte contre les pratiques d'évasion fiscale, dite « ATAD », et nous nous mettons en conformité avec un arrêt de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la fiscalité des brevets.

En conclusion, je souhaiterais rappeler ma conviction profonde qu'il n'existe pas de croissance durable sans finances publiques bien tenues. Ceux qui, par le passé, se sont

essayé à obtenir plus de croissance en accroissant le déficit, la dette et, finalement, les impôts ont conduit la France sur la voie de l'affaiblissement. Si nous voulons continuer à jouer les premiers rôles en Europe et dans le monde, nous devons redresser nos finances publiques afin de garantir des marges de manœuvre pour faire face à des difficultés économiques imprévues et investir dans l'innovation et les infrastructures, qui feront le succès de la France de nos enfants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Tout d'abord, une note positive, je salue, monsieur le ministre, l'effort de sincérité budgétaire du Gouvernement, avec un recul du phénomène de sous-budgétisation, voire, peut-être, un projet de loi de finances rectificative resserré et, d'après la lettre du Premier ministre, sans mesure fiscale nouvelle. J'espère que les parlementaires ne contourneront pas par leurs amendements cet engagement louable du Gouvernement !

Ensuite, lors du débat d'orientation budgétaire, il fut question que le déficit public s'établisse à 2,3 % du PIB en 2018 comme en 2019. Or, le projet de loi de finances repose sur un déficit à 2,6 % du PIB en 2019, qui, en neutralisant les effets de la réforme du CICE, atteindrait au mieux 1,9 % du PIB. Pourtant, les autres pays de la zone euro devraient afficher, d'après les prévisions de l'OCDE, des excédents budgétaires de 0,2 % du PIB. La France sera par ailleurs la seule à voir sa dette s'accroître ! N'aurait-il pas fallu, dès lors, plus de réformes structurelles plutôt que des suppressions de postes encore limitées dans la fonction publique ou des mesures de gels et de rabots classiques sur plusieurs prestations sociales ? Que l'on partage ou non les conclusions du comité Action publique 2022, elles présentaient l'avantage d'offrir des solutions parfois audacieuses pour réduire le déficit public. Pour respecter nos engagements européens mais également être en phase avec nos partenaires, ne faudrait-il pas engager des réformes de fond ? Or, aucune mesure n'est annoncée en matière d'augmentation du temps de travail dans la fonction publique, de recul de l'âge légal de départ en retraite ou de modification du périmètre des missions de l'État. Pensez-vous que vos efforts soient suffisants ?

Ma seconde question porte sur la prévision de croissance dont il est heureux qu'elle soit réaliste. Souvenez-vous que le Sénat avait rejeté le dernier projet de loi de finances du précédent quinquennat au motif de son insincérité ! Toutefois, nombre d'incertitudes, vous l'avez souligné, pèsent sur l'économie mondiale et européenne. Vos prévisions incluent-elles en conséquence une part de risque ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – S'agissant du déficit public, je vous rappelle que nous avons dû, en 2018, requalifier la dette de SNCF Réseau et que la croissance, bien que soutenue, s'est avérée plus faible que prévu, entraînant des recettes fiscales moins élevées. Il s'établira en 2019, à 1,9 % du PIB, hors réforme du CICE, soit le taux le plus bas enregistré depuis 2001. En matière de redressement des finances publiques, monsieur le rapporteur général, je ne souhaite pas d'accélération ou d'à-coups brutaux, mais que nous tenions avec constance le cap fixé par le Président de la République, même si, comme pour la réduction de dette et des prélèvements obligatoires, nous ferons davantage en fonction des marges de manœuvre dont nous disposerons. Il est effectivement utile de nous comparer à nos partenaires européens et la France a vocation à faire aussi bien, si ce n'est mieux ; je suis convaincu que nous en sommes capables. Néanmoins, rappelez-vous qu'au lendemain de la crise financière de 2008, il y eut une divergence majeure de politique publique, que nous payons encore. Il faut le reconnaître, l'assumer et rétablir la situation. Nous réalisons, soyez-en convaincus, des efforts structurels courageux : sur la politique du logement, pour réserver les emplois aidés aux plus fragiles, en matière de réforme de l'audiovisuel public ou

encore pour améliorer l'efficacité des chambres de commerce et d'industrie (CCI). La transformation structurelle du réseau des CCI permettra de donner à CCI France une capacité de pilotage et aux agents nouvellement embauchés de choisir librement un autre statut que celui de la fonction publique. Les CCI se financeront en outre très largement par des prestations auprès des entreprises, afin de réserver les taxes affectées aux centres de formation des apprentis (CFA) et aux écoles de commerce, en particulier dans les zones les plus difficiles. Dans le cadre de cette réforme, les CCI rurales, qui œuvrent dans des territoires où il est plus difficile d'attirer les entreprises, seront l'objet d'une attention particulière. Enfin, avec Gérard Darmanin, nous engageons d'importants efforts structurels dans les ministères dont nous avons la charge ; en particulier, le Trésor et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) verront leurs effectifs diminuer. Je vous remercie, monsieur le rapporteur général, de reconnaître, comme le Haut Conseil des finances publiques, que notre prévision de croissance est réaliste. Elle ne peut en revanche inclure, par définition, l'imprévisible. Les incertitudes que vous évoquez rendent donc éminemment nécessaire le renforcement de la capacité de l'économie française à investir et à créer des emplois.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je m'interroge sur le lien entre croissance et politique fiscale. Quel a ainsi pu être, en 2018, l'impact sur la croissance, du report de la suppression des cotisations pour l'assurance maladie et l'assurance chômage, alors qu'augmentait la contribution sociale généralisée (CSG) ? *A contrario*, espérez-vous un rebond de la consommation avec l'application de ladite suppression et la mise en œuvre de la première phase de la réforme de la taxe d'habitation ? L'effort porté sur la dépense publique peut avoir conjoncturellement un effet récessif, que certains estiment à 0,3 % de croissance. Il s'agit certes d'un moindre mal, me direz-vous, et d'une étape sans doute nécessaire, mais avez-vous intégré cet effet à votre chiffrage ?

M. Philippe Dallier. – Je commencerai, comme le rapporteur général, par me féliciter que le budget soit construit sur des hypothèses raisonnables. Vous avez rappelé, monsieur le ministre, que pendant dix ans la situation budgétaire de la France avait été épouvantable. Certes, l'inflexion que vous mentionnez, avec un déficit public inférieur désormais à 3 % du PIB, est heureuse. Mais la France demeure en-deçà des performances européennes, notamment allemandes ! La comparaison sur dix ans dont vous usez apparaît bien pratique mais n'oublions pas que, malgré la crise des *subprimes* suivie de celle des dettes souveraines, le taux de croissance s'établissait à 2 % en 2010 et à 2,1 % en 2011.

J'aborderai, vous n'en serez pas surpris, la politique du logement. Les mesures que vous avez prises devaient permettre de donner de l'élan au secteur. Hélas, en 2018, les chiffres seront en recul et probablement pires en 2019 ! Nous vous avons pourtant mis en garde l'automne dernier sur les risques pesant sur la construction de logements, aussi bien sociale que privée. La réforme de l'aide personnalisée au logement (APL) et celle des bailleurs sociaux ne sont pas sans conséquence ! La réorganisation à marche forcée des bailleurs sociaux leur donnera-t-elle des moyens équivalents pour construire ? Il est fort à parier que ce ne sera pas le cas, surtout si la vente de logements sociaux à hauteur de 40 000 par an ne donne pas les résultats escomptés. Nous allons vers des difficultés dramatiques pour les Français qui cherchent à se loger et pour le secteur du logement, très important pour l'économie. Bien sûr, nous réclamons des efforts structurels, mais sans mettre en difficulté des pans entiers de notre économie ! Serez-vous capable de réapprécier votre position l'an prochain, s'il se confirmait que le secteur du logement souffre de vos réformes ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Il est difficile au groupe socialiste et républicain de partager l'orientation générale de ce projet de loi de finances, qui ne se fonde hélas pas sur un

objectif de redistribution des richesses et de réduction des inégalités. Au contraire, il va les accentuer par une politique favorisant soi-disant la croissance. Les réformes fiscales que vous avez entreprises l'an passé n'ont pas engendré un rebond extraordinaire de l'investissement. Vous mettez en place de nouveaux outils fiscaux afin d'aider davantage l'investissement productif, notamment des petites et moyennes entreprises. Vous estimez, monsieur le ministre, qu'il n'est pas illégitime de demander des efforts aux entreprises, mais vous menez essentiellement une politique d'aide, importante et insuffisamment ciblée, à leur endroit, qui ne favorise en rien la création d'emplois. Les chiffres du chômage demeurent extrêmement préoccupants, tandis que la croissance apparaît moins dynamique qu'espéré, notamment grâce à la suppression progressive de la taxe d'habitation ! Il est question de six milliards d'euros de réduction de charges au profit des ménages mais tous ne sont pas logés à la même enseigne : les plus modestes réalisent la majorité des efforts. Ce constat est d'autant plus préoccupant que votre politique de modération salariale dans la fonction publique comme dans le secteur privé, où l'allègement des charges sur les bas salaires va nuire aux embauches à des salaires plus élevés, va annihiler les quelques efforts réalisés en faveur du pouvoir d'achat. Globalement, votre politique favorise les entreprises au détriment des salariés, des Français modestes et des retraités. En l'état, ce projet de loi de finances, qui en constitue la traduction, ne peut donc nous satisfaire.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Tout le charme de la vie politique française réside dans la contradiction ! Il nous est demandé de rétablir les finances publiques, mais lorsque nous reportons les allègements de charges ou de cotisations à l'assurance-maladie et à l'assurance-chômage, il nous est reproché de pénaliser le pouvoir d'achat et, partant, la croissance. J'assume totalement la décision de reporter les allègements précités pour restaurer nos finances publiques. Nous avons atteint notre objectif justement parce que nous avons pris des décisions courageuses ! Ce n'est pas grâce à la seule croissance économique que notre déficit public est passé sous la barre des 3 % du PIB. Oui, pour répondre au sénateur Capo-Canellas, je m'attends à un rebond de la croissance et de l'investissement pour la fin de l'année 2018, en raison notamment des mesures reportées au 1^{er} octobre. Nous tenons le double cap de la restauration des finances publiques et de la relance de la croissance française.

J'assume, madame Taillé-Polian, notre divergence politique, qui constitue tout le sel de la démocratie : vous parlez de redistribution de richesses, moi de création de richesses. Depuis des années, nous n'avons cessé de redistribuer l'argent que nous n'avions pas et, pour ce faire, d'augmenter les impôts des Français. Je me refuse à cette politique, qui a conduit la France dans une impasse et engendré de la colère chez nombre de nos concitoyens. Je ne crois pas une politique qui redistribue des richesses inexistantes, mais à une politique qui en crée. Le rapport, remarquable, de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sur la pauvreté, montre que 14 % des Français – 37 % chez les chômeurs – vivent sous le seuil de pauvreté. Notre taux de pauvreté est donc étroitement corrélé à la situation de l'emploi. Ma priorité est de réduire drastiquement le taux de chômage car dans le travail réside la véritable création de richesses, que l'on peut ensuite redistribuer aux plus fragiles. Pour eux, nous avons d'ailleurs augmenté l'allocation aux adultes handicapés, la prime d'activité et le minimum vieillesse. Nous avons donc une vision différente de l'avenir de la société et de notre économie, mais je revendique les choix politiques que nous avons faits. S'agissant enfin de la politique de modération salariale que vous dénoncez, je vous invite, là encore, à regarder les chiffres. La suppression des cotisations à l'assurance maladie et à l'assurance chômage comme celle des cotisations salariales sur les heures supplémentaires en 2019 augmenteront mécaniquement la rémunération des salariés. J'ai par ailleurs espoir que la suppression du forfait de 20 % sur l'intéressement et la participation développe massivement ces pratiques au bénéfice des salariés. En revanche, une politique qui consiste à donner des

coups de pouce systématiques au SMIC ne conduit qu'au chômage de masse ! Quand j'entends certains proposer une augmentation artificielle de 20 % du SMIC, déconnectée de la productivité des salariés et des réalités économiques, je suis atterré. Nous faisons pour notre part le choix simple d'une politique de l'offre pour avoir les meilleurs produits qui se vendent, s'exportent et créent de la richesse, d'une redistribution pour les plus fragiles et d'une valorisation du travail parce que nous croyons à une société du travail.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. – Je remercie tout d'abord le rapporteur général pour ses propos qualifiant notre projet de budget de sincère et nos hypothèses de raisonnables, ce que considère également Haut Conseil des finances publiques. Monsieur le président, j'ai tenu, et je tiendrai jusqu'à la fin de l'année, mon engagement ne pas vous présenter de décret d'avance sur le budget 2018. De mémoire, je ne crois pas que cela soit arrivé sous les cinq derniers Présidents de la République ! Le Gouvernement s'est engagé à présenter des budgets sincères ; vous aurez l'occasion de le constater à nouveau dans le projet de loi de règlement de l'an prochain.

S'agissant de la politique du logement, je ne reviendrai pas, monsieur Dallier, sur la réorganisation des offices HLM. Je souhaiterais toutefois souligner qu'en contrepartie de la diminution des financements publics, la Caisse des dépôts et consignations va soutenir le logement social à hauteur d'un milliard d'euros. Les bailleurs sont également invités à rechercher des recettes propres, notamment *via* la vente de logements. Enfin, le livret A permet d'injecter chaque année 600 millions d'euros dans le logement. La contemporanéité des APL pose un autre problème : il y aura des gagnants et des perdants, mais elle a assez peu d'incidence sur la construction de logements. Attendons la mise en œuvre des différentes mesures afférentes au logement avant de juger, sur plusieurs années, de l'efficacité de notre politique en la matière.

Monsieur Capocanellas, il nous était l'an passé reproché de dépenser trop. En 2018, la croissance de la dépense publique en volume sera nulle. Depuis combien de temps cela n'était-il pas arrivé ? Les prévisions, en volume toujours, s'établissent à 0,6 % pour 2019, soit -0,8 % pour l'État, qui fournit un effort considérable, et environ 2 % pour les collectivités territoriales, dont les dotations seront maintenues, ce qui devrait satisfaire le Sénat. Mais, usant d'un argument réversible, vous estimez que la baisse des dépenses publiques peut être récessive. Nous ne le pensons pas, d'autant que, parallèlement, nous avons augmenté l'investissement public de 3 % en 2017, taux qui s'établira à 7 % en 2018 puis à 5 % en 2019.

Madame Taillé-Polian, s'agissant de la suppression de la taxe d'habitation, le Gouvernement a fait le choix de présenter, dans le courant du premier semestre de l'année 2019, un projet de loi de finances spécifique aux finances locales. Pour cette raison, le présent projet de loi de finances est, sauf exceptions, portant sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), exempt de dispositions de fiscalité locale. Nous n'avons donc pas oublié la promesse de supprimer intégralement la taxe d'habitation sur les résidences principales et elle sera tenue. Vous évoquez également le niveau des retraites : sachez qu'au cours des sept dernières années, elles n'ont été revalorisées que de 0,4 % par an et que nous les avons-nous même augmentées de 0,8 % il y a quelques mois. S'agissant enfin des conséquences de la suppression de l'ISF sur les investissements au bénéfice de l'économie, il convient d'attendre, comme pour la suppression de la taxe d'habitation, une pleine année d'application pour en dresser le bilan.

M. Bernard Delcros. – Vous avez rappelé la trajectoire arrêtée en début d'année : 5 points de moins pour la dette publique, 3 de moins pour la dépense publique et un point de moins pour les prélèvements obligatoires. Est-elle toujours valable dans la conjoncture présente ? Vous nous l'avez garanti deux fois aujourd'hui. Dont acte.

Plusieurs voix contestent le gain de pouvoir d'achat de 6 milliards d'euros. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

Les niches fiscales représentent une centaine de milliards d'euros. Vous supprimez le CICE – 20 milliards d'euros – et quelques autres. Le Gouvernement a-t-il une stratégie en la matière ? Quel sera le volume des niches fiscales en 2019 ? Et à la fin du quinquennat ?

Vous allez aussi supprimer une vingtaine de petites taxes, sur les 192 qui rapportent moins de 150 millions d'euros. Là encore, avez-vous une stratégie à l'échelle du quinquennat ? Si oui, quelle compensation pour les collectivités ? La fameuse taxe sur les pylônes sera-t-elle bien maintenue ?

Enfin, les taxes sur le carburant augmentent : 7 centimes sur le diesel, 4 centimes sur l'essence. Nous souhaitons tous que la France soit exemplaire en matière de transition énergétique et trouve des solutions pour abandonner peu à peu les énergies fossiles. Mais j'observe que ces mesures créent des disparités très fortes entre les zones urbaines, où il y a des solutions alternatives, avec les transports en commun ou l'usage de véhicules électriques pour des petits déplacements, et le secteur rural. En montagne, il n'y a pas de solution alternative : les voitures électriques existantes ne permettent pas d'y parcourir de grandes distances. Quelles solutions pour résorber ces disparités ?

M. Jean-François Husson. – Je partage votre ambition de tout faire pour restaurer la prospérité française, notamment en favorisant la création de richesse par les entreprises. Mais notre industrie profite beaucoup moins que les industries étrangères de tout mouvement de croissance car elle souffre d'un niveau de fiscalité moyen de 25 %, contre 17 % pour nos compétiteurs, notamment européens : 50 % de différence ! Et je ne vois pas de mesure pour lutter contre ces disparités, pour ne pas dire ces distorsions de concurrence.

Je suis aussi très préoccupé par le déficit persistant de notre commerce extérieur. Quelle trajectoire le Gouvernement fixe-t-il à notre pays et à nos entreprises en la matière ? Comment les aidera-t-il dans leur recherche de performance et la conquête de marchés ?

Vous avez parlé de croissance durable, et rappelé à juste titre que la fiscalité est un élément clé de la transition énergétique. Vous évoquez la convergence de la fiscalité entre le diesel et l'essence, mais c'est à sens unique : elle ne fait qu'augmenter. Vous nous direz qu'on taxe la pollution. Très bien ! Si l'on cherche des prélèvements supplémentaires avec des taxes de rendement au travers de la contribution climat-énergie, la contrepartie doit être d'offrir aux Français la possibilité de s'inscrire dans une dynamique vertueuse sur ces enjeux. Or, l'an passé, vous avez pris dans la poche des contribuables 3,5 milliards d'euros, puisqu'il n'y a eu que 150 millions d'euros de compensation pour 3,7 milliards d'euros de prélèvements. Et vous continuez. Comme notre collègue Bernard Delcros, je vous signale que certains Français sont pour ainsi dire assignés à résidence, pris au piège par la fiscalité sur les carburants – et vous restez sourd.

M. Emmanuel Capus. – Je salue les efforts de ce budget sur le régalién, mais m’interroge sur la forte baisse des crédits de la mission « Travail et emploi », dont je suis le rapporteur, qui semble paradoxale puisque vous déclarez vouloir soutenir le travail. Même si la majorité de mes collègues ne sont pas hostiles à une diminution des contrats aidés dans le secteur public.

J’ai bien noté l’ensemble des efforts structurels que vous avez cités. Il y a aussi un cap à tenir sur la baisse de la dette, et je ne crois pas que vous ayez parlé du maintien du cap sur la baisse du nombre de fonctionnaires. En 2017, un candidat parlait d’une baisse de 500 000, un autre d’une diminution de 120 000... Et nous en sommes à 4 164 cette année, je crois ! Comment atteindrons-nous les objectifs annoncés ? Envisagez-vous, comme cela avait été imaginé par Xavier Bertrand il y a quelques années, que des fonctionnaires entrent dans la fonction publique – hors domaine régalién – sans garantie d’un emploi à vie ?

Vous augmentez assez sensiblement – environ 2 milliards d’euros – la fiscalité énergétique tout en diminuant le crédit d’impôt pour la transition énergétique. Est-ce uniquement une mesure de rendement budgétaire ?

M. Georges Patient. – Deux mesures surtout vont impacter les économies ultramarines : l’abaissement des plafonds de réductions d’impôts, qui atteint 50 % aux Antilles et à la Réunion et 40 % en Guyane et à Mayotte, et la suppression de la TVA non perçue récupérable. Ces deux mesures sont très décriées dans les outre-mer car elles remettent en cause des dispositifs anciens. Vous les expliquez par le souci d’une plus grande justice fiscale et surtout par la nécessité de mieux soutenir l’activité économique des outre-mer. Le Livre bleu des assises de l’outre-mer consigne l’engagement que les 170 millions d’euros d’économies réalisées par ces deux mesures soient entièrement réaffectés aux outre-mer. Pouvez-vous nous confirmer que ce sera le cas ?

M. Jean-François Rapin. – Trois scénarii sont possibles pour le *Brexit*. *A maxima*, l’Angleterre paierait toutes ses dettes à l’Europe et sortirait facilement. Un scénario moyen verrait un bon accord de chaque côté. Et un scénario catastrophe serait un scénario sans accord. Êtes-vous capables d’anticiper les conséquences de chaque scénario sur notre budget ? L’avez-vous fait ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Bien sûr, nos objectifs seront plus difficiles à atteindre puisque la croissance est plus mesurée que ce que nous avons connu fin 2017. Ils n’en sont pas moins maintenus. Si nous avons demandé un effort aux entreprises sur le versement du cinquième acompte d’IS ou sur les quatre points supplémentaires d’allègements de charges au niveau du SMIC, c’est justement parce que nous souhaitons tenir nos engagements.

Nous avons intérêt à réduire les niches fiscales, ce qui n’est jamais facile car dans chacune se tient un chien qui vous explique qu’elle est indispensable ! Nous allons d’ores et déjà en supprimer deux. D’abord, celle qui concerne le gazole non routier, car rien ne justifie que nous maintenions cette fiscalité avantageuse – sauf pour les agriculteurs, qui ne seront pas concernés. Puis, la taxe sur les conventions d’assurance (TCA) sera réformée pour en ôter les contradictions, et nous rappellerons qu’il est désormais possible de renégocier son contrat d’assurance emprunteur.

Nous avons une vraie stratégie industrielle, qui vise à la fois les coûts de production dans notre pays, avec la suppression du forfait social sur l’intéressement et la participation et avec la modification des seuils sociaux et fiscaux. Le Premier ministre a toujours indiqué que

nous irions plus loin si possible. Le deuxième volet de notre stratégie est culturel : comment revaloriser les métiers de l'industrie ? Ils n'ont plus grand chose à voir avec ceux d'hier. Ils sont pleins d'avenir, novateurs, créatifs – l'inverse du travail à la chaîne. Voyez, par exemple, la nouvelle usine d'Évian, comparée à l'ancienne. Alors que dans celle-ci il y a encore de la manipulation, des Fenwick, du transport, dans la nouvelle, personne ne transporte rien, tout est robotisé, et les ouvriers font la maintenance technique et conçoivent les nouvelles bouteilles sur des imprimantes 3D. À nous de valoriser ces nouveaux métiers de l'industrie ! Le troisième volet de notre stratégie est le soutien à l'innovation par le crédit impôt recherche. D'ailleurs, notre déficit du commerce extérieur n'est que le reflet de la perte de compétitivité française. Bien sûr, Business France, le guichet unique, c'est très utile et très nécessaire. Mais la vraie réponse au déficit de la balance commerciale extérieure française, c'est l'amélioration de la compétitivité et, notamment, de la compétitivité hors prix, qui est celle où nous sommes les plus faibles, car le positionnement milieu de gamme de notre industrie n'est pas porteur. Du reste, il y a de nombreux exemples de filières industrielles françaises qui ont extraordinairement bien réussi parce qu'elles ont pris le virage de la digitalisation, de l'innovation, des nouvelles technologies. Prenez par exemple le secteur du décolletage dans la vallée de l'Arve, qui fut le premier à disposer de robots et d'une intelligence artificielle pour transformer son processus de production. Résultat : le secteur, qui existe depuis le dix-neuvième siècle, est profitable et a sans doute encore de très belles décennies d'aventure industrielle devant lui.

Oui, il y a une convergence sur la fiscalité du diesel. Je comprends parfaitement les critiques mais nous assumons ce choix. Je rappelle que 250 000 ménages, essentiellement des ménages modestes, devraient bénéficier de la prime à la conversion pour acquérir un véhicule plus propre. Et le chèque énergie, que touchent 4 millions d'euros de ménages, devrait passer de 150 euros à 200 euros par an.

Sur le *Brexit*, le Président de la République a dit à Salzbourg que, si nous souhaitons un accord avec nos amis britanniques, l'intégrité du marché intérieur n'est pas négociable. On ne peut pas avoir accès au marché intérieur, qui est une des principales avancées politiques européennes, sans respecter les règles de ce marché. Si nous donnons le signal, à l'occasion du *Brexit*, qu'on peut sortir de l'Union européenne en en conservant tous les avantages, c'est la fin de l'Union européenne. Et il y a plus important que la Grande-Bretagne, c'est l'Union européenne. Nous saluons donc les efforts faits par Teresa May avec ses propositions, notamment celles des *Chequers*, meilleures que les propositions initiales, mais le compte n'y est pas encore et nous demandons à la Grande-Bretagne d'améliorer ses propositions et de respecter l'intégrité du marché unique pour parvenir à un accord en bonne et due forme.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Les 6 milliards d'euros de baisses d'impôts se décomposent comme suit : 3,8 milliards d'euros pour la deuxième tranche de taxe d'habitation, 4,1 milliards d'euros avec l'effet plein des cotisations l'an prochain, 300 millions d'euros pour la mesure de correction de la CSG annoncée par le Premier ministre et 600 millions d'euros pour les heures supplémentaires ; à l'inverse, une hausse de la fiscalité d'environ 400 millions d'euros sur le tabac, 1,9 milliard d'euros sur le diesel pour les ménages – à ne pas confondre avec le gazole routier – et 800 millions d'euros de resserrement du CITE. Nous supprimons 22 petites taxes, pour 137 millions d'euros, en deux temps ; 17 sont supprimées par le projet de loi de finances, une l'est par décret, une autre par article budgétaire, et trois sont fusionnées en une. Non, la taxe sur les pylônes n'est pas concernée, comme je le dis partout en France ! Les petites taxes supprimées seront remplacées ; ce sera notamment le cas de la taxe sur les farines. Cette simplification de notre fiscalité est bienvenue : le coût de recouvrement atteignait parfois 30 % !

Oui, nous augmentons de 2,4 milliards d'euros les crédits des missions régaliennes : 1,7 milliard d'euros pour les armées, 310 millions d'euros pour la Justice – deux chiffres conformes à l'euro près aux lois de programmation – et 450 millions d'euros pour l'Intérieur.

Il serait intéressant que votre commission des finances évalue l'effet sur les collectivités locales de la contractualisation, qui doit limiter la masse salariale et l'emploi public. Le projet de loi sur la fonction publique que présentera Olivier Dussopt début 2019 - peut-être d'abord devant le Sénat – répondra à votre question sur le contrat. L'idée est de l'ouvrir à tous les emplois de la fonction publique territoriale comme nationale. Pour l'instant, les élus sont un peu corsetés par le contrôle de légalité lorsqu'ils veulent ouvrir un poste. Les plans de départs volontaires permettront de faire partir un certain nombre d'agents publics qui le souhaitent. Et nous devons discuter de la rémunération au mérite.

Certes, les crédits du ministère du Travail baissent. Mais le meilleur ministre n'est pas celui qui dépense le plus ! Et l'agence nationale France Compétences apporte 2,5 milliards d'euros de crédits supplémentaires. Sur le strict périmètre de la mission, les crédits d'intervention augmentent. Et la baisse de la fiscalité sur le travail est aussi une politique pour le travail.

Les collectivités locales et les associations n'ont pas embauché l'intégralité des contrats aidés mis à leur disposition par les préfets, car nous avons instauré la fongibilité des crédits d'intervention et nous avons demandé aux collectivités locales et aux associations qui prenaient des personnes en contrats aidés de leur assurer une formation. Cela a fortement diminué la demande, sauf en zones rurales. En tous cas, les crédits n'ont pas été intégralement consommés. La politique que nous avons retenue l'an dernier était donc la bonne, alors même qu'elle a été combattue sur tous les bancs.

Pour l'outre-mer, il n'y a pas que des révisions fiscales, il y a aussi des augmentations de crédits ! La mission « Outre-mer » augmente de 170 millions d'euros, en vertu de la conversion des dépenses fiscales, notamment sur l'impôt sur le revenu, en crédits d'interventions, plus pilotables. Plus pour les territoires, moins pour les personnes, ont souhaité les États généraux. Nous l'avons fait. Quant à la TVA non perçue récupérable, l'évaluation par le Sénat évoquait entre 25 et 30 millions d'euros, et nous l'avons fixée à 100 millions d'euros : le ministère des outre-mer fait une bonne opération en la réintégrant ! Le Président de la République sera en déplacement aux Antilles cette semaine, il aura sans doute l'occasion de revenir sur ce sujet.

Les crédits d'intervention de la France dans l'Union européenne augmentent de 1,6 milliard d'euros entre 2018 et 2019. Ce chiffre ne prend pas en compte le risque d'un *Brexit* sans accord, car l'Angleterre s'est engagée à verser ce qu'elle doit pour le temps où elle est encore dans l'Union européenne dans tous les cas. Si elle ne respectait pas sa parole, ce qui ne serait pas à la hauteur d'une grande nation comme la Grande-Bretagne, cela coûterait à la France environ un milliard d'euros supplémentaire, que nous n'avons pas budgétisé puisque nous croyons à la promesse de nos amis britanniques. À Calais et à Dunkerque, comme au Havre et dans la grande Aquitaine, le *Brexit* pose des questions de douane. Les effectifs supplémentaires de douaniers que j'avais promis sont au rendez-vous, puisque le projet de loi de finances prévoit 300 postes de plus en 2019, qui seront intégralement versés dans les Hauts-de-France et la région Aquitaine.

M. Sébastien Meurant. – J’ai du mal à m’esbaudir de la sincérisation du budget, dès lors que c’est précisément le premier impératif qui doit caractériser tout budget que d’être sincère. Depuis à peine un an que je siège dans cette haute assemblée, je m’étonne de retrouver ce mot, mois après mois, dans la bouche des ministres.

Si nous nous intéressons plutôt aux évolutions tendanciennes, nous pouvons constater qu’à aucun moment nous n’avons fait mieux que les autres depuis 2017, ni en termes de croissance, ni de diminution du déficit public. Nous sommes les derniers de la classe en Europe et nous sommes même derrière la Grande-Bretagne, qui ne s’en sort pas si mal au vu du scénario noir qui avait été imaginé. Quant aux États-Unis, ils sont loin devant.

Comment faire pour améliorer la croissance en France ? À aucun moment les efforts structurels que nous avons déployés en matière de prélèvement d’impôts, de taxes, ou de cotisations sur les entreprises ou les ménages ne nous ont permis de combler ce *gap*.

Concernant le budget de l’État, l’exécution de 2017 enregistrait un déficit de 65 milliards d’euros, alors que nous allons tutoyer les 100 milliards d’euros de déficit en 2019. Où est l’amélioration de la tendance quand on passe de 67 à 98,7 milliards d’euros de déficit ? Bien sûr, il faut garder le cap sur l’amélioration de nos fondamentaux, que ce soit en termes de dette, de diminution des impôts et des taxes, et de développement de la prospérité. Cependant, comment faire dès lors que la croissance ralentit, que l’État dépense toujours un peu plus, et que l’effort est repoussé vers la sécurité sociale et les collectivités qui continuent d’assumer l’effort de la maîtrise des dépenses publiques, sous la forme d’un nouveau transfert de charges ?

Quels scénarios avez-vous prévus en ce qui concerne les taux d’intérêt, encore extrêmement bas, mais qui repartent à la hausse aux États-Unis sous l’impulsion de la *Fed*, alors que la Banque centrale européenne prévoit d’injecter un peu moins de liquidités ? La remontée des taux d’intérêt aura des conséquences sur le logement et risque de gripper l’ensemble du mécanisme de la construction et des ventes immobilières en France.

Enfin, des élections européennes auront lieu l’an prochain. Combien la France va-t-elle emprunter en 2019 ? Est-ce que ce sera plus que l’année dernière, ce qui confirmerait la tendance des emprunts français qui ne cessent d’augmenter sur les marchés ?

M. Thierry Carcenac. – M. Le Maire a évoqué les dix années qui se sont écoulées avant que vous n’arriviez au pouvoir, confondant ainsi les deux quinquennats. Or, durant le dernier, la trajectoire du déficit public va en diminuant, et le CICE continue à produire ses effets, même s’il est remis en cause. Quant à l’impôt sur les sociétés, vous poursuivez sur ce qui avait été engagé. M. le ministre a défendu une politique assumée de l’offre. Nous privilégions quant à nous de jouer à la fois sur l’offre et la demande. Lorsque vous disiez tout à l’heure qu’on ne peut pas redistribuer des richesses que l’on n’a pas, je constate que vous ne prenez pas en compte celles qui étaient issues de l’ISF ou de la *flat tax*, au point de ne pas les avoir conservées.

Sur quelle base reposent vos hypothèses en matière de taux d’intérêt ? Quel taux de change avez-vous retenu, notamment pour le dollar et le coût du baril, dont on sait qu’il a des impacts très forts en matière énergétique ? Enfin, comme rapporteur de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », je suis très attentif aux réformes structurelles et aux propositions du rapport Cap 2022. Pour obtenir le « zéro espèce » dans les ministères, vous allez concéder à des opérateurs présents dans tout le

territoire, la possibilité de recouvrer les espèces. Quelles incidences cela aura-t-il en matière d'emploi dans les services de l'ex-Trésor ? Et y aura-t-il un impact sur la fabrication des pièces de monnaie dans notre établissement de Pessac ? Quant au transfert du recouvrement des taxes sur les boissons non alcoolisées de la DGDDI vers la DGFIP, il me semble que les propositions de Cap 2022 allaient bien plus loin que ce que vous annoncez, puisqu'elles concernaient l'ensemble des taxes perçues par les douanes.

M. Bernard Lalande. – Je m'interroge sur la transformation du CICE en baisse des charges. *A priori*, le CICE était un outil qui devait produire un effet de levier sur l'économie, avec cette particularité qu'il consistait à transformer une assiette sociale en crédit d'impôt, ce qui laissait une certaine latitude au gouvernement pour en jouer en fonction de la conjoncture. Vous le remplacez par une baisse des charges, sans doute à cause des 20 milliards d'euros qu'il coûte à l'État, ce qui n'est pas rien. D'un côté, les entreprises verront leurs charges baisser de 6 % dès le 1^{er} janvier, et de l'autre, elles pourront déduire de leur impôt sur les sociétés le CICE de 2018. Avez-vous mesuré les effets que cette baisse de 6 % des charges produira sur l'investissement, sur la hausse des salaires, sur le désendettement des entreprises et puis – évitons d'être naïf à défaut de nous montrer provocateur – sur les dividendes ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je m'interroge sur la cohérence des mesures que vous annoncez. Certes, je veux bien entendre qu'en bas de la feuille de paie, le montant net sera en hausse. Cependant, mes collègues Bernard Delcros et Jean-François Husson ont raison au sujet de la fiscalité énergétique : la hausse du prix du carburant, l'évolution de la TGAP et de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères feront inmanquablement que le coût de la vie sera plus élevé et que le pouvoir d'achat finira par baisser.

Enfin, M. Le Maire a clairement défini la création d'emplois comme sa priorité, nous répétant que le premier choix était celui du travail et qu'il voulait plus de Français qui travaillent. Cependant, certaines mesures liées au développement durable, comme celles qui découlent des amendements de Mme Laurianne Rossi et de M. François-Michel Lambert portant sur la loi relative à l'agriculture et l'alimentation (Egalim), menacent directement plusieurs milliers d'emplois dans la filière plasturgie. N'y a-t-il pas là un manque flagrant de cohérence ?

M. Charles Guené. – Je note avec intérêt qu'à l'article 79 du projet de loi de finances, vous prévoyez une évolution des modalités de répartition de la DGF, notamment pour la dotation des intercommunalités. Cela devrait satisfaire le Comité des finances locales qui vous interrogera certainement sur ce sujet, demain matin. Je conçois que techniquement cette question puisse être plus urgente que les autres. Il n'en reste pas moins que je m'interroge toujours sur la nature des textes sur les collectivités locales que vous allez nous proposer au premier semestre de l'année prochaine. Devons-nous nous attendre à un simple ajustement par rapport au retrait de la taxe d'habitation ou bien nous proposerez-vous une réforme plus complète de la fiscalité locale ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Monsieur Meurant, nous considérons qu'une baisse généralisée de la fiscalité permettra une reprise de la croissance tant pour les ménages que pour les entreprises. D'où les 6 milliards d'euros d'impôts en moins pour les ménages, dès l'année prochaine, et à peu près 18 milliards d'euros en net pour les entreprises, ce qui revient, mis bout à bout, à 24 milliards d'euros de baisse d'impôts. Cela n'est pas arrivé depuis très longtemps, et cela représente une augmentation assez forte du pouvoir d'achat. Vous aviez abondamment cité les prévisions de l'Insee, l'an dernier ; c'est moins le cas

aujourd'hui. Peut-être que l'arbitre devrait regarder des deux côtés avant de siffler un penalty... Le pouvoir d'achat a augmenté de 0,5 % durant les cinq dernières années, de 1,3 % l'an dernier sous l'effet décalé des baisses de cotisations, et l'Insee prévoit qu'il augmentera de 1,6 % en fin d'année et de 1,7 % l'année prochaine. Le Haut Conseil des finances publiques prévoit cette accélération de la consommation et de la croissance que nous constatons déjà dans les recettes fiscales, après deux trimestres timorés. Je vous rappelle qu'une croissance de 1,7 % de pouvoir d'achat serait la plus forte croissance que la France aura connue depuis dix ans.

Je ne partage pas vos analyses sur le déficit de l'État, car c'est bien l'État qui fournit des efforts, et pas les collectivités locales, ni les acteurs du champ social qui attendent de grandes réformes sur le chômage et les retraites, ou qui connaissent un ressaut de dépenses comme par exemple outre-mer où l'Ondam progresse, en raison de difficultés fortes. L'an prochain, l'État devrait baisser ses dépenses de 0,8 %, alors que les collectivités les augmenteront de 1 %. La DGF sera maintenue avec un léger ressaut de 70 millions d'euros, indépendamment de la fiscalité propre aux régions. Et c'est encore l'État qui compensera la baisse de l'impôt. La compensation exacte du CICE en allègement des charges représente 20 milliards d'euros, mais c'est un *one-off*, et l'État compensera à la Sécurité sociale des équivalents de points de recette de TVA, pour réduire notamment certaines mesures sociales introduites dans la loi PACTE. Surtout, nous prévoyons 6 milliards d'euros de recettes en moins à la fin de l'année prochaine pour l'impôt sur le revenu, ce qui est dû à l'effet positif du prélèvement à la source pour les ménages, qui paieront leurs impôts sur le compte des collecteurs en décembre, la collecte n'étant versée sur les comptes de l'État qu'au mois de janvier 2020. Le déficit de l'État sera largement en dessous de celui de l'an dernier, autour de 63 ou 64 milliards d'euros.

En ce qui concerne les taux d'intérêt, les prévisions du Gouvernement ont été l'an dernier extrêmement sages et prudentes, dans un souci de sincérisation du budget, même si le mot ne vous plaît pas. Nous resterons prudents l'an prochain, car nous avons bien compris qu'il y avait une possibilité de ressaut en mai et juin, au moment où M. Draghi sera proche du départ et souhaitera renforcer les obstacles à une politique monétaire trop accommodante. Pour l'instant, les taux sont à 0,79 % à dix ans. Nous avons prévu qu'à la fin de 2018, ils seraient à 1,4 %, et à 2,2 % à la fin de 2019. Ce triplement reste une hypothèse très prudente. Si l'inflation n'est pas trop forte, la charge de la dette restera à peu près la même, autour de 41 ou 42 milliards d'euros. Nous gérons bien notre dette et nous emprunterons le même montant que l'an dernier, autour de 195 milliards d'euros.

Le système du « zéro espèce » s'appliquerait surtout à la DGFIP, qui détient beaucoup d'argent liquide dans ses trésoreries. Jusqu'à présent, les ministres du budget faisaient chaque année voter dans les PLFR des baisses de montant d'acceptation de monnaie dans les trésoreries. J'ai moi-même commis cette erreur devant vous. Cependant, c'est le seul décret que j'ai refusé de signer en application de la loi de finances que vous aviez adoptée. Je considère en effet qu'il n'est pas nécessaire de continuer le supplice chinois de baisser chaque année le montant d'acceptation d'argent liquide depuis que dans une trésorerie d'Évreux, une caissière m'a expliqué que les gens venaient plusieurs fois dans la journée verser l'argent liquide qui correspondait au montant voté par le Parlement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est interdit par la loi.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Mais cela se fait. Je n'ai pas sanctionné la caissière, mais j'ai plutôt considéré que les mesures que nous avons prises n'étaient pas

conformes à la réalité. J'ai donc proposé de conserver un montant de paiement en liquide pour les contribuables, en attendant une grande réforme dans le PLF qui ouvrira des appels d'offre régionalisés auxquels pourront répondre notamment les buralistes ou la Poste, qui connaissent les difficultés économiques que nous savons. Les Français pourront ainsi payer leurs amendes ou leurs taxes sous la forme de timbres fiscaux. Ce dispositif générera des économies en termes d'emploi, et constituera une facilité pour ceux qui souhaitent continuer à payer en liquide. On pourra envisager d'arrêter le numéraire dans le réseau à deux ans, avec les économies qui s'ensuivent en termes d'organisation et d'emploi. Nous pourrions en discuter en séance.

Pour ce qui est du recouvrement, il concerne la DGDDI et la DGFIP, mais son champ est aussi fiscal avec l'Agirc-Arcco et l'Urssaf. À cela s'ajoute l'annonce de la création d'une agence du recouvrement unique d'ici la fin du quinquennat. Il s'agit d'un aspect fondamental dans le fonctionnement de l'État. J'ai missionné sur ce sujet M. Alexandre Gardette, directeur en charge des services fiscaux. Nous attendons son rapport et je répondrai à toutes vos questions sur la réorganisation des services de Bercy.

Monsieur Lalande, le CICE a été créé pour compenser l'augmentation de fiscalité du début du quinquennat précédent. Plutôt que de baisser l'impôt, il s'agissait de le compenser par de la dépense publique, selon un système tout shadokien. Depuis un an et demi, nous avons proposé la transformation structurelle du CICE en baisse de charges. Je ne vois pas bien pourquoi les dividendes augmenteraient. En revanche, si l'impôt sur les sociétés augmente, ce sera tant mieux pour les recettes de l'État, qui récupérera 5 milliards d'euros rien qu'en améliorant les bénéficiaires des entreprises. En outre, la baisse des charges vaudra aussi pour le monde associatif et pas seulement pour les entreprises, car l'allègement des charges vaudra pour l'ensemble des employeurs.

Monsieur Guené, le Président de la République et le Premier ministre ont voulu que ce PLF opère des changements importants en matière de fiscalité locale, qu'il s'agisse de la taxe foncière ou des droits de mutation. Dans le cadre du plan Pauvreté, le Président de la République a fait des annonces au sujet de l'allocation unique, en mentionnant une recontractualisation du domaine social avec des collectivités locales, sans préciser s'il s'agissait simplement des départements, ce qui laisse le débat ouvert. L'an prochain, la question des finances locales ne concernera pas seulement la suppression de la taxe d'habitation à 100 % pour la résidence principale, mais aussi le fonctionnement du couple commune et intercommunalité, du département et de la région, même si pour ces dernières le point de TVA, au taux extrêmement dynamique, constitue une recette supplémentaire de 700 millions d'euros par rapport aux dotations antérieures. Régions de France et les présidents de régions ne mentionnent d'ailleurs plus du tout les baisses de dotation. Quand les gens ne disent rien, c'est qu'ils sont contents.

Mme Vermeillet, je ferai écho à votre dernière question auprès du ministre concerné.

M. Vincent Éblé, président. – Merci, Monsieur le Ministre.

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 h 25.

Mercredi 26 septembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, pour nous présenter l'avis relatif aux projets de loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Nous disposerons ainsi d'informations complémentaires sur la manière dont il a été élaboré et les données macroéconomiques sur lesquelles il s'appuie. L'avis du Haut Conseil est important pour éclairer la représentation nationale sur la sincérité du projet de loi de finances et la crédibilité de notre trajectoire budgétaire, au regard notamment de nos engagements européens.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. – Pour vous présenter les principales conclusions de l'avis du Haut Conseil des finances publiques, je suis accompagné de François Monier, rapporteur général, de Vianney Bourquard, rapporteur général adjoint, et de Vladimir Borgy, rapporteur. Comme vous le savez, le Haut Conseil se prononce sur les prévisions macroéconomiques présentées par le Gouvernement à l'occasion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 ainsi que sur la cohérence de ces projets avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Nous nous appuyons sur les prévisions d'organismes tels que la Commission européenne, le FMI, l'OCDE et sollicitons des prévisionnistes nationaux comme l'Insee, la Banque de France ou encore l'Observatoire français des conjonctures économiques.

J'aborderai en premier lieu le contexte macroéconomique. Ces derniers mois, la croissance mondiale s'est infléchie légèrement en Europe et au Japon, plus fortement dans certains pays émergents ; à l'inverse, elle s'est affermie aux États-Unis. S'agissant de la zone euro, la croissance économique est passée d'un rythme trimestriel de 0,7 % en 2017 à 0,4 % au 1^{er} semestre 2018. Cette tendance reflète un environnement international moins favorable depuis l'été 2017. Les causes sont multiples : la hausse des prix du pétrole, l'appréciation de l'euro, l'accroissement des incertitudes commerciales, etc. Le climat des affaires s'est ainsi replié au cours du 1^{er} semestre 2018. Plusieurs paramètres d'activité demeurent positifs : le climat des affaires reste supérieur à sa moyenne observée sur une longue période, la croissance européenne bénéficie de l'orientation favorable de la politique monétaire, ainsi que des effets bénéfiques de politiques budgétaires légèrement expansionnistes. La croissance de la zone euro devrait donc à l'avenir se stabiliser.

J'en viens à la situation de la France. Le ralentissement de l'activité économique française observé au début de l'année 2018 a été plus prononcé que celui de la moyenne de la zone euro. Cet écart tient essentiellement à la consommation des ménages. Le calendrier des mesures fiscales nouvelles a pu peser au cours du premier trimestre sur le pouvoir d'achat des ménages. D'autres facteurs temporaires, comme les grèves dans le secteur des transports, peuvent aussi expliquer ce ralentissement.

Le contexte international est marqué par des incertitudes élevées. Les risques économiques sont multiples : montée des tensions commerciales, résultats des négociations sur le Brexit, situation de l'Italie, déséquilibres financiers en Chine, fragilité de plusieurs pays émergents – Turquie, Argentine, Afrique du Sud, Brésil. Le déséquilibre budgétaire américain et le relèvement des tarifs douaniers pourraient provoquer une accélération de l'inflation. Enfin, le poids élevé de l'endettement public et privé dans de nombreux pays fait peser un risque supplémentaire sur la croissance mondiale.

J'en arrive aux observations formulées par le Haut Conseil sur le scénario présenté par le Gouvernement.

La prévision de croissance 2018 dans le projet de loi de finances pour 2019 est de 1,7 %, identique à celle retenue dans le projet de loi de finances pour 2018, mais inférieure à celle formulée dans le programme de stabilité. Compte tenu de l'acquis de croissance au deuxième trimestre 2018, estimé à 1,3 %, une croissance de 1,7 % en moyenne annuelle suppose une accélération de l'activité d'ici à la fin de l'année d'au moins 0,5 % par trimestre. La production industrielle de juillet et les dernières enquêtes de conjoncture permettent d'anticiper une remontée du taux de croissance au troisième trimestre 2018. Le Haut Conseil juge crédible la prévision de croissance du Gouvernement, en ligne avec celle des organisations internationales et des instituts de conjoncture. S'agissant de la croissance en 2019, qui s'élèverait à 1,7 %, là encore en ligne avec la moyenne des prévisions disponibles, le Haut Conseil considère que les hypothèses retenues par le Gouvernement quant à l'évolution de la demande des ménages et des entreprises sont plausibles. Il note toutefois que cette prévision est affectée d'un degré d'incertitude plus élevé que les années précédentes.

Les prévisions d'emploi et de masse salariale pour 2018 sont cohérentes avec les informations disponibles. Pour 2019, les prévisions sont plausibles. La masse salariale des branches marchandes non agricoles augmenterait de 3,5 % en 2018 et en 2019. La croissance de l'emploi s'affaiblirait progressivement jusqu'en 2019. La prévision de masse salariale pour 2018 est revue à la baisse par rapport au programme de stabilité pour tenir compte des données d'activité du 1^{er} semestre 2018. Enfin, la hausse des prix à la consommation anticipée dans le projet de loi de finances pour 2019 serait de 1,8 %.

L'inflation serait sensiblement plus élevée que le niveau prévu l'année dernière – 1,8 % contre 1,1 % –, pour l'essentiel en raison de l'évolution des prix de l'énergie. L'inflation sous-jacente, hors prix volatils, se redresserait progressivement de 0,4 % en 2017 à 0,9 % en 2018, soutenue par une remontée des prix des services liée à celle des salaires. Cette prévision est cohérente avec les indices des prix constatés jusqu'en août 2018, avec l'hypothèse d'une stabilisation du prix du pétrole à 73 dollars. La prévision d'inflation formulée par le Gouvernement pour 2019 est de 1,4 %, anticipant une baisse de l'inflation par rapport à 2018 du fait d'une moindre contribution des prix de l'énergie et des tarifs administrés. L'inflation sous-jacente continuerait de remonter sans refléter totalement l'accélération des salaires. Ces prévisions pour 2018 et 2019 sont légèrement inférieures aux moyennes du *Consensus Forecasts* de septembre, mais le Haut Conseil considère qu'elles sont raisonnables.

J'en viens aux observations formulées par le Haut Conseil sur les prévisions de finances publiques, dont je tiens à souligner le caractère particulièrement complexe pour les années 2017 à 2019. D'une part, l'Insee a révisé les comptes des administrations publiques pour intégrer notamment le reclassement de SNCF Réseau et la recapitalisation d'Orano, ex-Areva ; il en résulte une dégradation du déficit public nominal et du déficit structurel de

3,2 milliards d'euros en 2016 et de 1,9 milliard d'euros en 2017. Les déficits de 2018 et de 2019 ne sont affectés que de manière marginale. L'impact négatif du reclassement de SNCF Réseau serait presque compensé par les améliorations observées s'agissant des administrations de sécurité sociale et du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

D'autre part, les années 2017 à 2019 sont marquées par deux opérations budgétaires exceptionnelles de grande ampleur : le remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2017 et en 2018 à la suite de son invalidation par le Conseil constitutionnel et sa compensation sur la seule année 2017 par une surtaxe exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, qui représente 0,2 point de PIB en 2018 ; la transformation du CICE en baisse de cotisations au 1^{er} janvier 2019, qui représente 0,9 point de PIB en 2019. Si on les neutralisait, le scénario d'évolution des finances publiques induirait une réduction du déficit public d'environ 0,3 point en 2018 et 0,5 point en 2019, se partageant entre une amélioration de la composante conjoncturelle et du solde structurel.

J'en viens à notre appréciation sur les prévisions de recettes et de dépenses. S'agissant des recettes, les prévisions pour l'année 2018 sont en ligne avec les informations dont nous disposons. Les recettes fiscales nettes de l'État, en particulier, sont cohérentes avec les encaissements à ce stade de l'année. Le Gouvernement retient une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB de 1,1 en 2018, unitaire en 2019. Au total, pour 2018 et 2019, le Haut Conseil considère que les prévisions de prélèvements obligatoires sont réalistes.

L'augmentation globale des dépenses présentées dans le projet de loi de finances hors crédits d'impôt pour 2018 est de 1,6 % en valeur, nulle en volume. En 2019, hors crédits d'impôt et opérations exceptionnelles, elle s'élève à 1,9 % en valeur et 0,6 % en volume.

Le Haut Conseil relève une budgétisation plus réaliste de certaines dépenses de l'État, notamment des OPEX, mais les risques de tension nécessiteront une exécution rigoureuse. Les dépenses des administrations de sécurité sociale diminueraient de 1,8 % en 2019 par rapport à 2018. Les dépenses de retraite et de certaines prestations sociales, hors minima sociaux, seraient modérées par une revalorisation de 0,3 %, inférieure à l'inflation.

Enfin, les dépenses des administrations publiques locales augmenteraient en 2018 et en 2019 de 2,3 %, contre 2,5 % en 2017. La capacité de financement des administrations publiques locales continuerait donc à progresser. Le Gouvernement fait l'hypothèse du respect en 2018 comme en 2019 de l'objectif d'évolution de la dépense locale de fonctionnement. Les informations disponibles indiquent une évolution modérée de la dépense locale de fonctionnement en 2018 ; une incertitude demeure concernant la vigueur de l'investissement local en 2018 et en 2019 dans une phase haute du cycle électoral.

En résumé, la prévision de dépenses repose sur des efforts de maîtrise de la part de l'ensemble des administrations – État, sécurité sociale, collectivités territoriales – pour 2018 comme pour 2019. Le Haut Conseil estime que cette perspective d'évolution est atteignable. Le déficit public retenu pour l'année 2019 est plausible, compte tenu du scénario macroéconomique et des baisses de prélèvements. Notre appréciation repose néanmoins sur la stricte tenue de la trajectoire de dépenses.

J'en viens à la cohérence des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Les prévisions de solde structurel ne font pas apparaître un écart important, 0,5 %, par rapport à la trajectoire de

la loi de programmation pour les années 2018 à 2022. L'ajustement structurel s'élève à 0,1 point de PIB en 2018 et à 0,3 point de PIB en 2019. L'effort structurel serait nul en 2018 et de 0,3 point de PIB en 2019. Le Gouvernement n'a pas comptabilisé en opération ponctuelle la mesure d'augmentation prévue en 2019 du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés dont le rendement est estimé à 1,5 milliard d'euros, et donc considérée comme contribuant à l'amélioration du solde structurel. Le Haut Conseil estime qu'il serait logique de la classer en opération ponctuelle et temporaire. Si tel était le cas, le déficit structurel serait minoré de l'ordre de 0,1 point de PIB en 2019, et donc plus proche de 0,2 point. Même ainsi revu à la hausse, l'écart ne serait pas important au sens de l'article 23 de la loi organique. Il souligne néanmoins que les ajustements structurels prévus pour 2018 et 2019 qui seront soumis à l'appréciation de la Commission sont inférieurs au minimum de 0,5 point par an prévu dans le volet préventif du pacte de stabilité.

Le déficit public nominal resterait proche de 3 points de PIB à l'horizon 2019. Une fois neutralisé l'impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations, le déficit nominal se réduirait sensiblement, mais cette réduction serait due pour plus de la moitié à la conjoncture économique favorable. Le déficit structurel de la France s'établit à 2,2 points de PIB en 2018, alors qu'il est en moyenne de 0,5 point dans les pays membres de la zone euro. Comme vous le savez, la France se situe désormais dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et reste loin de son objectif de moyen terme fixé à moins 0,4 point de PIB. Par ailleurs, elle n'aurait pas encore amorcé la réduction de son ratio d'endettement, à la différence de la quasi-totalité des pays européens.

Malgré une certaine amélioration, la situation de nos finances publiques constitue une fragilité de notre économie. Avec une dette approchant les 100 points de PIB, qui a progressé de plus de 30 points depuis la crise de 2008, la France ne dispose que de marges de manœuvre limitées pour faire face à un éventuel fort ralentissement de l'activité économique, alors que le contexte international est marqué par des incertitudes élevées.

M. Vincent Éblé, président. – Le Haut Conseil relève que la prévision de croissance s'inscrit dans un contexte international marqué par des incertitudes particulièrement élevées : pourriez-vous quantifier ces incertitudes en nous donnant par exemple un ordre de grandeur de ce que pourrait être la croissance dans un contexte défavorable ?

Le ralentissement de la croissance a été deux fois plus prononcé en France que dans le reste de la zone euro au premier semestre. Vous soulignez que cela est sans doute lié à la politique fiscale du Gouvernement, qui a décalé les baisses de cotisations sociales pour les salariés, avec des effets sur la consommation et donc la croissance. Ne peut-on pas considérer, comme certains le font, au risque pour le Haut Conseil de sortir de sa traditionnelle réserve, qu'il y a là une erreur de pilotage macroéconomique évidente ?

Enfin, lors de notre récent déplacement à Washington, la directrice générale du FMI, Christine Lagarde, a fortement insisté sur la nécessité de « réparer la toiture quand le soleil brille ». Bien que l'actuelle majorité continue de bénéficier d'une conjoncture favorable, l'effort structurel est nul en 2018, après avoir été négatif l'année dernière, une première depuis 2012 ! N'est-on pas en train de manquer une opportunité historique de redresser la situation des comptes publics ?

M. Didier Migaud. – Les économistes ne prennent pas le risque de quantifier les incertitudes, mais il est vrai que l'année 2019 nous paraît plutôt entourée d'incertitudes

baissières. J'ai évoqué la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, la situation italienne, les tensions dans certains pays émergents. Le prix du baril du pétrole est lié aux tensions internationales. Or une augmentation de 10 dollars peut coûter 0,1 point de croissance. Cela dit, le pire n'est pas toujours certain ! Il faut rester prudent dans les prévisions et être attentif aux évolutions possibles. Le consensus des économistes table sur une croissance de 1,6 %, 1,7 % en 2018. En 2019, elle reste plausible, avec un degré d'incertitude plus fortement marqué. Les décisions de la présidence américaine peuvent avoir des conséquences négatives pour le reste du monde.

S'agissant de votre deuxième question, il ne m'appartient pas de me prononcer. Il convient d'analyser les résultats sur l'année, qui seront vraisemblablement très proches de la prévision du Gouvernement. Il faut avoir un peu de recul par rapport aux prévisions : il arrive que l'Insee révisé les chiffres de bien plus de 0,1 point. Des facteurs psychologiques peuvent également avoir leur importance. Quoi qu'il en soit, je confirme l'intérêt de « réparer la toiture quand le soleil brille », et la France a dû mal à trouver le moment adéquat.

M. Emmanuel Capus. – Ma première question porte sur le « bras préventif », selon lequel nous devons réduire notre déficit structurel de 0,5 point. Or le budget prévoit de réaliser un effort de 0,1 point cette année et de 0,3 point l'année suivante, voire 0,2 en tenant compte de vos réserves. Nous sommes donc loin du compte. Risquons-nous l'ouverture d'une procédure pour déviation significative ? Si oui, à quelle échéance ?

Ma seconde question concerne la notion d'effort structurel : n'est-il pas temps d'unifier notre définition et celle de l'Union européenne ?

M. Roger Karoutchi. – Je me demande si tout cela a du sens. La croissance serait de 1,7 % en France cette année pour les optimistes, de 1,6 % pour les pessimistes, mais en moyenne de 2,5 % dans l'Union européenne. Quel que soit le scénario, nous sommes derniers et la France perd chaque année en compétitivité. Que devrait faire le Gouvernement pour que la croissance atteigne 2,5 % ?

Il est peu probable que les prix du pétrole ou du gaz baissent l'année prochaine, que les tensions commerciales s'arrangent. Le Haut Conseil n'envisage-t-il pas de tirer la sonnette d'alarme ? Compte tenu des prévisions en matière d'inflation, de déficit structurel et de déficit nominal par rapport au niveau européen, ne sommes-nous pas en train de prendre une pente extraordinairement dangereuse, tout en se disant que cela aurait pu être pire ?

M. Vincent Capo-Canellas. – La progression de la dépense publique serait nulle en volume cette année, mais nous ne tenons pas nos engagements européens et figurons en tête du classement, si je puis dire... Quelle est votre appréciation sur la baisse nécessaire du niveau de dépenses ? On a reproché au Gouvernement d'utiliser le rabout. Certaines pistes vous paraissent-elles pouvoir être mises en œuvre pour parvenir au respect de nos engagements européens ?

M. Marc Laménie. – Quelles sont les perspectives d'évolution du déficit public, compte tenu du reclassement de SNCF Réseau ? Que pensez-vous de la forte diminution des crédits des missions « Cohésion des territoires », notamment des aides au logement, et « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2019, ou encore de l'augmentation de 1,5 % des dépenses de personnel et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ? Enfin, qu'en est-il de la dette transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ?

M. Didier Rambaud. – Comment les pertes liées aux tensions internationales sont-elles évaluées compte tenu des divergences entre économistes ? Vous appelez à un ajustement structurel plus fort : quel niveau d'équilibre proposez-vous pour que la trajectoire de baisse de la dépense publique ne soit pas négative pour la croissance ? Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a instauré un nouveau principe budgétaire consistant à affecter toute bonne nouvelle en recettes à la baisse du déficit. Disposez-vous d'un premier rapport d'étape sur ce nouveau principe ? Qu'en pensez-vous ?

M. Didier Migaud. – Certaines questions peuvent concerner le Haut Conseil des finances publiques, d'autres dépassent très largement le cadre de sa mission. Le Haut Conseil n'entre en effet pas dans le détail du projet de loi de finances pour 2019 et ne peut porter d'appréciation sur chacune des missions qu'il contient. Le PLF pour 2019 n'a d'ailleurs pas été porté en totalité à notre connaissance puisque nous devons donner notre avis avant son passage en Conseil des ministres : lorsque nous délibérons, les derniers arbitrages sur certaines dépenses n'ont donc pas encore été effectués.

Ce que regarde le Haut Conseil, c'est la cohérence du projet du Gouvernement : paraît-il crédible, compte tenu du scénario macroéconomique qu'il présente et de ce que nous constatons à partir de l'exécution pour l'année 2018, en liaison avec la Cour des comptes ? *A priori*, avec ce qui est présenté en recettes comme en dépenses, cela semble tout à fait plausible, sauf concrétisation de risques qui affecteraient la croissance en 2019 et nécessiteraient de réviser le scénario.

Vous êtes nombreux à vous interroger non sur les hypothèses de croissance mais sur la croissance potentielle de la France et son niveau de compétitivité. Chacun reconnaît que sa croissance potentielle mériterait d'être plus élevée et sa compétitivité renforcée. Que faire pour y parvenir ? Il n'est pas dans la mission du Haut Conseil de le dire, mais cela ne peut passer que par des réformes de structure qui peuvent prendre du temps. Le Gouvernement, dans la loi de programmation des finances publiques, a d'ailleurs prévu une augmentation de la croissance potentielle en fin de période, estimant qu'un certain nombre des mesures structurelles qu'il propose iront dans ce sens.

L'équilibre n'est pas facile à trouver : dès lors que vous prenez des mesures pour redresser les comptes publics, certaines peuvent avoir un effet récessif. D'où l'intérêt de prendre des mesures structurelles lorsque la conjoncture s'améliore, afin d'éviter que ces conséquences négatives ne soient trop fortes pour l'ensemble des acteurs économiques. Aux responsables politiques d'arbitrer pour trouver le bon équilibre.

Tout ce qui peut améliorer le niveau de déficit à la baisse va dans le bon sens. Avant de redistribuer, il convient de redresser les comptes publics pour retrouver des marges de manœuvre, notamment au moment où la conjoncture ralentit ou se retourne. C'est ainsi que nous voyons d'ailleurs la fragilité de la situation des finances publiques françaises : nous avons réduit le déficit nominal, compte tenu d'une croissance plus forte, mais le déficit structurel reste élevé. Le déficit nominal pourra atteindre en 2019 un niveau que la France n'a pas connu depuis une vingtaine d'années : c'est formidable, sauf que la dette a augmenté de trente points de PIB... Bref, relativisons la situation, et mesurons l'importance des notions permettant de raisonner au-delà de la conjoncture que sont la croissance potentielle ou l'écart de production, même si elles sont très débattues entre économistes.

La Commission européenne raisonne davantage en termes d'ajustement structurel, qui prend en compte l'élasticité des recettes et aime bien, comme le Haut Conseil du reste, le

concept d'effort structurel, qui est plus proche de l'effort réel. On voit bien qu'une règle en dépense peut avoir un intérêt pour apprécier la réalité de la situation des finances publiques dans un pays. Cela fait partie des réflexions au niveau européen, comme au sein du Conseil d'analyse économique (CAE) placé auprès du Premier ministre. Sauf blocage, des propositions seront sans doute faites à ce sujet au niveau européen.

J'en viens à la procédure de déviation significative. Beaucoup de pays dévient de la trajectoire recommandée dans le volet préventif. Pour l'heure, la Commission européenne n'a ouvert aucune procédure. Elle use pour apprécier la situation française de sa marge d'interprétation des règles européennes. Le commissaire européen a évoqué les 0,3 point de PIB d'effort structurel prévus par le Gouvernement, inférieurs au 0,5 point ou au 0,6 point recommandés. Encore faut-il que l'effort soit réellement de 0,3 point... À la suite de notre observation, le ministre a envisagé la possibilité que le cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés, temporaire dans le projet de loi de finances, devienne pérenne, auquel cas il entrerait dans la définition de l'effort structurel. Comprenez que le Haut Conseil, composé d'experts, raisonne par rapport à des textes qu'il n'a pas la capacité d'interpréter. La Commission européenne, elle, est une autorité politique, qui a de ce fait une capacité d'appréciation. Les éléments du budget de la France seront portés à la connaissance de la Commission européenne le 15 octobre : nous verrons à ce moment-là, mais des échanges ont déjà eu lieu entre elle et le Gouvernement français.

Le Gouvernement a confirmé hier la résorption de la dette sociale à l'horizon 2024, c'est-à-dire la fin de la Cades, même si 15 milliards d'euros de dette de l'Acoss lui seront encore transférés. Dès lors que les taux d'intérêt peuvent remonter, il vaut mieux que cette dette soit gérée par la Cades plutôt que par l'Acoss, qui n'emprunte qu'à court terme et se trouve donc plus dépendante de l'évolution des taux d'intérêt. Or, la BCE envisageant de mettre petit à petit fin à sa politique actuelle, il faut craindre la remontée des taux d'intérêt. Cette mesure va donc dans le bon sens. La Cour des comptes avait déjà fortement recommandé cette gestion par la Cades, sous réserve de recettes adéquates, et pointé le risque de faire porter par l'Acoss une dette de plus en plus élevée.

Mme Christine Lavarde. – M. le président du Haut Conseil jugera sans doute mes questions davantage destinées au Premier président de la Cour des comptes, puisqu'elles portent sur son rapport sur les finances locales...

Votre note de synthèse laisse entendre que la décélération de la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités serait liée pour une partie non chiffrée au dispositif de contractualisation mis en place par l'État avec les grandes collectivités. Avez-vous envisagé que cette décélération soit plutôt due à la diminution des dotations versées aux collectivités *via* leur contribution au redressement des finances publiques ? Bref, ne s'agit-il pas plutôt des effets produits par le rabot décidé précédemment ?

La note de synthèse fait aussi allusion au rythme cyclique des dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Le graphique, qui s'arrête en 2018, fait bien apparaître une croissance sur deux à trois ans, puis une baisse significative. Le cycle dans lequel nous sommes pourrait connaître son point d'inflexion en 2019, et on l'annonce beaucoup plus bas que lors des cycles précédents. Quelles conséquences cela aurait-il, alors que les collectivités locales sont les principales pourvoyeuses d'investissement public ?

M. Arnaud Bazin. – Vous avez évoqué les incertitudes internationales pesant sur les perspectives de croissance, qui interdisent de retenir des hypothèses chiffrées très précises.

Vous avez aussi évoqué ce qui va assurément se produire en 2019, en raison de la mise en place de certaines mesures, comme la retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Si chacun sait qu'il ne s'agit que d'une pure affaire de trésorerie, cette nouvelle modalité pourrait avoir un impact psychologique sur des acteurs dont le comportement, vous l'avez dit, n'est jamais rationnel. Le Gouvernement semble avoir pris conscience de ce risque – d'où les attermoissements du Président de la République et, surtout, l'augmentation, dès janvier, des remboursements de crédits d'impôts. Comment l'évaluer ? Il paraît difficile de lire dans le marc de café, mais a-t-on tenté de chiffrer ce risque ?

M. Philippe Dallier. – Je ne résiste pas non plus à la tentation de vous interroger sur les finances des collectivités territoriales. J'ai été chagriné de lire ce matin dans la presse que vous préféreriez la méthode Hollande à la méthode Macron, autrement dit qu'il valait mieux, pour obtenir un résultat, faire baisser les dotations brutalement plutôt que de contractualiser ! Si cette contractualisation pose question, elle prévoit toutefois, si l'exécution s'éloigne de l'objectif de dépense, un mécanisme de correction l'année suivante portant sur 75 % ou 100 % de cet écart. Vantez-vous donc réellement la méthode du rabot ? Limiter les dépenses des collectivités territoriales est à mon sens indissociable d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement et des dotations de péréquation, et impose de regarder les charges de chacune pour les traiter de manière différenciée.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le Gouvernement prévoit une hausse de la masse salariale de 3,5 % en 2019 et une baisse sensible du taux d'inflation. La masse financière disponible pourrait s'orienter vers la consommation ou vers l'épargne. Dans la mesure où la croissance ne devrait pas être supérieure en 2019 à ce qu'elle était en 2018, dois-je conclure que l'on anticipe une hausse de l'épargne en 2019 ?

Vous avez indiqué, à juste titre je crois, que le décalage entre l'augmentation et la réduction des prélèvements sur les ménages avait entraîné une stagnation de leur consommation, qui a été défavorable au taux de croissance au premier semestre. Un rattrapage aura nécessairement lieu, avec la réduction de la taxe d'habitation et des cotisations salariales ainsi que le versement au 15 janvier 2019, dans le cadre du prélèvement à la source, d'un acompte de 60 % concernant certaines réductions d'impôts. Bref, peut-on estimer que le 1^{er} semestre 2019 aura une trajectoire inverse de celle constatée en 2018, et cela ne générera-t-il pas, toutes choses égales par ailleurs, un taux de croissance plus élevé ?

M. Claude Raynal. – Je rejoins Christine Lavarde, même si l'optimisme sur les effets de la contractualisation est plutôt le fait du Gouvernement que de la Cour des comptes.

Je veux rappeler qu'un des soucis que nous avons l'an dernier était de savoir si les résultats accumulés dans les collectivités du fait de la diminution des dépenses seraient finalement bien utilisables pour augmenter l'investissement.

J'aurais été ravi, en 2016, de lire le mot « plausible » dans l'avis du Haut Conseil sur le PLF pour 2017. La prévision de croissance de 1,5 % était alors jugée optimiste ; nous avons fait 2,2 % ! Et la justification était terrible : « le scénario de croissance retenu tend à s'écarter du principe de prudence ». Phrase redoutable ! Je salue la prudence nouvelle du Haut Conseil et je me réjouis que le terme « plausible » puisse être employé. Vous écrivez toutefois de plus en plus volontiers que la croissance est très difficile à évaluer, car nous pouvons connaître des phénomènes de relance ou de récession très rapides.

M. Didier Migaud. – Il faut toujours resituer les avis du Haut Conseil dans leur contexte. Ce que nous disions alors, c'est que compte tenu des hypothèses macroéconomiques présentées par le Gouvernement, la réalisation du scénario de finances publiques retenu était improbable. Ce qui s'est passé depuis l'a fortement démontré. Nous ne nous prononcions donc pas tant sur les hypothèses macroéconomiques – même si l'on pouvait alors les trouver optimistes – que sur la crédibilité du scénario global pour les finances publiques. Nous le voyons bien avec le résultat pour 2017 : il est à peu près celui annoncé, mais avec une croissance de 2,3 %, et non de 1,5 % comme le prévoyait le Gouvernement !

Certaines de vos questions ne concernant pas le Haut Conseil des finances publiques, je ne saurai y répondre en tant que président ! Le rapport sur les finances locales dit que la réduction des dotations sous le quinquennat précédent a eu le résultat escompté, c'est-à-dire une plus grande maîtrise de la dépense : une baisse des dépenses d'investissement et un ralentissement des dépenses de fonctionnement et de personnel. Nous nous bornons à constater que l'objectif fixé a été atteint. L'actuel Gouvernement propose un dispositif de contractualisation. La Cour des comptes observe qu'il n'y a pas lieu pour l'instant de penser que les objectifs ne seront pas tenus ; les premiers chiffres pour 2018 illustrent la poursuite d'une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement, même si elles peuvent repartir à la hausse compte tenu de certaines décisions prises par l'État.

Le rapport dit encore que globalement, la situation financière des collectivités territoriales s'améliore. La question se pose de savoir ce qu'elles feront de ces marges de manœuvre reconstituées. S'il est toujours aussi nécessaire de maîtriser l'évolution des dépenses publiques – la Cour des comptes ne fait en la matière aucune recommandation –, le Gouvernement devra s'interroger sur le bon mécanisme à retenir. Nous nous bornerons à observer si l'exécution du dispositif retenu correspond à l'objectif qu'il s'était assigné. Nous ne disons donc pas que la méthode précédente est supérieure à l'actuelle, nous constatons que la réduction des dotations aux collectivités a été remplacée par un objectif de dépense et une contractualisation avec quelques grandes collectivités. Nous verrons dans le temps comment les choses se passent.

Le Haut Conseil ne s'est pas prononcé sur le prélèvement à la source. Dans un précédent rapport, la Cour des comptes a relevé une incertitude sur le rendement de l'impôt sur le revenu en 2019, à la hausse comme à la baisse. Le Gouvernement lui-même prévoit un taux de collecte légèrement inférieur au taux actuel, compte tenu des incertitudes de début d'année. Sur le comportement des ménages, il est difficile de se prononcer. La mensualisation sur douze et non plus sur dix mois aura peut-être un effet psychologique positif ; les incertitudes sont plus fortes pour ceux qui bénéficient de crédits d'impôt. Nul ne peut dire avec certitude ce qui se produira. L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui a remplacé l'ISF a pour l'heure un rendement plus important que prévu : relativisons donc les prévisions. Je reconnais qu'en raisonnant *a posteriori*, la Cour a toujours un avantage...

Il est tout aussi difficile de se prononcer avec certitude sur la consommation et la croissance. Le Gouvernement prévoit une augmentation du taux d'épargne en 2018 par rapport à 2017, et une stabilité en 2019. La consommation devrait en effet être un peu plus favorable au 1^{er} semestre 2019 en raison de l'inflation. Le Gouvernement table sur l'effet positif des baisses de cotisations, mais certains facteurs négatifs, tel le prix du pétrole ou la sous-indexation des retraites, pourraient avoir un effet psychologique. Selon les comportements des ménages, certains facteurs peuvent jouer à la hausse ou à la baisse. Ce qui s'est passé au premier et au deuxième trimestre 2018 n'est pas même complètement expliqué... Peut-être l'INSEE révisera-t-il bientôt ses estimations – il peut le faire jusqu'à deux ans après !

M. Vincent Éblé, président. – Merci, monsieur le président. Nous vous recevrons mardi prochain au titre de votre troisième casquette, celle de président du Conseil des prélèvements obligatoires.

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.

Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Philippe Dominati, Jean-François Husson, Mmes Sylvie Vermeillet, Sophie Taillé-Polian et Nathalie Delattre comme membres titulaires et de MM. Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Éric Bocquet, Thierry Carcenac, Philippe Dallier, Vincent Delahaye et Mme Christine Lavarde comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 16 h 30.

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

Lundi 30 juillet 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de MM. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord, et Luc-Didier Mazoyer, directeur départemental de la sécurité publique du Nord

M. Philippe Bas, président. – Lorsque la question m'a été posée de savoir s'il convenait d'auditionner M. Benalla, j'ai considéré qu'à l'évidence cette audition pourrait être utile pour éclairer les conditions d'organisation et de fonctionnement de la sécurité du Président de la République et le rôle particulier que M. Benalla y a tenu. Elle pourrait également être utile pour apprécier l'adéquation des moyens dont il disposait pour exercer ses missions et pour mieux comprendre si, au-delà de sa participation à la protection rapprochée du Président de la République – fonction qu'il revendique comme ayant été une de ses attributions – M. Benalla prenait aussi place dans la hiérarchie des services de sécurité de la présidence de la République et jouait plus largement un rôle d'interface avec les services de sécurité du ministère de l'intérieur.

Cependant, il m'est apparu que deux principes rendaient cette audition difficile, au premier rang desquels celui de la séparation des pouvoirs, exigence fondamentale que nous passons nos journées à rappeler depuis le début de ces auditions, et dont nous sommes les gardiens en tant que membres de la commission des lois exerçant les pouvoirs d'une commission d'enquête. Nous ne pouvons pas prendre à la légère ce principe et nous ne devons pas enquêter sur des faits qui font l'objet de poursuites ou bien d'une information judiciaires.

Il faut pourtant préciser, pour être parfaitement exact, que cet obstacle a déjà été levé dans le passé, par exemple en 1999, lorsque la commission d'enquête du Sénat sur les paillotes corses a auditionné le préfet Bonnet et plusieurs autres protagonistes. Elle avait toutefois pris de très grandes précautions, en auditionnant les intéressés à huis clos, en écartant toute question relative à des faits dont la justice était saisie et en ne rendant pas publics dans son rapport les éléments susceptibles d'intéresser la justice.

L'autre principe qui rend difficile l'audition de M. Benalla est celui du respect des droits de la défense. Il ne faudrait pas qu'une personne auditionnée s'exprimant sous serment devant la commission puisse être conduite à témoigner contre elle-même. Ce principe fondamental des droits de la défense est reconnu par le Conseil constitutionnel et par la Cour européenne des droits de l'homme. D'où ma décision initiale d'écarter cette audition, la semaine dernière.

À l'occasion d'un entretien dans un journal, après avoir livré sa propre version de ses fonctions, M. Benalla a fait savoir son « envie » - ce sont ses termes - d'être auditionné par notre commission, ajoutant qu'il avait « de quoi nous donner des explications ». Dès lors, dans le respect des principes essentiels que je viens de rappeler, auxquels nous ne devons jamais déroger, je m'entretiendrai de nouveau avec nos rapporteurs, et nous aurons une discussion interne à la commission, puis nous verrons à la rentrée ce qu'il convient de faire.

Nous entendons à présent M. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France et préfet du Nord, et M. Luc-Didier Mazoyer, inspecteur général de la police nationale et directeur départemental de la sécurité publique du Nord. Pourquoi avons-nous décidé de les entendre ? Tout simplement, parce qu'au vu de leur grande expérience de l'organisation des déplacements présidentiels, ils pourront nous expliquer très factuellement comment se sont déroulés les deux déplacements présidentiels qui ont eu lieu dans le département du Nord, l'an dernier. Même si M. le préfet n'a peut-être pas été directement en contact avec M. Benalla, car il œuvre au sommet de la pyramide de l'État dans son département, il a sans doute pu recueillir quelques informations sur le rôle que celui-ci jouait lors des déplacements présidentiels. Il pourra nous dire comment M. Benalla s'est inscrit dans l'organisation de ces déplacements, ce qui correspond à la fonction officielle qui lui était attribuée selon ce qu'a rappelé le directeur de cabinet du Président de la République. Il pourra aussi nous éclairer sur la manière dont M. Benalla a œuvré à la protection rapprochée du chef de l'État, fonction de fait qu'il revendique et que nous avons pu constater.

Nous aurons une audition de même nature, cet après-midi, avec M. le préfet de police des Bouches-du-Rhône.

Notre commission ayant été dotée des prérogatives d'une commission d'enquête, je dois vous demander de prêter serment. Un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Michel Lalande et Luc-Didier Mazoyer prêtent serment.

M. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord. – Le Président de la République a fait deux déplacements dans le département du Nord, l'un en novembre dernier, sur un itinéraire qui l'a conduit à Lille, Tourcoing et Roubaix durant deux jours, l'autre en janvier dernier, à Onnaing, à côté de Valenciennes, où il est resté quatre heures, à la faveur de l'annonce par un constructeur automobile d'un investissement extrêmement important. Pour des déplacements de durée aussi différentes, les enjeux ne sont évidemment pas les mêmes, en termes de préparation et de mobilisation. M. Benalla était présent lors du premier déplacement à Lille, Roubaix et Tourcoing, absent lors du second.

J'organise les déplacements présidentiels depuis des années – cela remonte au Président Mitterrand. La logique de cette organisation repose sur un socle de quatre acteurs qui a peu évolué : le chef de cabinet du Président de la République, le service du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), et au niveau territorial le préfet et le directeur départemental de la sécurité publique ou le colonel de gendarmerie si le déplacement a lieu en zone gendarmerie. Ce socle est exactement le même lorsque le Premier ministre se déplace.

Son action se déploie d'abord dans la phase amont de préparation, période de loin la plus importante, puis pendant le temps du déplacement, plus apaisé dès lors qu'une bonne

préparation a aplani les difficultés. La première étape relève d'un choix éminemment politique qui consiste à déterminer le thème du déplacement, qu'il s'agisse de la politique de la ville ou du soutien industriel à une entreprise automobile dans le Nord. Il reste ensuite à décliner ces thèmes de manière à leur donner une expression et une force politiques singulières. C'est alors que nous séquençons le déplacement sur le territoire en coordination avec le chef de cabinet et les conseillers du Président de la République, voire avec les conseillers d'autres cabinets ministériels. Une fois l'itinérance stabilisée, vient le temps de la reconnaissance de toutes les séquences, qu'il s'agisse de l'itinéraire emprunté par le convoi, du repérage de chaque site, de la détermination des personnes ressources sur chacun d'eux.

Plus le déplacement est long, plus la préparation dure et plus les personnes engagées sont nombreuses. La préparation du déplacement à Onnaing, le 22 janvier dernier, n'a rien à voir en intensité avec celle du déplacement qui a eu lieu au mois de novembre. Le nombre de personnes embarquées n'a pas été le même. M. Benalla était présent lors du déplacement de novembre, il ne l'était pas au mois de janvier. Pour tout vous dire, je n'ai gardé aucun souvenir de sa présence, et les archives montrent qu'il n'a joué aucun rôle en matière de sécurité. Il intervient en réalité la veille du déplacement du Président pour préciser les conditions de son installation, notamment à Roubaix, ce qui correspond, à mon avis, pleinement au rôle d'un membre d'une chefferie de cabinet qui s'assure que son patron est bien installé, que le plan de table est correct, et que l'image dégagée sera positive.

Juste avant le déplacement, le directeur départemental de la sécurité publique prépare le plan de sécurité qu'il finalise avec le GSPR et moi-même. Puis, il le met en œuvre avec les renforts et les moyens que je négocie auprès du ministère de l'intérieur, à savoir des compagnies de CRS ou des escadrons de gendarmerie mobile.

Enfin, vient le temps du déplacement qui, au mois de novembre, a duré une fin d'après-midi, une soirée, une nuit à l'hôtel, car les chambres de la préfecture étaient en travaux, et une grosse demi-journée, le lendemain. Tout cela s'est passé sans incident majeur, d'après ce qu'a pu relayer la presse, en tout cas sans rien qui ait pu attirer notre attention, de sorte que ce déplacement dans le Nord peut être considéré comme un déplacement réussi. Cela était également le cas pour celui de Valenciennes. Encore une fois, M. Benalla n'était pas là en janvier, et en novembre son rôle ne concernait pas la sécurité.

M. Luc-Didier Mazoyer, directeur départemental de la sécurité publique du Nord. – Le socle qu'a décrit M. le préfet n'intervient pas seulement dans la phase de préparation, mais aussi pendant toute la durée de la visite. Les interlocuteurs du directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) sont le préfet, le chef du GSPR, son adjoint et le chef de cabinet. Le DDSP doit prendre en compte trois grands axes : l'état de la menace, qui peut être notamment terroriste ; le risque de contestation sociale, car une visite du chef de l'État offre une caisse de résonance puissante de sorte que des manifestations interviennent quasi-systématiquement lors de ces déplacements ; le cortège circulation enfin, axe important que je délègue régulièrement à mon directeur adjoint, car je dois me tenir au contact du préfet pour adapter le dispositif en fonction de son évolution.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous venez de nous indiquer que M. Benalla n'avait pas de rôle à jouer en matière de sécurité, lorsqu'il a accompagné le déplacement du Président de la République. Savez-vous s'il a participé à la préparation en amont ? Pourriez-vous nous indiquer plus précisément les réunions auxquelles il était présent ?

M. Michel Lalande. – Il n’a participé à aucune réunion organisée autour de la sécurité. Il n’a jamais été impliqué ni de près ni de loin dans la sécurité du Président de la République. Les documents que je pourrai vous transmettre l’attestent. Un document, daté du 13 novembre, fac-similé du cortège présidentiel, le mentionne à sa place, c’est-à-dire avec les conseillers techniques du Président de la République, très loin du GSPR et de la voiture présidentielle. En aucune façon, du moins pour ce déplacement dans le Nord dont j’ai assuré la supervision et la direction, M. Benalla n’a été présent. Quant aux réunions techniques qui ont pu avoir lieu sous mon autorité ou celle de mon directeur de cabinet, il n’a pas non plus interféré de quelque manière que ce soit.

M. Luc-Didier Mazoyer. – Je n’ai aucun souvenir de la présence de M. Benalla lors du déplacement du Président de la République dans le Nord. Je ne le connaissais pas, et, même après l’avoir vu dans les médias, aucune image ne m’est revenue de sa présence. Je rappelle que j’ai participé, non pas à ce qu’on appelle le couvert, c’est-à-dire la visite à l’intérieur des locaux, mais à toutes les autres séquences, notamment l’arrivée du Président en préfecture, alors même que des manifestants se trouvaient devant le bâtiment, le déplacement sur le site de la Bourgogne, où nous avons dû contenir quelques manifestants isolés, le bain de foule pris par le Président au milieu de quelques centaines de personnes, et enfin, dernier épisode, celui du secteur dit de la Plaine images à Roubaix, à savoir la visite d’une start-up, durant laquelle les forces de CRS ont retenu des manifestants. À aucun moment M. Benalla n’a interféré ni n’est intervenu dans le dispositif.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – À vous en croire, M. Benalla n’a jamais été à proximité du Président de la République durant ce déplacement. Ce rôle protocolaire que vous lui prêtez – organisation du plan de table, réservation de l’hôtel... – est-il compatible avec le fait qu’on le voit assez souvent à proximité du Président de la République ?

M. Michel Lalande. – Je n’ai pas dit qu’il n’avait pas été à proximité du Président de la République. J’ai simplement dit que je n’avais aucun souvenir de l’y avoir vu. Les photos de presse ne le font apparaître nulle part. Pour autant, il reste possible qu’il ait été dans l’entourage du Président. Dans le cadre de sa fonction de conseiller, il a pu, comme bien d’autres conseillers le font, s’approcher du Président pour lui faire passer des messages, à tel ou tel moment. Je n’ai aucun commentaire à faire là-dessus.

On a retrouvé trace de la valeur ajoutée de M. Benalla dans l’organisation précise de deux séquences qui ont eu lieu à la Condition publique à Roubaix, ce site magnifique où s’est tenue une rencontre avec des jeunes autour de l’exposition « Toi, président », puis un dîner où étaient conviées une trentaine de personnes. M. Benalla est alors intervenu pour faire son métier, en gérant le plan de table, l’organisation du dîner, le filtrage des invités, ou encore en prévoyant les interventions du Président de la République. Il était dans son rôle, comme d’autres conseillers l’ont été en intervenant sur le fond du dossier dans tel ou tel domaine de la politique de la ville.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Connaissant depuis longtemps votre action au service de l’État et de la République, je voulais simplement vous demander si vous aviez eu connaissance d’insuffisances ou de dysfonctionnements dans la sécurité du chef de l’État, au cours de voyages que vous auriez organisés.

Je risquerais bien une autre question, mais à laquelle vous pourriez très bien ne pas répondre, car vous êtes un préfet de la République, solidaire du ministre de l’intérieur et du Président de la République. Il a été question d’une réorganisation de la sécurité du

Président de la République impliquant la fusion du GSPR et du commandement militaire, de sorte que l'entité ainsi constituée serait autonome par rapport au ministère de l'intérieur. Ce sujet appelle-t-il des commentaires de votre part ? Je comprendrais très bien qu'il n'en appelle pas.

M. Michel Lalande. – Vous avez parfaitement compris que je ne vous répondrai pas et je vous en remercie. Peut-être que j'ouvrirai un jour une société de consulting. J'ai un peu d'expérience, mes cheveux blancs en témoignent. Cependant, pour ma part, je n'ai jamais vu d'insuffisances dans la sécurité du Président de la République. J'ai plutôt vu des présidents réclamer davantage d'espace pour respirer et se déplacer plus librement, aller voir les élus, les habitants, entrer dans les maisons, toucher la réalité la plus concrète. Cette envie de respirer était commune aux quatre présidents que j'ai servis. Je les ai plutôt entendus nous demander, à moins que les membres de leur cabinet ne le fassent, d'éloigner les forces de sécurité, bien sûr ni au vu ni au su de possibles agresseurs.

Le GSPR assure la protection rapprochée du Président de la République, mais cette protection rapprochée n'épuise pas la question de la sécurité d'un déplacement présidentiel, car il faut prendre en compte les deux autres composantes que sont les accompagnants du Président, qui sont parfois des ministres exposés à une insécurité réelle, et le public que nous devons sécuriser. C'est un sujet majeur. Nous déployons une stratégie d'organisation de nos forces pour prévenir, anticiper et repérer les anomalies dans les comportements de tel ou tel individu. Nous assurons aussi une sécurité de proximité, qui est la plus difficile à tenir, car elle doit s'exercer sans être visible, mais en étant suffisamment efficace pour empêcher un Ravailiac, ou maîtriser tout individu avide d'exister à tout prix dans une image éphémère sur une chaîne de télévision.

Est-ce que les Présidents de la République sont plus défendus en France qu'à l'étranger ? J'ai supervisé l'organisation du soixante-dixième anniversaire du débarquement en Normandie, où 22 chefs d'État étaient présents. Certaines puissances étrangères ont des exigences nettement plus élevées, à tous égards.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le préfet. Vous exprimez très bien la tension intérieure que doit ressentir un préfet qui organise un déplacement du Président de la République. Si des manifestants arrivent à proximité du Président, il est arrivé dans le passé que le préfet en fasse les frais et soit relevé de ses fonctions deux jours après le déplacement présidentiel, alors même qu'il avait alerté la présidence sur les précautions à prendre, en se voyant opposer un refus. Diriez-vous que le cabinet du Président de la République vous a laissé les coudées franches pour assurer ce déplacement et trouver le bon équilibre entre la sécurité et la respiration du Président de la République ?

M. Michel Lalande. – Oui, sans aucune réserve. D'autant que le second déplacement était extrêmement facile, sans autre problème que celui du brouillard qui risquait de gêner l'atterrissage de l'avion. Les enjeux étaient autrement plus conséquents au mois de novembre, et nous n'avons eu aucune difficulté pour obtenir les moyens dont nous avions besoin. Dans un déplacement présidentiel, nous commençons par mobiliser les moyens territoriaux, car ce sont les territoriaux qui connaissent le mieux le terrain. Les unités de forces mobiles ne le connaissent pas, à moins qu'elles ne viennent du secteur, ce qui est assez rare. Il ne faut surtout pas leur confier une mission de proximité. L'important n'est pas tant le nombre, mais la qualité de ceux que vous engagez. D'où la nécessité de faire monter en première ligne des agents de proximité issus des commissariats et de la direction départementale de la sécurité publique. Dans le nord, cette direction est une grosse machine

capable de fournir des milliers d'agents. On peut avoir recours à des moyens complémentaires pour sécuriser les arrières, les carrefours stratégiques et faire du maintien de l'ordre en cas de rassemblements inamicaux.

Nous avons bénéficié de tous les moyens techniques, humains et automobiles dont nous avons besoin. Je n'ai d'ailleurs organisé aucun déplacement présidentiel sans obtenir ces moyens.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Lors des réunions avec la chefferie de cabinet de l'Élysée et le GSPR en phase amont, quels sont la fonction et le grade de vos interlocuteurs ?

M. Luc-Didier Mazoyer. – La préparation d'un événement en « couvert » concerne essentiellement le cabinet de M. le préfet, qu'il s'agisse du déroulé, du protocole et de ce qui peut se passer à l'intérieur de certains sites. Quant au pilotage des déplacements en extérieur, sur la voie publique, il relève du chef du GSPR, *intuitu personae*, le colonel Lavergne, et en l'occurrence, pour ce déplacement particulier, de son chef de mission précurseur. C'est avec ces deux officiers que j'ai eu des contacts et avec personne d'autre. Bien sûr, un déplacement présidentiel peut aussi impliquer qu'on ait des interactions avec des chargés de communication et d'autres personnes en civil. Cependant, mon interlocuteur principal sur le déplacement du 22 janvier a été le commissaire divisionnaire Perroudou, en l'absence du colonel Lavergne. Le socle des acteurs qui interviennent est très réduit, nous l'avons dit.

Mme Brigitte Lherbier. – En tant que nordiste, je peux témoigner de la minutie dont vous faites preuve dans la préparation de telles visites. Je sais combien la sécurité est votre priorité pour avoir travaillé avec vous. Nous sommes à la frontière belge, où la menace terroriste reste très élevée et votre vigilance est plus que nécessaire.

J'ai participé à la visite du Président sur le site de la Bourgogne, dans la ZUP de Tourcoing. Je n'ai aucun souvenir de la présence de M. Benalla, mais je me rappelle parfaitement les gens qui s'agglutinaient autour de nous. Et je me suis posé la question de savoir si M. le préfet avait connaissance de tous les points vidéos qui nous entouraient, en me disant que c'était très certainement le cas, car cela devait faire partie de la préparation d'une telle visite.

Toujours ce même jour, je me suis également demandé si M. le préfet et M. le directeur départemental de la sécurité publique – vous veniez d'arriver, monsieur Mazoyer – avaient connaissance de toutes les personnes qui possédaient une arme sur les lieux. On sortait d'une période de terrorisme et on sentait une certaine insécurité – moi-même, je ne me sentais pas en sécurité avec tous ces gens agglutinés.

M. Philippe Bas, président. – Mme Lherbier avait-elle raison de se sentir en danger ?

M. Michel Lalande. – Nous étions là pour vous protéger et tout s'est bien passé.

Oui, nous avons connaissance de tous les points vidéo, qu'il s'agisse des caméras publiques ou privées. Des policiers étaient présents en temps réel dans la salle de captation d'images de la mairie. D'autres hommes étaient présents que vous n'avez pas forcément vus, car ils étaient sur les toits avec des jumelles, prêts à intervenir, ou bien étaient grimés. Ces

mesures sont classiques dans tous les déplacements depuis aussi longtemps que la République existe.

Mme Brigitte Lherbier. – Si qui que ce soit avait pu se procurer des vidéos sur le site de Tourcoing, l’auriez-vous su ?

M. Luc-Didier Mazoyer. – On ne peut pas anticiper le fait que quelqu’un capte une vidéo de manière illégale, mais la traçabilité permet de remonter rapidement la piste. Pour ce qui est des armes, M. le préfet donne les instructions nécessaires pour que le service de renseignement territorial et la DGSE assurent un filtrage, ce qu’on appelle un criblage des personnes qui pourraient avoir un contact avec l’autorité présidentielle. Le fichier Agrippa renseigne sur les personnes titulaires d’une autorisation de port d’arme.

M. Philippe Bas, président. – Si M. Benalla avait porté son arme lors de ce déplacement, cela aurait-il dû vous être signalé ?

M. Luc-Didier Mazoyer. – Non. Une personne bénéficiant d’une autorisation de port d’arme n’a pas à nous être signalée.

Mme Éliane Assassi. – Je vous remercie pour ces éléments précis qui démontrent votre rigueur et votre professionnalisme. Vous nous avez fait part de mouvements sociaux et de rassemblements lors des déplacements du Président de la République. Rencontrez-vous les organisations syndicales et les associations en amont ? Ont-elles des liens avec la chefferie ?

M. Michel Lalande. – Il n’y a pas de déplacement présidentiel sans cahier de doléances. La chefferie présidentielle, les maires et les parlementaires reçoivent abondance de courriers sollicitant une audience. Il revient à la chefferie de cabinet de l’Élysée d’organiser la rencontre avec ceux qui le souhaitent. C’est la préparation en amont qui permet de détecter les présences susceptibles de poser problème.

Le cas est plus difficile lorsque les personnes ne manifestent pas l’envie d’être reçues. En novembre dernier, comme dans beaucoup d’autres déplacements, nous avons été confrontés à des groupuscules qui ont tenté de s’exprimer auprès du Président de la République. Notre tâche est de veiller à ce qu’il n’y ait pas de violence particulière.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour votre expertise.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Jean-Marie Girier, chef de cabinet de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et ancien directeur de la campagne de M. Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle

M. Philippe Bas, président. – Nous entendons M. Jean-Marie Girier, dans sa double qualité d'ancien directeur de campagne d'Emmanuel Macron et d'actuel chef de cabinet du ministre d'État, ministre de l'intérieur.

Notre commission étant dotée des prérogatives d'une commission d'enquête, je dois vous demander de prêter serment. Je vous indique qu'un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Marie Girier prête serment.

M. Jean-Marie Girier, chef de cabinet de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et ancien directeur de la campagne de M. Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle. – Mon propos liminaire sera concis, tout en étant le plus précis possible pour contribuer à vos travaux.

Je commencerai par la chronologie des faits tels que je les ai vécus, sans revenir sur ce que le ministre d'État, M. Gérard Collomb, vous a exposé sur le climat de violence du printemps dernier.

Le 1^{er} mai, je travaillais place Beauvau – comme une grande partie du cabinet ministériel – afin de suivre le déroulement d'une journée qui s'annonçait délicate et s'est avérée d'une grande brutalité.

À 19 h 45, j'ai accompagné le ministre d'État à la préfecture de police ; il s'est d'abord entretenu avec le préfet dans le bureau de ce dernier, avant de tenir un point presse dans la cour de la préfecture. La délégation s'est ensuite rendue dans la salle de commandement afin de saluer l'ensemble des fonctionnaires de police. Le préfet a présenté les images de vidéoprotection, illustrant la tension encore palpable en fin de journée. Alors que nous étions présents depuis cinq minutes environ, une tape sur l'épaule m'a fait découvrir la présence de M. Benalla ainsi que celle de M. Crase, que je connais tous deux. J'ai été étonné de les voir en ces lieux, de surcroît dans une tenue qui m'a semblé inappropriée parce que trop décontractée. Le ministre d'État se tenait au centre de la salle de commandement, à environ une dizaine de mètres de nous. Je précise que le ministre d'État n'a pas fait d'accolade à M. Benalla, il l'a salué comme toutes les personnes présentes ; le ministre, que je connais de longue date – comme nombre d'entre vous – n'est pas familier des accolades, et salue de manière très courtoise, tant les personnes qu'il connaît que celles qu'il ne connaît pas.

À 23 heures, j'accompagnais le ministre d'État sur le parvis du commissariat du treizième arrondissement. Il était présent aux côtés du Premier ministre venu saluer et remercier les forces de sécurité durement éprouvées.

Le lendemain matin, mercredi 2 mai, précisément à 8 h 02, j'ai reçu un message d'un chargé de mission de l'Élysée, qui comportait un lien vers un réseau social où était présentée la fameuse vidéo sur laquelle apparaissait MM. Benalla et Crase. Je les reconnaissais : ils portaient une tenue identique à celle portée la veille en salle de commandement. Les faits m'ont semblé suffisamment graves pour que je transmette immédiatement le lien vers cette vidéo à mon directeur de cabinet, à 8 h 12 très exactement.

Vers 10 heures, à l'issue de la réunion d'état-major qu'il présidait, nous avons visionné tous les deux cette vidéo. Dès lors, le directeur de cabinet du ministre d'État a pris l'attache du directeur de cabinet du Président de la République. Il a été contacté par le préfet de police de Paris. Il m'a confirmé s'être assuré que l'autorité hiérarchique comme l'autorité préfectorale étaient alertées.

Concernant l'information du ministre d'État de ces faits, je ne reviens pas sur son agenda, qu'il vous a présenté lors de son audition, mais vous confirme que dès son retour de déjeuner, le directeur de cabinet et moi-même lui avons expliqué l'événement et montré la vidéo – qu'il a immédiatement qualifié d'inacceptable. Nous lui avons exposé les démarches entreprises par son directeur de cabinet auprès du directeur de cabinet de la Présidence. Aux alentours de 23 heures, mon directeur de cabinet et moi-même avons fait un point. Il m'a fait part de l'échange qu'il venait d'avoir avec le directeur de cabinet du Président. Celui-ci lui a indiqué que M. Benalla s'était rendu sur place avec son autorisation, mais sans être missionné par l'Élysée ; qu'il avait été doté par la préfecture de police d'un équipement de protection ; que les actes de violence étaient inacceptables, et qu'ils donneraient lieu à des sanctions. Nous avons dès lors considéré que la situation était prise en compte, et avons informé le ministre d'État dès le lendemain matin.

S'agissant des 18 et 19 juillet, j'ai été informé le 18 juillet à 13 h 30 par le service presse de la Présidence qu'un journaliste allait publier un article relatif à la vidéo. J'ai immédiatement transmis cette information à mon directeur de cabinet, puis nous avons évoqué ce sujet ensemble, avec le ministre, aux alentours de 15 heures. La parution de l'article révélera de nouvelles informations, en particulier le port d'un brassard de police et l'équipement radio. Le ministre d'État vous a exposé les conséquences de celles-ci, à savoir une saisine de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) le 19 juillet, dont le rapport vous a été transmis vendredi dernier.

Venons-en à mes relations avec les deux protagonistes, que je connais, à des degrés différents, mais tous deux depuis la campagne du candidat Emmanuel Macron, dont j'ai assuré la direction à partir de janvier 2017.

J'ai fait la connaissance de M. Benalla dans ce cadre. Il assurait, à titre salarié, les fonctions de directeur de la sûreté et de la sécurité. J'ai appris à le connaître au cours de cette campagne. Notre relation est tout à fait cordiale, et je n'ai eu aucune remarque négative à formuler, ni sur son engagement, ni sur son comportement, ni sur la qualité de son travail. Depuis son entrée en fonctions au palais de l'Élysée, j'ai eu des contacts réguliers avec lui – même si mon interlocuteur quotidien reste le chef de cabinet. M. Benalla a aussi été l'un des interlocuteurs entre les deux chefs de cabinet, selon les dossiers qu'il suivait. Il était donc

parfois présent lors de réunions ou de visites préparatoires aux déplacements du Président auxquels participait mon ministre.

J'ai croisé M. Crase à de nombreuses reprises durant la campagne présidentielle, puisqu'il occupait les fonctions de veilleur de nuit pour la surveillance du siège et de sécurisation de certains meetings. Depuis, je l'ai rencontré lors d'événements politiques dont il assurait la sécurité, dans le cadre de son emploi à La République en Marche.

Les différentes auditions ou la presse ont laissé sous-entendre que M. Benalla aurait pu bénéficier de passe-droits auprès du ministère de l'intérieur, et notamment à la faveur de notre relation. Je le rappelle, M. Benalla n'a bénéficié d'aucun traitement privilégié par mon intermédiaire ; je respecte profondément mes fonctions et l'institution que je sers. J'affirme donc simplement, mais très catégoriquement, que M. Benalla ne m'a jamais sollicité pour un équipement de police, ni pour un appui pour un poste de sous-préfet au tour extérieur, ni pour l'obtention d'un grade de lieutenant-colonel en qualité de gendarme réserviste. S'il m'a effectivement parlé d'une demande de port d'arme qu'il avait formulée auprès du ministre de l'intérieur, je n'ai donné aucune suite à cette demande – à laquelle le ministère n'a pas réservé de suite favorable. Enfin, M. Benalla ne m'a jamais sollicité pour faciliter l'obtention d'un permis de port d'arme auprès de la préfecture de police de Paris, autorisation qu'il obtiendra ultérieurement – ce dont ni le ministre, ni son cabinet, ni moi-même n'avons eu connaissance avant la semaine dernière. Voici les quelques éléments qu'il me semblait nécessaire de porter à votre connaissance, afin de concourir à l'indispensable établissement de la vérité sur cette affaire, dont tout le monde se serait bien passé...

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

Vous avez pris soin, au début de votre intervention, de souligner « le climat de violence » du printemps dernier à l'occasion des manifestations du 1^{er} mai et « la grande brutalité » – ce sont vos mots – des actions qui se sont déroulées en marge des manifestations. Suggérez-vous, en insistant sur ce contexte, que les effectifs de police présents sur place étaient en difficulté ? De votre point de vue, si tel était le cas, serait-ce de nature à atténuer la faute reprochée à M. Benalla, observateur, qui a prêté main forte aux effectifs de police présents ?

M. Jean-Marie Girier. – Ce n'est pas le cas. J'ai souligné ce climat pour montrer l'attention du ministre et de son entourage à ces événements. Cette manifestation du 1^{er} mai revêtait une tonalité particulière, avec des risques importants : les organisations syndicales souhaitaient centrer leur manifestation autour des projets de réforme du Gouvernement, l'ultra-gauche voulait faire de cette journée un point d'orgue de la manifestation, et c'était aussi, symboliquement, le cinquantième anniversaire de mai 68 – nous avons reçu, par nos services de renseignement, une alerte sur un certain nombre d'activistes violents. Mais en aucun cas, les éléments relatifs à ce contexte ne doivent être rapprochés de l'intervention de M. Benalla place de la Contrescarpe.

M. Philippe Bas, président. – Cela va sans dire, mais cela va encore mieux en le disant...

Le port d'arme est l'objet d'une situation assez singulière. Vous avez rappelé qu'une demande, et même deux je crois, ont été adressées au ministre de l'intérieur. Ces demandes n'ont pas obtenu de réponse favorable, mais le préfet de police a délivré le permis de port d'arme. Est-il réellement possible que la préfecture de police n'ait pas informé ni le

cabinet, ni les services centraux du ministère de l'intérieur de la délivrance d'un permis de port d'arme pour un collaborateur du Président de la République, dont on a suffisamment souligné ces derniers temps, que sa seule qualité de collaborateur du Président de la République faisait impression sur des agents de la police nationale ? Je suppose donc qu'elle pouvait faire impression aussi sur les services centraux de la préfecture de police comme du ministère ? Il y a une discordance entre l'affirmation selon laquelle la préfecture de police aurait agi seule, et le contexte général qu'on a souvent décrit devant cette commission...

M. Jean-Marie Girier. – Comme j'ai pu l'évoquer dans mon propos liminaire, je n'ai pas été au courant, comme le ministre a pu vous le dire, de la délivrance, le 13 octobre 2017, d'une autorisation de port d'arme pour M. Benalla.

M. Philippe Bas, président. – Si l'on fait un peu d'archéologie, certaines informations attestent que M. Benalla avait déjà demandé un permis de port d'arme pendant la campagne présidentielle. Est-ce qu'en tant que directeur de campagne du candidat Emmanuel Macron, vous pouvez confirmer cette information ?

M. Jean-Marie Girier. – Je peux vous confirmer que M. Benalla disposait d'un permis de port d'arme dans le cadre de la campagne présidentielle, uniquement dans les locaux du siège de campagne.

M. Philippe Bas, président. – Savez-vous s'il a porté cette arme en dehors des locaux du siège de campagne ?

M. Jean-Marie Girier. – Pas à ma connaissance.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. le chef de cabinet, le journal *Libération* a publié un article et une vidéo faisant état d'événements survenus trois heures avant ceux de la Contrescarpe, et mettant en cause M. Benalla et M. Crase. Avez-vous eu connaissance de ces événements : si oui, quand, et si vous n'en avez pas eu connaissance, comment l'expliquez-vous ?

M. Jean-Marie Girier. – Je n'ai pas eu connaissance de ces éléments avant de lire, tout comme vous, l'article de *Libération* et de découvrir les quelques secondes de vidéo qui témoigneraient de l'intervention de M. Benalla et de M. Crase. Il y apparaît un élément nouveau, à savoir le port d'un brassard par M. Crase – je ne disposais pas de cette information, et au regard des précédentes auditions qui ont pu avoir lieu, les autorités de la préfecture de police n'ont pas semblé avoir eu connaissance d'une intervention préalable à celle de la Contrescarpe.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. Benalla a obtenu, dans les conditions que l'on sait, une vidéo présentant les événements qui ont précédé son intervention. Cette vidéo aurait été transmise à un conseiller du Président de la République. Avez-vous eu connaissance de cette vidéo, si oui, quand, en possédez-vous une copie, ou quelqu'un du cabinet du ministre de l'intérieur en possède-t-il une copie, à votre connaissance ?

M. Jean-Marie Girier. – Vous connaissez les conditions dans laquelle la vidéo a été obtenue. Personne, au sein du cabinet du ministre d'État, n'a eu connaissance de cette vidéo, ni n'a vu, ni n'a possédé ni transmis cette vidéo, sous une quelconque forme. Au-delà, ces informations sont désormais couvertes par le secret de l'instruction, et il appartiendra à la justice de faire toute la lumière sur ces faits.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Interrogé le 24 juillet par notre commission, M. le ministre d'État, Gérard Collomb, a déclaré vous concernant, et concernant le recrutement de M. Benalla lors de la campagne présidentielle : « Je ne pense pas qu'il ait » – c'est-à-dire vous-même – « recruté M. Benalla, sinon il y aurait un problème de confiance. »

M. Jean-Marie Girier. – C'est véridique.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Pouvez-vous confirmer que vous n'avez pas recruté M. Benalla, alors que nous avons cru comprendre le contraire ? Dans ces conditions, comment s'est effectué exactement son recrutement ? Avez-vous joué un rôle dans son recrutement ultérieur à la présidence de la République ?

M. Jean-Marie Girier. – Je n'ai pas recruté M. Benalla à La République en Marche pour une raison bien simple : les recrutements étaient effectués par le trésorier de la campagne et les différents chefs de pôle – Affaires générales, Communication et Opérations événementielles. La sécurité dépendait du pôle Opérations événementielles. M. Benalla a été recruté en décembre 2016 ; or, à ce moment-là, je n'avais pas aptitude à recruter quiconque seul. M. Benalla a été recruté en décembre et j'ai pris mes fonctions de directeur de campagne au 1^{er} janvier. Comme je tiens à être parfaitement précis, je confirme avoir été avisé de son embauche, car j'étais alors le chef de cabinet de la campagne, comme cela apparaît d'ailleurs dans un courriel publié à la suite des piratages des boîtes e-mail de la campagne présidentielle, où est portée la mention « vu avec JMG ».

Votre deuxième question porte sur la confiance. Vous connaissez les relations entre un élu ou un ministre et son collaborateur ; elles sont fondées sur un lien de confiance. J'ai transmis cette information au ministre d'État ; dès lors, il considère que nous sommes en confiance. Je travaille auprès de lui depuis bientôt une dizaine d'années, et je ne doute pas du lien de confiance qui est le nôtre, eu égard à mon engagement et à ma loyauté.

Je n'ai pas été saisi – et je n'avais pas mon mot à dire – du recrutement de M. Benalla à l'Élysée. J'étais alors place Beauvau en qualité de chef de cabinet, et je n'ai pas à porter un quelconque jugement, ni un quelconque regard, sur les recrutements effectués à la Présidence de la République.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous avez indiqué avoir revu M. Benalla lors de réunions ou de visites préparatoires. Quel était son rôle ?

M. Jean-Marie Girier. – J'ai revu M. Benalla à l'issue de la période durant laquelle il a fait l'objet d'une suspension. Par exemple, j'ai ainsi récemment traité avec lui des questions de pur protocole : le placement dans les tribunes officielles pour le défilé du 14 juillet, l'accès à l'Élysée et l'organisation de la venue de l'équipe de France de football. Je n'ai eu, dans ce cadre-là, que des relations liées au nouveau périmètre qui était le sien – la gestion d'événements relevant du palais de l'Élysée.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous n'avez jamais eu l'occasion de travailler avec lui avant sa rétrogradation ?

M. Jean-Marie Girier. – Dès son arrivée, j'ai bien évidemment eu l'occasion de travailler à de multiples reprises avec lui, pour les nombreux déplacements qu'a pu effectuer le ministre d'État avec le Président de la République.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quel était son rôle ?

M. Jean-Marie Girier. – C’était un rôle de chefferie de cabinet assez classique : organisation, gestion des espaces, gestion des flux, gestion du protocole, relations avec la préfecture, relations avec les interlocuteurs institutionnels territoriaux. Lors d’une visite préparatoire, dirigée par un membre de la chefferie de cabinet, nous sommes assez nombreux : l’ensemble des services y concourant sont présents – le ministère concerné, mais aussi le service de presse, la communication, la sécurité ou l’intendance.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Son rôle était-il, selon vous, en lien avec la sécurité ?

M. Jean-Marie Girier. – Non, son rôle n’avait rien à voir avec l’organisation du dispositif de sécurité, mais avec l’organisation globale du déplacement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quelle est, à votre sens, la nécessité d’un port d’arme pour ce genre de fonctions ?

M. Jean-Marie Girier. – Comme je l’ai dit, je n’ai pas eu connaissance de l’information de l’autorisation de port d’arme délivrée par le préfet de police ; dès lors, je ne connais ni l’objet de la formulation de sa demande, et au-delà, l’utilisation qui en est faite. Je ne suis pas à même de vous dire l’utilisation que M. Benalla a faite de cette autorisation de port d’arme. Il m’est difficile d’émettre un jugement sur un élément relevant de l’organisation interne du palais de l’Élysée.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Sur l’autorisation de port d’arme de M. Benalla, il est indiqué « mission de police ». Cela est-il compatible avec son rôle ?

M. Jean-Marie Girier. – Je vous ai fait part de l’investissement de M. Benalla sur ses missions organisationnelles que j’ai pu voir, mais je n’ai pas pu voir l’ensemble du champ de ses missions.

M. Philippe Bas, président. – Comprenez – même si vous n’êtes pas à même de répondre personnellement, en raison des attributions qui sont les vôtres, à ces questions – qu’il est assez troublant d’avoir d’un côté une définition de fonctions qui ne semble pas avoir de rapport avec la sécurité, et de l’autre un permis de port d’arme qui est motivé, par le préfet de police, par les attributions de police et de sécurité de M. Benalla. Cela n’exclut pas d’ailleurs que M. Benalla ait d’autres missions que celles de police mais atteste que la présidence de la République a transmis des éléments nécessaires pour que le préfet de police puisse se prononcer sur une demande d’autorisation de port d’arme. Peut-être que ce permis de port d’arme a trait non pas aux fonctions que M. Benalla exerçait auprès du chef de cabinet pour la préparation des déplacements publics du chef de l’État mais – comme il nous a été indiqué – au fait qu’il était responsable de l’organisation des déplacements privés du chef de l’État, et que c’est là que ses compétences en matière de sécurité donnaient toute leur mesure.

Nous avons vu, par ailleurs, M. Benalla accompagner le Président de la République dans un certain nombre de déplacements, et faire barrage de son corps lorsque la foule était un peu trop pressante. Nous constatons qu’il avait, de fait, une responsabilité de protection rapprochée du chef de l’État – mais sans doute ne l’avez-vous pas perçue directement malgré la publicité qui a pu lui être donnée...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Lorsque vous avez eu connaissance des faits, le 2 mai, avez-vous conseillé au ministre d’État de diligenter une enquête administrative,

de saisir l'IGPN ou de saisir la justice eu égard au fait que les événements étaient particulièrement troublants et que des dysfonctionnements lourds sont avérés au sein de la préfecture de police dépendant du ministère de l'intérieur, personne dans la chaîne de commandement de la police n'ayant fait le moindre rapport au préfet de police ou au ministère de l'intérieur sur les événements, alors qu'il y avait un responsable de la police sur la place de la Contrescarpe ?

M. Jean-Marie Girier. – Au regard de cette vidéo, je ne méconnais pas la gravité des faits mais je souhaite, comme vous, que toute la vérité soit faite là-dessus ; la justice en est saisie.

Le plus grave, pour moi, eût été que l'Élysée n'ait aucune réaction ni ne prenne aucune sanction – ce qui n'a pas été le cas. Il ne m'appartenait pas, personnellement, de transmettre ces informations au procureur de la République en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale. Dès que j'ai eu connaissance de la vidéo, j'ai transmis immédiatement tous les éléments à mon autorité hiérarchique, qui elle-même a procédé aux diligences nécessaires avec l'Élysée et avec la préfecture de police. Comme l'a rappelé le ministre, lors de son audition, il appartenait à l'autorité hiérarchique – la plus à même de le faire – d'apprécier cela. Dans toute la chaîne décisionnelle, personne n'a estimé opportun de transmettre ces informations au procureur.

Le ministre vous a rappelé que dans la pratique, les ministres de l'intérieur ne saisissent le procureur en vertu de l'article 40 que quasiment uniquement pour des faits qui constituent des délits de presse. Le ministre n'a pas vocation à se substituer à ceux qui sont en responsabilité au plus près du terrain pour recueillir les éléments, et le cas échéant, des signalements.

Un signalement avait été fait sur la plateforme de l'IGPN, laquelle n'a pas jugé devoir donner suite. En l'occurrence, les auteurs des violences n'étaient pas des policiers. Or le rôle de l'IGPN est d'assumer et d'assurer le suivi des fonctionnaires de la police nationale dans de telles situations.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons eu l'occasion, à plusieurs reprises, de répéter que cet article 40 ne comporte aucune espèce de restrictions sur la nature des autorités publiques qui doivent l'utiliser. Si le ministre de l'intérieur s'est fait pour lui-même sa propre doctrine – à supposer qu'elle corresponde à celle de ses prédécesseurs – cela n'est qu'une doctrine ; en réalité, l'obligation pèse sur lui comme sur toute autre autorité publique... Les faits justifient-ils vraiment de déclencher l'article 40 ? Nous avons interrogé plusieurs personnalités qui auraient pu le décider elles-mêmes, notamment certaines autorités préfectorales, qui nous ont confortés dans notre idée.

À cet égard, un seul point est absolument certain : le procureur de la République, lui, quand il a eu connaissance des faits, n'a pas estimé qu'ils étaient en deçà du niveau permettant l'ouverture d'une enquête préliminaire, puis d'une instruction.

D'une certaine manière, l'appréciation faite par les différentes autorités hiérarchiques, jusqu'au ministre de l'intérieur et au directeur de cabinet du Président de la République, diverge de celle du procureur de la République de Paris quant à la gravité du délit. Notre commission des lois, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête, aura à se prononcer sur ce sujet.

En outre, il importe de savoir si le cabinet du ministre de l'intérieur a demandé, dès les premiers jours qui ont suivi le dysfonctionnement du 1^{er} mai 2018, à accéder aux images de vidéoprotection de la Ville de Paris, afin de faire la lumière sur les circonstances de l'intervention de M. Benalla place de la Contrescarpe. Le cabinet du ministre s'est-il interrogé sur ce point ? À votre connaissance, la demande a-t-elle été faite, par le cabinet du ministre de l'intérieur ou par une autre autorité ? Il a fallu attendre qu'un grand quotidien rende l'affaire publique pour qu'une enquête de l'IGPN soit ouverte.

Au fond, le 2 mai, s'est-on contenté de savoir, premièrement, que la présidence de la République, qui emploie M. Benalla, a été dûment informée de ce qui s'est passé et, deuxièmement, que celle-ci a décidé d'une sanction ? Cette dernière semble avoir épuisé toute autre réaction des pouvoirs publics face au dysfonctionnement dont il s'agit.

M. Jean-Marie Girier. – Personne, au sein du cabinet du ministre d'État, n'a demandé à avoir accès ni n'a eu accès aux images de vidéoprotection de la Ville de Paris. Nous disposions de la vidéo rendue publique sur les réseaux sociaux par un militant politique, mais d'aucun autre document. Je ne sais pas si une autre autorité a sollicité l'accès aux images de vidéoprotection de la Ville de Paris.

Mme Jacky Deromedi. – Vous avez dit que vous n'étiez pas à l'origine des demandes relatives à l'équipement de police et à la voiture ; que le permis de port d'arme vous avait été demandé, mais qu'il n'avait pas été accordé par votre intermédiaire ; que l'attribution du grade de lieutenant-colonel dans la réserve de la gendarmerie ne relevait pas de vous non plus. Étant donné votre position au ministère de l'intérieur, comment se fait-il que votre avis ne soit jamais pris en compte, pour ce qui concerne une personne appelée à être si proche du Président de la République ?

M. Jean-Marie Girier. – Il faut savoir faire la part des choses. J'ai pu côtoyer Emmanuel Macron et travailler avec lui alors qu'il était candidat. Mais, depuis qu'il a été élu Président de la République, je me suis fixé une règle à son égard : ne jamais aborder avec lui les sujets relatifs au ministère de l'intérieur. C'est, pour moi, un impératif fondamental, une question de loyauté vis-à-vis de mon ministre ; je ne saurais le court-circuiter.

De plus, au regard de ces éléments, je veille à éviter toute ingérence dans les demandes techniques, par exemple dans l'attribution d'un port d'arme, formulées par des agents de la présidence de la République. J'insiste : en aucun cas, et à aucun moment, je n'ai servi pour de quelconques passe-droits entre M. Benalla et le ministre de l'intérieur.

M. Philippe Bas, président. – Savez-vous au moins si, lorsqu'il a rendu sa décision, le préfet de police était informé du refus que les services centraux du ministère de l'intérieur avaient opposé à la même demande ?

M. Jean-Marie Girier. – Je n'ai pas connaissance de cette information.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vous l'avez compris, nous sommes préoccupés de la sécurité et de la protection du Président de la République. Vous nous dites que vous n'avez pas procédé vous-même au recrutement d'Alexandre Benalla, effectué en décembre 2016 par le mouvement En Marche. Le trésorier d'un mouvement politique signe les contrats d'embauche, mais ce n'est pas lui qui décide de recruter telle ou telle personne dans l'équipe de campagne. Nous ne savons pas qui a décidé de recruter M. Benalla ; cela étant, là n'est pas l'objet de ma question.

En décembre 2016, lors du recrutement du responsable de la sécurité, un certain nombre de vérifications ont dû être menées. Or il a été fait état d'au moins deux incidents graves ayant concerné M. Benalla au cours du mois précédent, au centre de formation d'apprentis (CFA) de Bobigny, le jour de la déclaration de candidature d'Emmanuel Macron, puis dans les locaux d'En Marche, le 24 novembre 2016.

Contestez-vous l'existence de ces incidents ? Avez-vous fait vérifier si M. Benalla était quelqu'un de fiable, s'il correspondait au poste que vous vous apprêtiez à lui confier ? Ce qui nous préoccupe, c'est l'adéquation entre le comportement de l'intéressé et les responsabilités qui lui ont été attribuées, tout d'abord par un mouvement politique, ensuite par la présidence de la République.

M. Jean-Marie Girier. – J'ai été avisé du recrutement de M. Benalla, mais, je le répète, je n'y ai pas procédé. Je ne connaissais pas l'antériorité de son parcours, excepté quelques éléments, notamment son engagement au sein du service d'ordre du parti socialiste pendant de nombreuses années. En particulier, je savais qu'il avait déjà agi dans le cadre d'une campagne présidentielle et que, de ce fait, il disposait d'une certaine expérience. Il s'agissait là d'une forme de plus-value dans la mise en place du dispositif de sécurité d'En Marche. Je savais en outre qu'il avait travaillé comme garde du corps à l'Office européen des brevets et qu'il était alors employé auprès du délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer.

Pour ce qui concerne les faits, je laisse le terme de « gravité » à votre appréciation.

Beaucoup d'entre vous savent ce qu'est une campagne présidentielle et quel est, dans ce cadre, le rôle d'un service d'ordre. Lorsqu'un militant politique vient perturber un événement de la campagne, le service d'ordre reçoit pour mission de l'extraire de la pièce. En général, cela ne se fait pas dans la plus grande cordialité... Il faut savoir répondre à la tension qui se manifeste : tel était le cas à Bobigny, le jour où M. Macron a annoncé sa candidature.

J'ai bien entendu parler du second point que vous mentionnez. Selon moi, il s'agissait de conflits de voisinage, de conflits d'usage, en aucun cas d'éléments de nature à rompre la confiance que nous pouvions alors placer en M. Benalla pour l'accomplissement des fonctions qui lui étaient confiées. Je le rappelle, le périmètre de ces missions était assez large : il s'agissait d'assurer la sûreté des bâtiments, d'organiser la sécurisation et les dispositifs de sécurisation des meetings, de diriger l'animation et la mobilisation de l'ensemble des bénévoles du service d'ordre de la campagne. Lorsque les meetings réunissaient 15 000, voire 25 000 personnes, ce service d'ordre pouvait atteindre 300 à 400 personnes.

Mme Catherine Troendlé. – Vous étiez un homme de confiance du candidat Emmanuel Macron, une pièce maîtresse de sa campagne présidentielle. J'ai moi-même suivi, en d'autres temps, quelques-unes des campagnes précédentes : il me semble qu'un directeur de campagne connaît parfaitement, non seulement le candidat, mais toutes les personnes qui gravitent au plus près de lui. Je m'étonne donc que vous n'ayez pas connu plus précisément le parcours de M. Benalla et que vous n'ayez pas vous-même assuré ce recrutement. Lorsque M. Benalla a été recruté à la présidence de la République, n'avez-vous donc été consulté à aucun moment ?

M. Jean-Marie Girier. – La question de la proximité doit être graduée. À mon sens, les personnes les plus proches d’Emmanuel Macron lors de la campagne étaient ses conseillers en communication, ses conseillers sur le fond, ses conseillers organisant les déplacements, ses conseillers organisant les finances et les ressources humaines, plutôt que les responsables de la sécurité. En l’occurrence, Emmanuel Macron n’avait affaire à M. Benalla que lorsqu’il était à l’extérieur du siège de la campagne, dans ses déplacements ou lors des meetings.

Je vous adresserai donc la même réponse qu’à M. le président de la commission ; une fois devenu Président de la République, M. Macron n’avait pas à me solliciter en quoi que ce soit au sujet de M. Benalla.

M. Philippe Bas, président. – Certes, il n’avait pas à le faire, mais peut-être l’a-t-il fait tout de même : en tout cas, c’est la question de Mme Troendlé.

M. Jean-Marie Girier. – Je vous confirme qu’il ne l’a pas fait. Le Président de la République s’est entouré de collaborateurs, il a mis en œuvre leur recrutement. Pour ma part, avec mon directeur de cabinet, j’étais bien affairé à organiser l’équipe qui s’installait à l’hôtel de Beauvau.

M. Philippe Bas, président. – D’autres membres de l’équipe de sécurité de la campagne présidentielle se sont-ils vu, ensuite, confier des fonctions au sein de l’exécutif, que ce soit dans les ministères ou à l’Élysée ?

M. Jean-Marie Girier. – En qualité de gendarme réserviste attaché à la garde républicaine, M. Crase a été affecté auprès du commandement militaire de la présidence de la République. Mis à part ce cas, je n’ai connaissance que d’une personne, chargée de la sécurité du candidat Macron au début de la campagne, qui, en tant que membre du GIGN, a ensuite été réintégrée dans la gendarmerie nationale. Cette personne est aujourd’hui au GSPR.

M. François Pillet. – Ma question est dans la droite ligne de celle qui vient d’être posée. Imaginons qu’un certain nombre d’autres contractuels soient chargés, de manière directe ou indirecte, de la sécurité du Président de la République. Serait-il concevable que vous ne les connaissiez pas ?

M. Jean-Marie Girier. – Pour ce qui concerne la sécurité de la présidence, la situation est assez claire. Le GSPR, commandé par le colonel Lavergne, est chargé de la protection personnelle, individuelle du Président de la République, notamment lors de ses déplacements. Le commandement militaire, dirigé par le général Bio-Farina, assure la sécurisation du palais. Enfin, la préfecture de police est responsable de la sécurité périmétrique. Il est évident que, si d’autres personnes interagissaient, nous en serions informés, mais tel n’est pas le cas.

À ma connaissance, il n’y a pas eu d’incident majeur mettant en cause la sécurité du Président de la République lors de ses déplacements : une telle information serait, je l’espère, remontée au ministère de l’intérieur.

M. Alain Richard. – Mes questions s’adressent d’abord à nos rapporteurs ; en effet, je souhaiterais savoir comment progressent nos travaux.

Tout d’abord, avons-nous demandé copie du formulaire de demande d’autorisation de port d’arme ? Le considérant qui figure dans la décision se prononce sur les

arguments de la demande. Cette dernière émane, je le présume, du cabinet du Président de la République. Elle a bien été établie par quelqu'un. Avons-nous identifié le chaînage entre la demande et la décision individuelle du préfet de police ?

M. Philippe Bas, président. – Nous avons bien demandé ce document au ministère de l'intérieur ; nous attendons la réponse.

M. Alain Richard. – Ensuite, sauf erreur de ma part, c'est la préfecture de police qui, pour toutes les questions d'ordre public et de circulation, exploite le réseau de vidéoprotection de Paris. Possédons-nous les dispositions contractuelles qui organisent la consultation permanente, par la préfecture de police, de ce réseau de vidéoprotection ? Compte tenu de la réglementation spécifique à la police administrative et à la police municipale à Paris, je suppose que, en la matière, c'est le droit commun qui s'applique.

Enfin – c'est une simple observation, quant aux étapes qui ont conduit au recrutement de M. Benalla –, j'ai quelque expérience du fonctionnement du service d'ordre du parti socialiste ; c'est, à vrai dire, le seul que je connaisse. Ce service d'ordre faisait référence depuis longtemps : le fait d'y avoir longtemps servi était en soi un argument de recrutement.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – On pourrait tout à fait demander le document contractuel relatif à la vidéoprotection, ce qui n'a pas encore été fait.

Monsieur Girier, vous estimez que M. Benalla n'a pas « interagi » avec l'ensemble du dispositif de sécurité du Président de la République, bien qu'il ait disposé d'une autorisation de port d'arme en raison d'une « mission de police » et d'une voiture de police ; on ne sait d'ailleurs pas précisément qui a décidé de mettre ce véhicule à sa disposition.

De plus, j'insiste sur la relative opacité qui apparaît, bizarrement, entre le ministère de l'intérieur et la préfecture de police. Comment expliquer qu'un personnage se présente à une réunion de commandement, où il n'avait rien à faire, qui plus est dans un accoutrement qui vous a vous-même étonné, sans qu'aucune explication soit demandée, sans que le ministère de l'intérieur manifeste la moindre réaction ?

Il y avait bien un responsable de la police place de la Contrescarpe : il a constaté les agissements des deux personnes concernées, et, à tout le moins, il aurait dû faire état de ces actes. Étant donné la qualité de ces personnes, le préfet de police aurait dû en rendre compte au ministère de l'intérieur. Tel n'a pas été le cas : pourquoi ? Quelles conséquences en tirez-vous ?

M. Jean-Marie Girier. – À ma connaissance, M. Benalla n'a pas interagi avec les services de sécurité.

Ensuite, à propos de la voiture, une réponse a pu être apportée par le général dirigeant le commandement militaire : il s'agissait d'un véhicule de la présidence de la République, équipé par la présidence de la République.

Vous parlez d'« opacité » entre le ministère de l'intérieur et cette grande maison qu'est la préfecture de police, laquelle compte plus de 40 000 agents. M. le préfet de police lui-même n'était pas informé de la venue de M. Benalla dans la salle de commandement ce 1^{er} mai 2018. De son côté, le ministre de l'intérieur voit remonter vers lui un grand nombre d'informations ; il est à la tête d'un ministère de près de 300 000 personnes. Vous avez pu le lire dans le rapport de l'IGPN, qui vous a été remis vendredi dernier : le major accompagnant

MM. Benalla et Crase ne s'est pas jugé fondé à faire remonter l'information. Peut-être a-t-il été impressionné par la qualité de M. Benalla, comme le suggère M. le président de la commission. La question dont il s'agit sera éclairée par l'instruction judiciaire en cours.

M. Philippe Bas, président. – La question de M. le rapporteur ne portait pas sur le major. Ce dernier est sans doute un agent de grande valeur, mais, compte tenu de son grade, il n'a pas estimé pouvoir s'interposer, ou même être en position d'établir un rapport. Cela étant, un commissaire de police était bien présent place de la Contrescarpe ; nous avons d'ailleurs entendu parler de lui dès le 19 juillet dernier. Comment se fait-il qu'il n'ait pas produit de rapport ? Pourquoi a-t-il fallu attendre qu'une vidéo circule pour que le ministère de l'intérieur déclare avoir été informé de ce qui s'était produit, de même que l'Élysée ?

Vous avez rappelé les échanges d'informations menés, le 2 mai, entre l'Élysée et le cabinet du ministre de l'intérieur. Mais, quand on vous demande si un rapport aurait dû être établi par le commissaire de police présent place de la Contrescarpe, vous ne nous répondez pas. Selon vous, ce rapport aurait-il dû être rédigé, compte tenu de la gravité des faits ? Au regard de la vidéo, vous avez vous-même reconnu l'importance de la situation, au point d'engager un dialogue avec la présidence de la République.

M. Jean-Marie Girier. – Je n'émettrai pas de jugement sur l'appréciation qui a pu être portée tant par le commissaire présent sur place que par le commandant de la compagnie de CRS. Ce dernier l'a indiqué, ses effectifs étaient persuadés d'avoir affaire à des fonctionnaires de police en civil.

Je vous le confirme : à ma connaissance, aucune note n'est remontée au ministre. Désormais, l'enquête judiciaire pourra établir d'éventuelles responsabilités parmi les fonctionnaires de police présents sur place.

M. Philippe Bas, président. – Vous savez combien nous sommes respectueux des attributions de la justice et soucieux de la séparation des pouvoirs : c'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont justifié la constitution de cette mission d'information, dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête. Cela étant, tout ce qui concerne, non les faits délictueux reprochés à M. Benalla, mais le fonctionnement de la hiérarchie administrative est au cœur de nos interrogations. Il n'est pas du tout certain que le juge ait à se prononcer sur l'opportunité des réactions administratives qui ont eu lieu, ou plutôt qui n'ont pas eu lieu, après la constatation des faits.

Dès lors, nous nous sentons pleinement investis de cette compétence, pour tenter de mettre au jour d'éventuels dysfonctionnements de la part de l'administration. En l'occurrence, il ne me paraît pas tout à fait pertinent de renvoyer à l'instruction judiciaire ; mais nous prenons acte de votre réponse.

Mme Brigitte Lherbier. – Je reviens à la période de la campagne. M. Benalla a été recruté du fait de son expérience, mais cette dernière restait limitée ; il n'avait alors que vingt-cinq ans. Avait-il des diplômes ? Il devait gérer des flux et des personnes, il bénéficiait d'une autorisation de port d'arme au sein du siège du parti : ce n'est pas rien. Certes, la communication est essentielle, mais la sécurité l'est encore plus, d'autant qu'en cette période le plan Vigipirate était encore au niveau le plus élevé du fait de la menace terroriste.

Qui a pu vérifier les diplômes de M. Benalla ? On mesure l'enjeu dont il s'agit quand on sait toutes les obligations administratives incombant aux élus locaux pour recruter

un policier municipal. Il me semble aberrant que les compétences d'une personne si proche de M. Macron n'aient pas été examinées plus attentivement.

De plus, M. le préfet Lalande nous a affirmé que, pour préparer la sécurisation d'un site, l'on commence par répertorier l'ensemble des points d'enregistrement. Comment se fait-il que le ministère de l'intérieur n'ait pas demandé tout de suite l'ensemble des points de vidéo qui existaient, pour constater les actes auxquels M. Benalla avait pu se livrer ?

M. Jean-Marie Girier. – M. Benalla était-il trop jeune ? J'ai tendance à croire que la valeur n'attend pas le nombre des années... Moi-même, à l'époque où j'étais directeur de la campagne présidentielle de M. Macron, j'étais âgé de trente-deux ans.

En tant que directeur de la sûreté et de la sécurité, Alexandre Benalla s'occupait de la gestion du parc automobile, de la sécurisation du QG de campagne, de la gestion de l'ensemble du volet « sécurité » de l'organisation des meetings, de l'animation des nombreux bénévoles du service d'ordre et de la sécurité des déplacements.

M. Philippe Bas, président. – Tous les mots comptent : cela veut-il dire que M. Benalla n'avait pas de fonctions de protection rapprochée, autrement dit qu'il n'était pas garde du corps du candidat Macron pendant cette période ?

M. Jean-Marie Girier. – Il s'agit là d'une question intéressante, pour ce qui concerne déroulement de la campagne.

Du jour où Emmanuel Macron a démissionné de ses fonctions de ministre de l'économie, il n'a plus bénéficié d'aucune protection de la part de l'État.

M. Philippe Bas, président. – C'est normal ! Moi-même, lorsque j'ai quitté mes fonctions ministérielles, je n'ai plus bénéficié d'une telle protection.

M. Jean-Marie Girier. – Certes, monsieur le président. Cela étant, jusqu'au mois de janvier 2017, Emmanuel Macron a dû mener sa campagne électorale sans protection de l'État. Le mouvement En Marche a donc dû mettre en place un service de sécurité privée.

Je rappelle que M. Macron, personnalité en vue, a effectué alors de très nombreux déplacements ; qu'il pouvait réunir, lors de ses meetings, plus de 25 000 personnes.

Dès que la sécurité du candidat Emmanuel Macron a été assurée par les agents et les fonctionnaires de police du SDLP, le mouvement En Marche ne s'est plus chargé de la protection physique, de la bulle individuelle du candidat, jusqu'à la fin de la campagne. L'État a repris cette mission de manière progressive.

M. Philippe Bas, président. – Mais M. Macron n'a été candidat que le 16 novembre 2016...

M. Jean-Marie Girier. – La protection de M. Macron a été assurée par l'État à compter du mois de janvier 2017.

Je ne reviendrai pas sur les diplômes de M. Benalla. Je relève simplement que sa situation administrative doit être examinée au regard de la réglementation applicable aux activités privées de sécurité. Tels sont les éléments fournis, à ce titre, par le Conseil national des activités privées de sécurité, le Cnaps. Sa carte professionnelle d'agent de sécurité lui a

été délivrée en février 2014 ; elle fait suite à une précédente carte, datée de 2011, et elle est valable jusqu'en février 2019. Cette carte comporte les mentions suivantes : protection physique des personnes, surveillance humaine ou surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou de gardiennage, transports de fonds, sûreté aéroportuaire, opérateur de vidéoprotection. M. Benalla est également titulaire, depuis juillet 2018, d'un agrément de dirigeant de société de sécurité privée. L'ensemble de ces autorisations lui ont été délivrées conformément aux procédures en vigueur, et les enquêtes de moralité menées dans ce cadre semblent ne pas avoir fait apparaître d'éléments s'opposant à la délivrance de ces agréments.

Enfin, au sujet des enregistrements, je tiens également à rappeler la chronologie. Le 2 mai 2018 au matin, le cabinet du ministre a disposé de l'information selon laquelle M. Benalla serait intervenu dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre. L'autorité hiérarchique a été dûment avisée, comme l'autorité préfectorale. Dès lors, ce n'était pas au ministre ou à son cabinet d'aller demander, puis visionner les vidéos, mais à l'autorité au plus près du terrain de s'en enquérir. Je ne suis pas en mesure de vous dire quelles suites ont été données.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – À votre connaissance, M. Benalla a-t-il créé une société de sécurité privée, ou avait-il pris des dispositions à cette fin ?

M. Jean-Marie Girier. – Pas à ma connaissance.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Dans ces conditions, quelle était l'utilité de l'agrément de dirigeant de société de sécurité privée ?

M. Jean-Marie Girier. – J'ai fait mention des éléments fournis par le Cnaps.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Alain Richard s'interroge quant au fondement de l'existence des vidéos. Le système de vidéosurveillance existant à Paris est appliqué dans le cadre du plan zonal de vidéoprotection d'Île-de-France ; je renvoie à la délibération du conseil de Paris de 2009 et à la convention du 24 février 2010. En vertu de ce texte, les vidéos dont il s'agit sont la propriété de l'État, qui est chargé du déploiement, du fonctionnement et de la maintenance. La Ville de Paris n'a été sollicitée que pour ce qui concerne l'autorisation d'implantation sur la voirie municipale, l'exonération de la redevance d'occupation du domaine public et les subventions de fonctionnement.

Monsieur Girier, ma question est très simple. Vous insistez sur l'exclusivité de la compétence du GSPR. Dans ce cas, comment expliquez-vous ce que M. Benalla a révélé au journal télévisé de TF1, à savoir qu'il était armé lorsqu'il accompagnait le Président de la République dans ses déplacements privés ?

M. Jean-Marie Girier. – Les images de vidéosurveillance relèvent d'un cadre de conservation et d'exploitation extrêmement strict, défini aux articles L. 252-1 et suivants du code de la sécurité intérieure. L'installation des systèmes de vidéoprotection est soumise à l'autorisation de la CNIL. L'accès en est limité aux agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales, ainsi que des douanes et des services d'incendie et de secours. En outre, la durée de conservation des images est limitée à un mois, sauf nécessité de les conserver pour les besoins d'une procédure pénale. Surtout, passé ce délai, le code de la sécurité intérieure prévoit expressément que les enregistrements doivent être détruits.

Quant aux propos tenus ces derniers jours dans les médias par M. Benalla, je n'ai pas à les commenter : je n'ai pas connaissance des faits dont il s'agit, n'ayant pas été présent au cours de ces événements.

Mme Catherine Di Folco. – M. Benalla était présent, lors de la manifestation du 1^{er} mai, en qualité d'observateur. Or le statut des observateurs me semble un peu flou. Vous paraît-il normal que ces derniers assistent à des réunions de préparation ou à des réunions de débriefing internes au ministère de l'intérieur, pour ce qui concerne des opérations de maintien de l'ordre ? M. Benalla était accompagné de M. Crase. D'autres observateurs peuvent-ils être admis à des réunions de cette nature ?

M. Jean-Marie Girier. – Le rapport de l'IGPN, rendu public vendredi, apporte des éclairages sur l'ensemble de ces points. Il fournit également quelques perspectives.

Tout d'abord, il est nécessaire de confirmer et d'amplifier la présence d'observateurs au sein de la police et de la gendarmerie : cette pratique permet une meilleure connaissance de l'action des forces de l'ordre et resserre le lien de confiance entre les forces de sécurité intérieure et la population. Il est bon qu'un certain nombre de chercheurs, d'élus, de magistrats ou de journalistes puissent partager, ne serait-ce que l'espace d'une journée, ce qu'est la vie de nos forces de sécurité.

Toutefois, en la matière, le rapport de l'IGPN constate que la pratique n'est pas uniforme, faute d'un cadre fixant systématiquement les conditions d'autorisation et d'accueil des observateurs et régissant leur présence lors d'opérations de police. De surcroît, ces observateurs ne font pas l'objet d'une identification spécifique, à l'exception, parfois, des journalistes.

Aussi, vos remarques rejoignent en partie les conclusions de l'IGPN : il faut assurer un meilleur encadrement à l'aide de briefings, que ce soit en amont, pour détailler la conduite à tenir et la bonne distance à observer, ou en aval, pour expliquer le travail des forces de sécurité.

L'IGPN suggère ainsi l'établissement d'une charte-type rappelant les grands principes qui doivent présider à l'accueil des observateurs, leurs droits, leurs devoirs et le positionnement hiérarchique suffisant du référent. Elle invite à la signature systématique d'une convention avec l'observateur. Enfin, elle préconise le port d'un signe distinctif permettant d'identifier l'observateur sans ambiguïté.

Le ministre d'État saura, dans les tout prochains jours, se saisir de ce rapport, pour que, dans un cadre mieux organisé et de manière mieux régulée, la présence des observateurs soit assurée à l'avenir.

M. Jacques Bigot. – Monsieur Girier, nous vous auditionnons, non seulement comme chef de cabinet du ministre de l'intérieur, mais aussi comme ancien directeur de campagne de M. Macron. En cette seconde qualité, pouvez-vous nous dire quelle était, durant la campagne, la place, à ma connaissance éminente, de M. Gérard Collomb ? Est-il vraisemblable que le ministre de l'intérieur n'ait pas su qui était M. Benalla lorsqu'il l'a rencontré avec vous, comme vous l'avez dit à plusieurs reprises ?

M. Jean-Marie Girier. – M. Collomb, alors maire de Lyon et président de la métropole de Lyon, occupait, lors de la campagne de M. Macron, la place d'un élu engagé et investi pour un projet, auprès d'un candidat à l'élection présidentielle.

M. Collomb rencontrait régulièrement M. Macron ; ils abordaient divers sujets, et leurs discussions portaient tant sur le fond que sur la forme. Mais – je vous l'atteste –, lors de ces réunions, M. Benalla n'était pas présent. Si M. Collomb a pu le rencontrer au cours de la campagne, il n'a fait que le croiser, dans des circulations, devant une porte ou à proximité d'un véhicule, lors d'un départ de cortège. À aucun moment il ne s'est trouvé en sa présence lors de telle ou telle réunion de travail. Il ne le connaissait que de vue. Il ne savait ni son nom, ni son prénom, ni ses fonctions.

Mme Agnès Canayer. – Vous nous dites avoir été parmi les premières personnes informées des agissements de M. Benalla le 1^{er} mai 2018. Vous affirmez, de plus, avoir pris toutes les mesures qui s'imposaient, en saisissant votre hiérarchie. À quel moment avez-vous connu la nature de la sanction prononcée à l'encontre de M. Benalla ? Avez-vous été informé de la présence de M. Benalla lors d'événements postérieurs à la mise en œuvre de cette sanction ? *A fortiori*, avez-vous pu constater, de la part de M. Benalla, des comportements dépassant les nouvelles fonctions, plus protocolaires, qui lui avaient été attribuées après sa rétrogradation ?

M. Jean-Marie Girier. – Je n'ai pas été informé le 1^{er} mai, mais le 2 mai au matin. Puis, le 2 mai au soir, mon directeur de cabinet et moi-même avons appris, de la part du directeur de cabinet de la présidence, qu'une sanction allait être prise. Toutefois, nous n'en avons pas connu la nature, et je n'ai pas eu d'échange à ce sujet.

Pendant peut-être un mois, je n'ai pas eu affaire à M. Benalla ; au cours de ce mois de juillet, j'ai eu un certain nombre d'échanges avec lui, au sujet d'événements se déroulant au palais.

Le 2 mai au matin, lorsque j'ai découvert la vidéo, j'ai dû visionner les images plusieurs fois pour y croire : la personne que j'ai connue pendant la campagne électorale n'était en aucun cas violente. Au contraire, dans des climats de forte tension, tels que l'on peut les connaître lors d'une campagne présidentielle, c'était quelqu'un qui savait gérer son stress et garder son calme. Je vous l'avoue, j'ai été particulièrement surpris de le voir agir de cette manière.

M. Éric Kerrouche. – Le général Bio-Farina a déclaré que Vincent Crase était présent le 1^{er} mai dernier, non pas comme réserviste, mais comme simple citoyen. Le ministère de l'intérieur s'est-il enquis du statut exact de M. Crase ce jour-là, alors même que, à ma connaissance, il a été suspendu de la réserve opérationnelle de la présidence le 3 mai ? Le ministère de l'intérieur va-t-il prendre une décision à son sujet ? Pourquoi cette dernière n'a-t-elle pas encore été prise ?

M. Jean-Marie Girier. – Au sujet de la présence de M. Crase le 1^{er} mai 2018, je me permets de vous renvoyer à la page 13 du rapport de l'IGPN. « Alexandre Benalla est accompagné, pour la circonstance – à son arrivée à la préfecture de police –, d'une seconde personne, qu'il présente comme un collaborateur, en l'occurrence M. Vincent Crase. Le major Mizerski ne connaît pas M. Crase, mais ne demande pas d'explication, compte tenu du « statut » de M. Benalla, représentant affiché, et reconnu comme tel par sa hiérarchie, de la présidence de la République. »

Pour ce qui concerne le statut de réserviste dont dispose M. Crase, la gendarmerie nationale s'est exprimée à la fin de la semaine dernière. Une période de suspension a été prononcée. La gendarmerie nationale et le ministère de l'intérieur s'exprimeront après l'instruction judiciaire quant aux suites à donner aux contrats de réserviste de M. Crase et de M. Benalla.

M. Philippe Bas, président. – Je reviens sur l'agrément de dirigeant d'entreprise de sécurité privée, accordé le 9 juillet dernier, qui a interpellé un grand nombre de nos concitoyens. Comment expliquer qu'un tel agrément ait pu être délivré, à cette date, à M. Benalla, compte tenu des fonctions qu'il occupait encore à l'Élysée ? Au titre de la procédure d'instruction par le Cnaps, une enquête de moralité a-t-elle été conduite à cette occasion ? Si oui, comment expliquer que l'agrément lui ait été donné, alors même qu'il avait fait l'objet d'une sanction ?

M. Jean-Marie Girier. – Vous venez de l'indiquer, l'agrément a été délivré par le Cnaps. Je n'en connais pas les motivations. Sur ce point, seul l'intéressé pourrait vous répondre.

M. Philippe Bas, président. – Cet organisme est pourtant sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

M. Jean-Marie Girier. – En effet.

M. Philippe Bas, président. – Peut-être votre directeur de cabinet, que nous auditionnerons à quatorze heures trente, pourra-t-il nous en dire davantage... Veuillez poursuivre.

M. Jean-Marie Girier. – Je vous confirme que les enquêtes de moralité, qu'il s'agisse des antécédents judiciaires ou des fiches de police, sont toujours menées, dans ce cadre, par le Cnaps.

M. Christian Cambon. – Je reviens sur le permis de port d'arme accordé à M. Benalla. Mme Lherbier l'a relevé : pour solliciter un tel permis en faveur d'un policier municipal, n'importe quel maire de France suit les règles imposées, à très juste titre, par le ministère de l'intérieur. Il faut mener une enquête approfondie au sujet de l'intéressé. Celui-ci doit suivre une formation et un entraînement, pouvant déboucher sur une double autorisation, et du préfet du département, et du procureur de la République. Cette procédure peut demander plusieurs mois : à son terme, un policier municipal, qui a passé un concours, peut, en vertu de sa profession, bénéficier d'un permis de port d'arme.

Ma question est simple : quelle formation M. Benalla a-t-il reçue pour bénéficier d'un permis de port d'arme ? Avez-vous des renseignements précis à propos des séances d'entraînement qu'il a pu suivre ? D'autres personnes, bénéficiant d'un permis de port d'arme, ont-elles été dispensées d'une manière ou d'une autre de cette séquence extrêmement longue et difficile ?

M. Jean-Marie Girier. – Il ne m'appartient pas de porter une appréciation quelconque sur la période élyséenne. Je vous répondrai donc à propos de la période de campagne.

Je vous confirme que, au sein du ministère de l'intérieur, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la DLP AJ, assure une instruction et que plusieurs services

donnent leur avis, qu'il s'agisse du renseignement territorial ou de l'unité de coordination de lutte antiterroriste, sans oublier le directeur général de la police nationale, le DGPN.

M. Benalla s'est vu délivrer une autorisation de port d'arme en octobre 2017 sur un fondement différent, en vertu du code de la sécurité intérieure, sans que le cabinet du ministre ou le ministre lui-même en aient été informés. Durant la campagne présidentielle, M. Benalla bénéficiait d'un permis de port d'arme. À titre personnel, il était tireur sportif. Mais je ne saurais vous apporter d'éléments précis quant aux exercices, quant au nombre de tirs réglementaires et réguliers qu'il a pu effectuer.

M. Pierre Cuypers. – À mesure que la commission mène ses auditions, j'ai le sentiment, peut-être par trop personnel, que M. Benalla est un électron libre. À propos des manifestations du 1^{er} mai dernier, il a déclaré avoir fait un acte citoyen, pour épauler les forces de police. Ces dernières étaient-elles insuffisantes ce jour-là ? En outre, de qui M. Benalla dépend-il hiérarchiquement ?

M. Jean-Marie Girier. – M. Benalla était chargé de mission auprès du chef de cabinet du Président de la République. Son supérieur direct était donc le chef de cabinet du Président de la République, au-dessus duquel se trouve le directeur de cabinet du Président de la République.

Les forces de police présentes place de la Contrescarpe étaient-elles suffisantes ? Il reviendra à la justice de l'établir. Je ne me permettrai pas de qualifier les faits.

M. Éric Bocquet. – Dans votre propos liminaire, au sujet d'éventuels passe-droits, vous avez déclaré : « M. Benalla n'a bénéficié d'aucun traitement privilégié par mon intermédiaire. » M. le président de la commission l'a rappelé, chaque mot compte. Faut-il comprendre que M. Benalla aurait pu bénéficier de certaines faveurs de la part d'autres intermédiaires, en dehors du ministère de l'intérieur ?

M. Jean-Marie Girier. – Je ne suis pas fondé à porter d'appréciation sur d'autres interventions que les miennes.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Certaines photographies circulent, qui font état de la présence de M. Benalla au côté du Président de la République le 12 mai dernier à Porquerolles. S'agit-il de faux grossiers ?

M. Jean-Marie Girier. – Je n'en ai aucune idée.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions.

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, suspendue à 12 h 55, est reprise à 14 h 30.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Stéphane Fratacci, directeur de cabinet de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur

M. Philippe Bas, président. – Nous recevons M. Stéphane Fratacci, directeur de cabinet du ministre de l'intérieur. Un faux témoignage devant notre commission des lois dotée des prérogatives d'une commission d'enquête serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Stéphane Fratacci prête serment.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle aussi que nos auditions ne sont pas des comparutions, et que notre commission n'est pas un tribunal : elle a pour mission d'établir la vérité des faits et surtout de s'intéresser aux dysfonctionnements dans l'appareil d'État et aux remèdes qui pourraient leur être apportés.

M. Stéphane Fratacci, directeur de cabinet de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Je reviendrai rapidement sur la chronologie des 1^{er}, 2 et 3 mai derniers ainsi que sur celle des 18 et 19 juillet, avant de formuler quelques considérations générales, liées notamment au rapport remis par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) au ministre ce vendredi 27 juillet.

Le 1^{er} mai, j'ai consacré ma journée – avec une partie du cabinet du ministre – au suivi des différentes manifestations qui se déroulaient en France et à Paris, en relation régulière avec le préfet de police et les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales (DGPN et DGGN). S'il n'est pas dans les habitudes du directeur de cabinet de se déplacer sur le terrain, j'ai fait une exception à cette règle ce soir-là pour participer, vers 23 heures, à la visite du Premier ministre, avec le ministre de l'intérieur et le préfet de police, au commissariat du 13^{ème} arrondissement, à la rencontre d'unités engagées ce jour-là dans des opérations de maintien de l'ordre spécialement difficiles.

Le 2 mai au matin, je me suis rendu à 8 h 30 à la réunion dite d'état-major, qui rassemble autour du ministre d'État, et de son directeur de cabinet, les directeurs des forces de sécurité intérieure et des représentants de la préfecture de police. Le ministre a ouvert cette réunion et s'est fait préciser le bilan des événements du 1^{er} mai sur l'ensemble du territoire. Après cette réunion d'état-major, vers dix heures, je me suis rapproché du chef de cabinet du ministre pour visionner une vidéo qu'il m'avait signalée plus tôt ce matin-là. J'en ai pris connaissance et celui-ci m'a indiqué que l'auteur de l'interpellation violente qu'on y voyait était un collaborateur de la présidence de la République, M. Benalla. Il a ajouté qu'il avait eu connaissance de cette vidéo par un chargé de mission de la présidence de la République.

J'en profite pour préciser que je connaissais peu M. Benalla. J'avais eu l'occasion de le rencontrer à plusieurs reprises au cours de l'année, toujours courtoisement, essentiellement à l'Élysée, notamment à l'occasion de réceptions officielles. J'ai souvenir également de sa présence à l'occasion d'une réunion au ministère de l'intérieur, lorsque le Président de la République avait présidé une réunion de la cellule de crise après l'attentat de

Trèbes. J'ai rencontré M. Benalla pour la dernière fois le 16 juillet dernier, devant la place Beauvau, en me rendant à la réception organisée dans les jardins de l'Élysée en l'honneur de l'équipe de France de football. Sur la base de ces rares contacts, je n'aurais pas été en mesure d'identifier spontanément M. Benalla sur la vidéo.

Après avoir regardé cette vidéo, je me suis mis en relation avec le directeur de cabinet du Président de la République pour m'assurer qu'il avait bien eu connaissance de cette information, ce qu'il m'a confirmé. C'est à ce moment-là, et alors que je m'apprêtais à appeler le préfet de police pour partager avec lui cette information, puisqu'il s'agissait d'un événement survenu à l'occasion d'une opération de maintien de l'ordre placée sous sa responsabilité, que celui-ci m'a contacté au sujet de cette vidéo. Dans mon échange avec lui, je me suis naturellement référé aux termes de ma conversation avec le directeur de cabinet du Président de la République. J'ai également fait part au préfet de police du souhait du ministre de se déplacer dès la fin de la matinée sur l'itinéraire de la manifestation de la veille, et lui ai indiqué la nécessité pour lui de se rendre à Beauvau pour accompagner le ministre.

Le ministre est parti pour ce déplacement sans que nous puissions faire un point d'actualité avec lui comme nous en avons l'habitude. Lorsqu'il est rentré au ministère en milieu d'après-midi, le chef de cabinet et moi-même avons immédiatement fait un point avec lui et lui avons présenté la vidéo, en la visionnant. Il a considéré lui-même que le comportement de l'intéressé était inacceptable, et nous lui avons indiqué qu'il s'agissait d'un collaborateur de la présidence de la République, M. Benalla, et que la présidence de la République était informée.

Plus tard dans la journée, ce 2 mai, ayant à nouveau échangé avec le directeur de cabinet du Président de la République, je me suis assuré que l'autorité hiérarchique de M. Benalla était en mesure de donner toutes les suites appropriées. En toute fin de journée, j'ai de nouveau échangé avec le directeur de cabinet du Président de la République pour lui demander quelles étaient les suites envisagées au vu du comportement de l'intéressé. S'étant peu de temps auparavant entretenu avec M. Benalla, il m'a alors répondu que celui-ci s'était rendu dans cette opération de maintien de l'ordre avec son autorisation mais sans être missionné par la présidence ; qu'il avait été doté par la préfecture de police d'un équipement de protection, conformément à la pratique pour l'accompagnement des personnes admises comme observateurs ; que les actes de violence commis par M. Benalla étaient inacceptables ; et que des sanctions disciplinaires seraient prises. Estimant la situation prise en compte, j'en ai rendu compte au ministre le 3 mai au matin. Après cela, nous n'avons plus évoqué la situation de M. Benalla.

Le 18 juillet, j'ai été informé dans l'après-midi par la conseillère communication et par le chef de cabinet que le journal *Le Monde* allait publier un article sur le comportement de M. Benalla montré par la vidéo. Le ministre en a été également informé. Le jour même, à l'issue de la réunion dite de police, que je tiens trois fois par semaine vers 19 heures avec le préfet de police, le DGPN et le DGGN, j'ai signalé au préfet de police la prochaine publication de cet article.

Au vu de la parution de nouvelles images montrant M. Benalla pourvu d'un brassard de police et d'un équipement radio, le ministre nous a demandé de préparer une saisine de l'IGPN pour préciser les conditions dans lesquelles M. Benalla avait été autorisé par la préfecture de police à assister à des opérations de maintien de l'ordre, formuler toutes les recommandations nécessaires sur les conditions dans lesquelles des observateurs pouvaient être accueillis dans le cadre d'opérations de police et remédier aux éventuels

dysfonctionnements. Le rapport a été remis au ministre ce vendredi 27 juillet et vous a été transmis le jour même.

Avant de conclure mon propos, je souhaiterais formuler trois remarques d'ordre général. Première remarque : le rôle du directeur de cabinet d'un ministre est de s'assurer de la meilleure consolidation possible des informations recueillies avant leur transmission au ministre. Par construction, le ministère de l'intérieur brasse une quantité considérable d'informations de toute nature, certaines anecdotiques, d'autres de grande ampleur, allant de la bulle d'informations médiatiques aux renseignements classifiés. Pour d'évidentes raisons de confidentialité, les informations les plus sensibles peuvent remonter directement au directeur adjoint ou au directeur du cabinet du ministre, auxquels il incombe fréquemment de les confirmer, de s'assurer de leur exactitude et de les mettre en perspective avant leur communication. Dans un ministère qui est celui de l'urgence et de l'action, ce rôle implique une priorisation de chaque instant, dans l'urgence mais sans précipitation.

Par ailleurs, le directeur de cabinet joue un rôle tout particulier d'interlocuteur des autres représentants de l'exécutif : il est l'interlocuteur habituel du directeur de cabinet du Président de la République, de celui du Premier ministre et des autres directeurs de cabinet des autres ministères. Il est évidemment un interlocuteur privilégié des préfets partout sur le territoire national et, bien sûr, du préfet de police. À ce titre, les échanges entre le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, le préfet de police et le directeur de cabinet du Président de la République sont naturels et fréquents compte tenu du rôle de la préfecture de police vis-à-vis des autorités gouvernementales et de la présidence de la République dans la capitale : la préfecture de police est en charge de l'organisation et du bon déroulement en matière de sécurité de toutes les grandes manifestations qui surviennent à Paris, mais aussi des déplacements du Chef de l'État à Paris et de la sécurité du périmètre de proximité de la présidence de la République. Les grands événements d'ordre public ayant le plus souvent lieu à Paris, il est normal que chacun de nous dispose d'une bonne information.

Ma seconde remarque portera sur les leçons à tirer de ces événements pour préciser et consolider les conditions d'accueil d'observateurs au sein des services de police et de gendarmerie. Le rapport remis par l'IGPN, dans le cadre de la mission que lui a confiée le ministre, énonce sur ce point des recommandations qui seront mises en œuvre dès cette semaine. L'IGPN acte la nécessité de poursuivre et de développer l'accueil d'observateurs au sein de la police et de la gendarmerie ; elle souligne la variété des profils et centres d'intérêt des personnes accueillies, que ce soit dans le cadre de leurs études ou de leur formation professionnelle, au titre de leurs fonctions qui les conduisent à travailler avec les forces de sécurité intérieure, ou même dans le cas de missions générales d'information ou de contrôle. Cette pratique contribue à une meilleure connaissance de l'action des forces de l'ordre et au lien de confiance qui doit exister entre elles et la population.

Néanmoins, à la lumière des événements du 1^{er} mai, l'IGPN recommande de mieux l'encadrer.

Elle invite tout d'abord à ce que l'autorisation d'accueil de l'observateur soit formalisée à un niveau hiérarchique élevé, même si elle doit rester déconcentrée, et à ce qu'une plus grande attention soit apportée au niveau hiérarchique du référent de l'observateur en cas de déplacement sur le terrain pour qu'il puisse s'assurer du respect du cadre de l'observation. Le responsable opérationnel de police devrait aussi pouvoir mettre un terme à tout moment à l'observation. Il est également conseillé la rédaction d'une charte rappelant les grands principes qui doivent présider à l'accueil des observateurs et les droits et devoirs de

l'observateur ainsi que la place du référent. Cette charte devra être signée par l'observateur. L'IGPN recommande enfin le port d'un signe distinctif par l'observateur, qui soit différent de ceux des personnels directement engagés dans la mission sans faire pour autant de l'observateur une sorte de cible privilégiée au sein des forces de l'ordre.

Enfin, je souhaite insister sur ce qu'était le contexte et rendre solennellement hommage aux forces de sécurité intérieure, au regard de leur engagement des semaines passées, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de l'ordre, d'évacuations complexes comme celles de la zone de Notre-Dame-des-Landes ou de Bure, ou encore d'opérations de prévention et de lutte contre le terrorisme. Ce contexte évident de tension, de violence, de forte mobilisation de l'ensemble du ministère est celui dans lequel l'urgence de notre journée du 2 mai fut d'établir le bilan des événements du 1^{er}, d'assurer le contact avec les entrepreneurs victime de graves dégâts et, dans le même temps, de se plonger dans la préparation de journées d'action et de manifestations qui s'annonçaient dans les jours à venir : manifestation du 5 mai, préparation de la deuxième phase d'évacuation de Notre-Dame-des-Landes, évacuation projetée de sites universitaires, le tout alors que continuait et continue de peser sur la France une menace terroriste qu'on ne peut que qualifier d'intense.

Nous avons subi un attentat à Trèbes à la fin du mois de mars et, dix jours après cette manifestation du 1^{er} mai, Paris était à nouveau victime d'un attentat, qui a de nouveau réclamé une réaction de l'ensemble des services de police. Nous étions donc, et nous sommes toujours, dans un contexte où l'attention du ministre et de ses proches collaborateurs sont tournées vers la protection des Français. C'est également le sens principal de la mobilisation des forces de l'ordre, dont je souhaite saluer le niveau d'engagement au moment où elles sont elles-mêmes éprouvées par les effets pour leur image du débat public de ces derniers jours.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le directeur. Je veux moi aussi rendre hommage à nos forces de sécurité, qu'il s'agisse des forces rattachées à la police nationale ou de celles qui dépendent de la gendarmerie. En effet, le dysfonctionnement qui a été relevé le 1^{er} mai dernier, avec la participation d'un collaborateur du Président de la République à une opération de maintien de l'ordre, ne doit en rien ternir l'action maîtrisée de la police et de la gendarmerie. Nombre d'agents des forces de sécurité sont rudement éprouvés par la confusion qui semble s'être créée dans les esprits de certains entre ce qui n'est qu'un dérapage individuel et délictueux d'un collaborateur du Président de la République et ce qui aurait pu être une bavure policière, si elle avait été commise par des membres de la police nationale ou de la gendarmerie, ce qui n'est absolument pas le cas. Qu'il soit donc bien clair pour toutes les forces de sécurité et tous leurs agents que ce qui est en cause, ce n'est pas leur comportement, en général irréprochable, mais bien un dysfonctionnement de l'État auquel elles n'ont pas pris part. Nous savons bien ici que les forces de police et de gendarmerie sont sous tension depuis plus de trois ans maintenant, depuis les premiers attentats terroristes. Elles sont très fortement sollicitées pour prévenir de nouveaux actes terroristes, mais aussi pour garantir la sécurité publique. Au Sénat, une commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure a rendu récemment ses conclusions, sur le rapport de notre collègue François Grosdidier. C'est dire si nous partageons cette très vive préoccupation.

Est-il naturel que, le 2 mai, vous appreniez les choses parce que l'Élysée vous communique une vidéo alors que, place de la Contrescarpe, il y avait des cadres de la police nationale qui auraient pu et certainement dû faire remonter l'information ? Celle-ci aurait dû être jugée, à tous les étages, aussi sensible que vous l'avez jugée vous-même quand vous en

avez été alerté – puisque vous vous êtes immédiatement mis en relation avec la présidence de la République et en avez rendu compte à votre ministre.

Les images de vidéoprotection de la Ville de Paris sont accessibles aux services de police. Avez-vous fait immédiatement une demande pour accéder à des images complémentaires à celles qui semblent vous être parvenues par les réseaux sociaux ? Je ne comprends pas, compte tenu de la gravité des faits, que le ministre de l'intérieur et son cabinet n'aient pas été immédiatement informés par un canal interne.

M. Stéphane Fratacci. – Les événements de la Contrescarpe étaient loin d'être au centre des préoccupations d'ordre public ce jour-là. L'attention se portait surtout sur ce qui s'était produit place Valhubert et sur le début du boulevard de l'Hôpital, avec la formation dans le cortège de tête d'un bloc de 1 200 *Black blocs* violents, cherchant manifestement à en découdre et à commettre des dégâts sur les commerces.

Les rapports qui nous parvinrent le soir du 1^{er} ainsi que le 2 mai portaient essentiellement sur les dommages, l'identification du nombre de personnes qui avaient été interpellées et sur les suites à donner à ces interpellations. Le 2 mai, une polémique roulait sur la gestion de la manifestation du 1^{er} mai. Dans ce contexte, les restitutions orales qui nous étaient faites étaient loin de se focaliser sur les événements de la place de la Contrescarpe.

Il n'est pas rare que l'information arrive par différents canaux, notamment par les réseaux sociaux. Et il est assez normal que l'on s'assure du partage d'une information avec les autorités en charge du maintien de l'ordre, ce que nous avons fait.

Les images issues de la vidéoprotection relèvent d'un cadre de conservation et d'exploitation extrêmement strict défini par le code de la sécurité intérieure en ses articles L. 252-1 et suivants : l'installation de ces systèmes est soumise à autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et l'accès en est réservé aux agents individuellement désignés et habilités des services de police et de gendarmerie, des douanes et des services d'incendie et de secours ; la durée de conservation des images est aussi encadrée par le législateur. Le 2 mai, je me suis assuré que l'employeur de M. Benalla avait aussi connaissance de cette vidéo et qu'il était en situation d'en apprécier toute la portée.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous avez évoqué la présence de M. Benalla à une réunion de crise tenue à la suite de l'attentat de Trèbes. Quel y était son rôle ?

M. Stéphane Fratacci. – Je l'ai croisé en me rendant à cette réunion, mais je n'ai pas le souvenir qu'il y ait assisté. Quand le Président de la République se rend à l'Hôtel de Beauvau, des précurseurs y viennent avant son arrivée et l'accompagnent dans ses cheminements à l'intérieur de la salle de crise. Je n'ai pas le souvenir d'avoir vu M. Benalla à la réunion de la salle de crise. Cela dit, comme le ministre de l'intérieur était lui-même en déplacement à Carcassonne et à Trèbes, il me revenait d'accueillir le Premier ministre et le Président de la République et je me suis focalisé sur leur accueil, leur présence et le déroulement de la réunion.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Lorsque vous prenez connaissance des faits du 1^{er} mai, n'envisagez-vous pas de saisir l'IGPN, ou plutôt de conseiller au ministre de le faire ?

M. Stéphane Fratacci. – Lorsque nous avons eu connaissance de cette vidéo et de l'identité de la personne qu'on y voyait, je me suis assuré que son employeur était en situation d'y apporter des suites. Comme il ne s'agissait pas de personnel relevant des forces de sécurité intérieure, la question de la saisine de l'IGPN n'a pas du tout été évoquée.

M. Philippe Bas, président. – Vous-même, n'y avez-vous pas songé ?

M. Stéphane Fratacci. – Nous y avons songé le 19 juillet, au vu de nouvelles images montrant l'emploi d'un brassard et d'équipements de police. Le ministre a alors jugé nécessaire de demander à l'IGPN de regarder comment les observateurs ont été accueillis ce jour-là.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'essaie de comprendre. Le 1^{er} mai, comme la personne qui commet ces faits ne relève pas du ministère de l'intérieur, vous ne saisissez pas l'IGPN, alors même qu'elle a commis des faits violents et a échappé à l'attention de la police nationale qui l'avait en charge. Au mois de juillet, le fait que cette même personne porte un brassard et une radio vous incite à saisir l'IGPN. N'y a-t-il pas une disproportion entre le fait de commettre des violences et d'échapper à la surveillance de la personne qui était en charge de l'observateur, et le fait de porter un brassard et d'avoir une radio ? Les premiers faits sont plus graves que les seconds...

M. Stéphane Fratacci. – Ce n'est pas une question de proportionnalité ou de gravité : il s'agit de la nature des investigations et des recommandations sollicitées auprès de l'IGPN. L'IGPN peut être saisie pour des actes commis par ou imputés à des policiers ou des gendarmes. En juillet, s'est posée la question des conditions d'accueil de l'observateur.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – La directrice de l'IGPN estimait pour sa part que si elle avait su qu'il s'agissait d'un observateur et non d'un policier, elle aurait déclenché une enquête administrative et demandé une enquête judiciaire immédiatement. L'article 40 du code de procédure pénale fait obligation à toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire de signaler au parquet les délits ou les crimes. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

M. Stéphane Fratacci. – Sur l'article 40 du code de procédure pénale, beaucoup a déjà été dit, y compris devant votre commission. Au sein du ministère de l'intérieur, j'ai occupé, avant celles-ci, des fonctions préfectorales et des fonctions en administration centrale. La doctrine a toujours été la suivante : il est de la responsabilité de l'autorité hiérarchique du fonctionnaire ou de l'agent public qui commet le manquement passible de sanctions pénales d'engager les procédures adéquates et de saisir, le cas échéant, l'autorité judiciaire, après avoir procédé aux investigations nécessaires pour établir les faits.

Pour des faits qui ne concernent pas les agents du ministère de l'intérieur, c'est habituellement l'autorité territorialement compétente qui prend l'initiative des signalements au procureur, sans qu'il soit besoin de l'aval du ministre ou de son cabinet. Enfin, les saisines à l'initiative du ministre se réfèrent essentiellement à la loi de 1881 sur la presse, ce qui s'explique par le fait que les dispositions de cette loi réservent au seul ministre la capacité d'agir pour défendre la police nationale en tant que corps.

Ce qui comptait à nos yeux, c'est que l'autorité en charge de l'emploi soit en mesure de réagir et de prendre toutes les mesures nécessaires. Quant à l'avis de la chef de

l'IGPN, je n'ai pas à le commenter. Et le préfet de police a annoncé des mesures pour mieux encadrer la présence d'observateurs.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. Benalla a obtenu copie d'une vidéo issue des images de vidéoprotection qui restitue les événements antérieurs à ceux qui figurent sur la vidéo que tout le monde a pu voir à la télévision et sur les réseaux sociaux. Cette copie a été confiée par M. Benalla à un conseiller de la présidence de la République et est apparue ensuite sur un certain nombre de réseaux sociaux, avant d'en disparaître d'un coup. Avez-vous vu cette vidéo ? Quelqu'un l'a-t-il vue, à votre connaissance, au sein du cabinet du ministre de l'intérieur ? Existe-t-il une copie de cette vidéo qui subsisterait dans les services du ministère de l'intérieur ou de la préfecture de police ? Si oui, pouvez-vous nous la communiquer ?

M. Stéphane Fratacci. – Non, je n'ai pas vu cette copie, et je ne crois pas que quiconque l'ait vue au ministère. Le 18 juillet, nous sommes déjà au-delà du mois de conservation autorisé par le cadre légal. J'ai entendu dire que des images de vidéoprotection auraient été conservées au-delà de ce délai. Il appartient au préfet de police de formuler des propositions et des recommandations pour remédier à de telles conservation d'images au-delà du délai prévu. Pour le surplus, je ne peux que vous renvoyer à l'information judiciaire ouverte.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous veillons à ne pas empiéter sur ce qui relève de l'enquête judiciaire, mais avez-vous eu connaissance des nouveaux faits relatés dans le journal *Libération* ?

M. Stéphane Fratacci. – Je les ai découverts en lisant ce journal, et en regardant la courte vidéo correspondante. C'est au procureur de la République de décider des suites qu'il entend leur donner.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – J'avais le sentiment que le ministère de l'intérieur disposait de quelques capacités d'information... Un chargé de mission auprès du chef de cabinet du Président de la République devient observateur dans un contexte sensible : le préfet de police n'est pas au courant, le ministre de l'intérieur n'est pas au courant. Place de la Contrescarpe, des responsables de la police voient un membre du cabinet du Président de la République commettre certaines actions très concrètes : ils n'en rendent pas compte à leur supérieur hiérarchique, ni au préfet de police, ni au ministère de l'intérieur. L'intéressé se trouve dans une réunion de commandement, personne ne sait qui l'a convié, comment il est arrivé là et quelle remarque aurait été faite sur sa présence. En général, on va aux réunions auxquelles on est convié... Puis, personne ne sait vraiment dans quelles conditions a été délivré un permis de port d'arme à M. Benalla : on nous dit qu'il n'exerce pas de mission de police, or il est inscrit sur son permis de port d'arme qu'il en exerce ; mais personne ne sait dans quelles conditions, ni au ministère de l'intérieur, ni auprès du préfet de police. Enfin M. Benalla a bénéficié d'un agrément d'agent de sécurité privée puis de dirigeant de société privée de sécurité, et on ne sait pas pourquoi ni comment. Puisque l'intéressé est à la présidence de la République, en quoi est-il nécessaire qu'il soit de surcroît pourvu d'une autorisation de diriger une société de sécurité privée ? Comment réagissez-vous à tout cela ?

M. Stéphane Fratacci. – La plupart de ces informations apparaissent rétrospectivement.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je reconnais que c'est plus facile...

M. Stéphane Fratacci. – Notre action est gouvernée par des priorités : la sécurité des Français, la sécurité du quotidien et son déploiement, la lutte contre le terrorisme... Le suivi des affaires individuelles n'est pas notre obsession – et tant mieux pour les libertés publiques !

En effet, le préfet de police n'était pas au courant de la participation de M. Benalla au service d'ordre du 1^{er} mai, mais je note que le rapport de l'IGPN ne recommande pas de re-centraliser l'octroi d'autorisations.

M. Benalla est titulaire d'une autorisation d'exercice d'activités privées qui n'est pas sans rapport avec son activité professionnelle antérieure. Les règles d'habilitation et d'agrément sont fixées par le code de la sécurité intérieure et leur mise en œuvre est placée sous la responsabilité d'un établissement public autonome, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

Le préfet de police a eu l'occasion de s'exprimer devant vous sur les conditions dans lesquelles a été instruite la demande de port d'arme délivrée en 2017. Il s'agit d'une décision préfectorale, qui n'a pas à remonter au cabinet du ministre.

L'agrément de dirigeant d'entreprise de sécurité a été attribué à M. Benalla le 9 juillet dernier.

M. Philippe Bas, président. – Est-ce à dire qu'il s'agit du résultat d'une procédure initiée avant son entrée à l'Élysée ?

M. Stéphane Fratacci. – Non. C'est l'étape qui suit celle d'agrément pour être agent de sécurité. La demande avait été formulée en juin. Le CNAPS vérifie les compétences, sanctionnées par un diplôme, et fait une enquête de moralité – sur la base de documents publics.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Donc, quelqu'un qui occupe un emploi public, comme M. Benalla, peut préparer tranquillement sa reconversion en demandant un agrément pour devenir dirigeant d'entreprise de sécurité privée... Les collaborateurs du Président de la République ont-ils été informés de cette demande ?

M. Stéphane Fratacci. – Je n'ai pas à porter de jugement sur ce projet professionnel mais il n'est pas anormal qu'un agent public qui avait déjà des qualifications de sécurité privée veuille s'assurer de leur maintien : il n'y a pas d'incompatibilité de principe. Il y a une différence entre obtenir une compétence ou une habilitation et exercer concomitamment des fonctions !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous avons demandé communication de sa demande d'autorisation de port d'arme. Nous espérons qu'elle nous sera rapidement transmise.

Pourquoi quelqu'un qui travaille à l'Élysée demande-t-il un port d'arme alors qu'il n'utilisera pas son arme lors des voyages officiels et qu'il n'exerce pas de mission de police ? Surtout lorsque cette personne se targue de sa capacité éventuelle à diriger une société de sécurité privée, alors qu'il ne dirige aucune société privée puisqu'il exerce à l'Élysée !

M. Stéphane Fratacci. – La décision d’octroi d’un permis de port d’arme par la préfecture de police s’est inscrite dans les conditions que le préfet de police a eu l’occasion de vous exposer. Il y a un régime de port d’arme qui relève à titre exclusif du ministre de l’intérieur, pour les personnes – en nombre limité – qui encourent un risque exceptionnel d’atteinte à leur vie. Et il y a un régime qui relève des préfets, pour les fonctionnaires et les agents publics dans l’exercice de leurs fonctions.

M. Philippe Bas, président. – Comment expliquer que le préfet de police ait eu une appréciation différente de celle du ministre de l’intérieur ?

M. Stéphane Fratacci. – C’est qu’il y a deux régimes différents. Le premier, prévu par l’article R. 315-5 du code de la sécurité intérieure, porte sur les risques exceptionnels d’atteinte à la vie. Pour M. Benalla, le préfet de police vous a expliqué qu’il s’était fondé sur l’autre régime, qui concerne les fonctionnaires et agents publics.

M. Philippe Bas, président. – De votre point de vue, il n’y a donc aucune contradiction entre le refus ministériel et l’acceptation préfectorale ?

M. Stéphane Fratacci. – Non.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Une réforme du dispositif de sécurité de la présidence de la République est envisagée, qui consisterait, nous dit-on, en une fusion entre le GSPR et le commandement militaire. Avez-vous été associé à cette réflexion ?

M. Stéphane Fratacci. – Le ministre et moi-même avons été informés de l’engagement de cette réflexion et nous avons dû échanger à deux ou trois reprises sur ce sujet, notamment avec le directeur de cabinet du Président de la République. Le GSPR et le commandement militaire réfléchissent à une meilleure articulation de leur action.

Le ministre et moi-même avons voulu garantir que la formation et la carrière des policiers et des gendarmes du GSPR soient garanties en cas de nouvelle organisation ; il devait en être de même pour les gendarmes de la garde républicaine. La réflexion sur cette nouvelle organisation étant menée par la présidence de la République, je n’ai pas de commentaires à faire.

Nous avons aussi voulu nous assurer que la protection du Président de la République lors de ses déplacements soit toujours parfaitement interopérable avec les autres forces de sécurité intérieure, comme les commandements de gendarmerie, ou quand d’autres unités du service de la protection (SDLP) ou de CRS sont requises pour compléter des dispositifs lorsque le Président de la République visite ou reçoit d’autres chefs d’État.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Avez-vous eu des liens avec M. Benalla ? Il a en effet déclaré hier au Journal du Dimanche : « Le GSPR, c’est l’enfant terrible de l’Élysée. Il y a des incohérences qui, pour moi, sont complètement incroyables. Si demain il y a une cohabitation, vous avez la sécurité qui est sous la main du ministre de l’intérieur... ». Cette interview fait preuve d’un curieux sens de la considération.

M. Stéphane Fratacci. – Je ne commenterai pas les propos reproduits par ce journal.

J’ai dit quelle était la préoccupation du ministère de l’intérieur : la parfaite interopérabilité des forces de sécurité intérieure pour assurer la sécurité du chef de l’État.

C'est une ligne de conduite très ancienne du ministère de l'intérieur qui souhaite, par ailleurs, s'assurer que le haut niveau de professionnalisme, le grand engagement et l'excellence des formations de ces personnels, en particulier du GSPR, soit en continuum avec leurs collègues du SDLP. Ces deux préoccupations sont nécessaires pour garantir la sécurité du Président de la République. Je n'ai eu d'échange sur le sujet qu'avec le directeur de cabinet du Président de la République. Bien sûr, je n'en ai jamais parlé avec M. Benalla. À ma connaissance, aucun collaborateur du ministère de l'intérieur n'a non plus échangé avec lui.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Un comité de pilotage avait-il été mis en place pour piloter la réforme du dispositif de la sécurité de la présidence de la République ?

M. Stéphane Fratacci. – La responsabilité de la conduite de cette réflexion ressortait de la présidence de la République. Je n'avais pas vocation à participer à ces travaux et je n'ai pas eu connaissance des détails qui avaient pu être retenus pour conduire cette réflexion en interne.

M. Philippe Bas, président. – Votre réponse laisse postuler qu'il est normal qu'une telle réforme se fasse sans impliquer le ministère de l'intérieur.

M. Stéphane Fratacci. – Je n'ai pas exactement dit cela : j'ai eu des échanges avec le directeur de cabinet du Président de la République lors de la phase liminaire de l'engagement de la réflexion. J'ai fait valoir les préoccupations fortes du ministère de l'intérieur sur les deux aspects que j'ai rappelés. Le GSPR regroupe une partie de l'élite qui assure la protection du Président de la République, du Premier ministre, des membres du Gouvernement et des personnalités étrangères. Nous avons eu des réponses rassurantes sur la bonne intégration des policiers et des gendarmes dans le service de la protection.

M. François Pillet. – Le 2 mai, vous prenez connaissance de la vidéo.

Avez-vous rassemblé toutes les preuves possibles, dont celles qui allaient légalement disparaître dans un délai assez bref ? Je pense aux vidéos de la Ville de Paris, à certaines vidéos privées, aux éventuelles caméras individuelles portées par les services de police, aux échanges oraux entre les policiers accessibles par le réseau Acropol.

Mme Brigitte Lherbier. – Vous avez dit tout à l'heure que vous vouliez protéger l'image de la police et de la gendarmerie. C'est tout à votre honneur. Les policiers ont été affectés par la confusion qui a eu lieu.

Ce matin, le préfet Lalande a expliqué que lors des réunions préparatoires, la préfecture de région était bien au fait de tous les points de vidéos qui existaient. Je m'étonne du peu de curiosité de vos services alors que des violences étaient commises par un policier – qui n'en était pas un – et que les vidéos avaient une courte durée de vie. Un maire aurait agi autrement.

M. Stéphane Fratacci. – Le 2 mai, ma priorité a été la suite de la manifestation de la veille. Je me suis assuré du devenir des interpellations, j'ai préparé des éléments de langage au sein du cabinet pour expliquer la réponse des forces de l'ordre aux *Black blocs*, préparé aussi le déplacement du ministre place Valhubert et boulevard de l'Hôpital.

Pour ce qui concerne la vidéo dont il est question, je me suis assuré que l'employeur de l'intéressé disposait de l'information, qu'il la prenait en compte, qu'il

s'entretiendrait de manière contradictoire avec l'intéressé pour avoir sa version des faits et qu'il apporterait une réponse à ce comportement hors norme.

Le système d'exploitation de la vidéoprotection est une responsabilité du préfet de police. Demander l'accès à la vidéoprotection sort du cadre. La question du trafic radio entre les opérateurs ne s'est pas posée au moment des faits, car il s'agissait d'un événement dans une série d'événements. À ma connaissance, il n'a pas été procédé à l'extraction ni à la conservation de ces données. Mais je ne suis pas l'autorité qui gère la vidéoprotection.

M. Philippe Bas, président. – La commission n'est pas surprise d'apprendre que le 2 mai, des sujets plus importants vous accaparaient. Il n'en reste pas moins vrai que vous en percevez la sensibilité puisque vous avez trois échanges sur cette question avec le directeur de cabinet du Président de la République.

M. Jacques Bigot. – Lundi dernier, des policiers nous ont dit qu'ils avaient été sensibles au fait que cette vidéo montrait un policier dont l'attitude était peu admissible. Dès le 2 mai, vous saviez qu'il ne s'agissait pas d'un policier. À un moment donné, ne s'est-on pas dit qu'il ne fallait pas laisser cette vidéo continuer à circuler alors que la police n'était pas responsable ?

M. Stéphane Fratacci. – Vous me demandez si une action a été engagée pour interrompre la diffusion de cette vidéo ?

M. Jacques Bigot. – Jusqu'à l'article du 18 juillet, on a laissé croire à nos concitoyens que des policiers avaient mal agi.

M. Philippe Bas, président. – Il eût été plus protecteur pour la police nationale de dire dès le 2 mai qu'il ne s'agissait pas d'un policier.

M. Stéphane Fratacci. – Je comprends votre remarque, d'autant que cette vidéo ne correspond pas à la déontologie des policiers et des gendarmes.

Néanmoins, à la vue de cette vidéo, notre préoccupation a été que l'autorité d'emploi de M. Benalla soit en mesure de tirer les conséquences de son comportement. Spontanément, un signalement a été fait sur la plateforme de l'IGPN qui recense les violences policières. Ce signalement a été traité par les professionnels de cette plateforme et interprété comme n'étant pas de nature à justifier des suites disciplinaires. La lecture était bien évidemment tronquée, puisque ces responsables croyaient qu'il s'agissait d'une action de police.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Ces faits ont-ils été une nouvelle fois évoqués devant vous après le 2 mai et avant le 18 juillet ? Si oui, vous en êtes-vous entretenu avec votre ministre ? Si non, comment l'expliquez-vous ?

Saviez-vous que M. Benalla était armé lorsqu'il accompagnait le Président de la République dans ses déplacements privés ? Si oui, qu'avez-vous fait puisque le cabinet de la présidence de la République nous a dit que seul le GSPR était compétent pour assurer cette protection ? Si vous ne l'avez pas su, quel enseignement tirez-vous de cette situation étonnante ?

M. Stéphane Fratacci. – J’ai su que l’intéressé disposait d’un port d’arme postérieurement à l’article du journal *Le Monde*. Je ne savais donc pas jusqu’alors qu’il portait une arme dans tel ou tel déplacement.

Le 2 mai, j’ai évoqué cette vidéo avec le directeur de cabinet du Président de la République. Le 3 mai, j’ai échangé avec le ministre pour lui dire que la présidence de la République entendait donner les suites que j’ai relatées dans mon propos liminaire. Nous n’avons plus évoqué cette situation par la suite. Dans les jours qui ont suivi, nous préparions la manifestation du 5 mai, mais aussi la deuxième phase de l’évacuation de Notre-Dame-des-Landes et l’évacuation de divers sites. Dix jours après, il y a eu l’attentat de Paris. Ces sujets étant essentiels, j’y ai beaucoup travaillé.

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi la hiérarchie présente place de la Contrescarpe n’a-t-elle pas prévenu la direction générale de la police nationale qui aurait alors saisi le cabinet du ministre ?

Je suis surpris que vous n’ayez été informé de la délivrance de ce permis de port d’arme que si tardivement. J’ai du mal à imaginer qu’il n’y ait aucun échange entre les services du ministère de l’intérieur et les services de la préfecture de police sur la demande d’un permis de port d’arme qui s’était faite auprès du ministre sur un fondement différent que celui sur lequel il a été accordé par le préfet de police.

Notre commission met à jour des fonctionnements qui ne relèvent pas tous de dysfonctionnements mais qui méritent d’être perfectionnés dans la chaîne de commandement, y compris dans la manière dont est organisée la sécurité du Président de la République

M. Stéphane Fratacci. – Il n’est pas anormal que les services déconcentrés des préfectures instruisent des dossiers relevant de leurs compétences sans en référer à l’autorité nationale.

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit de la préfecture de police de Paris !

M. Stéphane Fratacci. – Le rôle des services de l’administration centrale est évidemment d’apporter des éclairages en droit lorsqu’ils sont sollicités sur les questions des préfectures si elles ont des doutes. Or, la préfecture de police de Paris est particulièrement bien outillée en la matière. Dans ces conditions, elle doit estimer avoir une capacité d’analyse suffisante.

À la lumière de la délivrance de ce permis, que nous avons découverte *ex post* par rapport à des refus antérieurs, nous en déduisons que de réelles améliorations peuvent être apportées.

M. Philippe Bas, président. – Tout ceci est dit avec beaucoup d’élégance : nous convergeons.

M. Éric Kerrouche. – M. Crase n’était pas autorisé à être sur les lieux de la manifestation. Il y était de son propre chef et non pas en tant que réserviste. C’est attesté par le rapport de l’IGPN, les déclarations du général Bio-Farina ou encore les vôtres lors de votre audition devant l’Assemblée nationale. Ces déclarations contredisent les premières déclarations du porte-parole de l’Élysée le 19 juillet. Ce matin, j’ai posé ces questions à M. Girier qui ne m’a pas répondu. À quel moment le ministère de l’intérieur identifie-t-il M. Crase sur cette vidéo ? Le ministère de l’intérieur – ou vous-même – a-t-il engagé des

démarches pour connaître les raisons de sa présence sur ces lieux ? Comment expliquer le décalage de sanctions tant dans la nature que dans les délais entre celles prises par le général Bio-Farina dès le 3 mai et celles de la direction générale de la gendarmerie... qui ne sont toujours pas prises ?

Si M. Crase était présent en tant que citoyen, n'est-il pas surprenant qu'aucune information judiciaire au titre de l'article 40 n'ait été lancée ?

M. Stéphane Fratacci. – Je n'ai pas d'appréciations à avoir sur le régime des sanctions. Les gendarmes réservistes sont liés à la gendarmerie par le contrat d'engagement spécial de réserve qui est une sorte de capacité d'appel pour des jours de réserve des gendarmes réservistes. Il ne s'agit pas d'un lien permanent. Le commandement militaire a mis un terme à la mobilisation de M. Crase.

En l'état, les deux personnes concernées ne sont plus mobilisées ni mobilisables pour la réserve. Les suites à donner sur leur contrat d'engagement spécial de réserve seront sans doute prises sur la base des constatations qui ressortiront de l'enquête judiciaire. La réponse est donc subordonnée à la matérialité et à la qualification des faits. Je ne doute pas que la gendarmerie tirera toutes les conséquences une fois les faits connus.

J'ai découvert plus tard que M. Crase était venu de lui-même, sans autorisation préalable. L'information judiciaire en cours précisera les conditions dans lesquelles il a accompagné M. Benalla.

M. Philippe Bas, président. – Peut-être eût-il été opportun de prévenir dès le 2 mai le directeur général de la gendarmerie nationale car, durant toute cette période qui s'étend du 2 mai au 18 juillet, il aurait pu convoquer l'un ou l'autre des deux hommes dans le cadre de la réserve sans avoir connaissance de ces difficultés.

M. Stéphane Fratacci. – Le 2 mai, je n'avais pas conscience, pas plus que M. le ministre d'ailleurs, de l'appartenance des intéressés à la réserve de la gendarmerie.

M. Alain Richard. – Depuis le début de cette commission d'enquête, on a le sentiment que M. Benalla a fréquemment débordé les fonctions qui lui étaient confiées à la présidence de la République. Il semble qu'il se rendait régulièrement à des réunions d'organisation d'ordre public alors qu'il n'avait pas à y être. À l'occasion d'autres réunions, le cabinet du ministre ou vous-même a-t-il trace de la présence de M. Benalla ?

M. Stéphane Fratacci. – Le préfet de police vous a répondu sur les réunions concernant les déplacements du Président de la République ou les manifestations parisiennes. Je ne suis pas en mesure de vous dire s'il assistait à ces réunions ou à quel titre il y participait.

S'agissant du ministère de l'intérieur, le chef de cabinet du ministre vous a exposé les cas où M. Benalla était associé à des réunions.

Pour les réunions que j'ai pu animer, M. Benalla n'y a jamais assisté. On ne m'a non plus jamais interrogé sur les raisons de sa présence dans telle ou telle réunion. Lorsque le Président de la République se rend au ministère de l'intérieur, il est accompagné d'un grand nombre de conseillers et d'officiers de sécurité, et M. Benalla pouvait être présent. Je n'ai qu'un seul souvenir de l'avoir croisé à l'occasion d'un tel déplacement. Je l'ai vu à diverses reprises à l'Élysée, mais pas à l'occasion de réunions.

M. Alain Richard. – Nous avons entendu lundi dernier certaines organisations syndicales de police qui rapportaient que M. Benalla portait des appréciations ou s'ingérait dans le fonctionnement des services de police et le ministre d'État a fait savoir par la suite qu'il n'avait jamais eu vent de tels griefs. J'ai cru comprendre que M. le ministre avait l'intention de recevoir les syndicats pour en savoir plus.

M. Philippe Bas, président. – D'après ces syndicats, des membres de leurs organisations s'étaient plaints auprès d'eux. Les syndicats vont compléter leurs informations pour mieux nous répondre.

M. Alain Richard. – Cette réunion est-elle programmée et si des données factuelles mettant en cause M. Benalla en ressortent, seront-elles portées à notre connaissance ?

M. Philippe Bas, président. – Nous observons aussi les déclarations de M. Benalla qui ne semble pas nier ce qu'on lui reproche et qui d'ailleurs ajoute crûment : « J'emmerdais beaucoup de monde ». Il attribue ses difficultés à une mauvaise entente avec le GSPR.

M. Stéphane Fratacci. – Le ministre va rencontrer les organisations syndicales cette semaine. Il abordera avec elles les questions de l'image et de la défense de l'institution mais il entend aussi recenser les difficultés liées aux déplacements.

Lorsque des problèmes surgissent à l'occasion de la préparation d'un déplacement, j'en suis tenu au courant. Or, tel ne fut pas le cas ni à mon niveau, ni à celui du cabinet, ce qui ne signifie pas que rien ne se soit passé.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Dans notre rapport, nous parlerons des faits mais aussi de la sécurité des déplacements du chef de l'État et des hautes autorités de ce pays.

Hier, M. Benalla a dit dans le *Journal du Dimanche* : « Par rapport à la réorganisation du service de protection du Président de la République, nous avons contre nous le ministère de l'intérieur ». Depuis longtemps, les policiers et les gendarmes qui sont à l'Élysée relèvent du ministère de l'intérieur. M. Benalla feint de s'inquiéter d'une cohabitation, d'où sa volonté de créer un îlot autour du Président de la République. Mais, à l'occasion des cohabitations passées, le service de protection du Président de la République a été assuré de manière républicaine par le ministère de l'intérieur. Les paroles de M. Benalla sont graves mais elles ne reflètent sans doute pas les sentiments d'un seul individu.

M. Philippe Bas, président. – La sécurité du Président de la République ne lui appartient pas en propre.

M. Stéphane Fratacci. – Je ne vais pas commenter les déclarations faites dans un organe de presse. Chacun porte sa vérité.

Je fréquente le ministère de l'intérieur depuis bientôt vingt ans : ce ministère est profondément républicain et il tient à assurer la sécurité du Président de la République, des hautes personnalités françaises et étrangères. Cela dit, nous sommes d'accord pour dire que nous sommes perfectibles.

À notre sens, la réflexion qui était engagée à l'Élysée devait bien sûr prendre en compte les hommes et les femmes qui assurent au quotidien la sécurité du chef de l'État. La menace s'est singulièrement transformée ces dernières années : aujourd'hui, les précautions sont différentes car la nature des risques, la variété des menaces, l'imprévisibilité de ce qui peut survenir nécessitent un haut niveau d'entraînement et de préparation. L'appartenance à un service important est essentiel, car elle assure la connaissance de diverses techniques et elle permet l'interopérabilité avec d'autres services de protection, y compris avec ceux de personnalités étrangères.

M. Philippe Bas, président. – Vous semblez co-écrire notre rapport : nous sommes d'accord avec la plupart de vos réflexions.

Mme Sophie Joissains. – Les vidéos seront-elles détruites ou resteront-elles aux mains de la justice ? Le délai d'un mois peut être interrompu en cas d'instruction judiciaire. Or, vu le nombre d'interpellations, ces vidéos ont dû être conservées par la justice.

M. Stéphane Fratacci. – La vidéo issue de la vidéoprotection est aux mains de la justice : ce sera à elle de trancher.

Mme Sophie Joissains. – Je parlais aussi des autres vidéos.

M. Stéphane Fratacci. – Je ne peux faire d'autre réponse que celle que je viens de faire, y compris pour les vidéos postées librement. Le magistrat instructeur décidera ce qu'il convient de faire pour la manifestation de la vérité et donc des conditions de conservation dans la durée de ces vidéos.

M. Philippe Bas, président. – Deux collègues qui ne sont pas membres de la commission des lois souhaitent également vous interroger.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Un des objectifs de cette commission est d'identifier les éventuels dysfonctionnements. Que pensez-vous du manque de réactivité et de la faiblesse des premières sanctions prises à l'encontre de M. Benalla comparées à celles prises après la divulgation des faits ? À titre d'exemple, une personne qui avait usurpé des insignes de police a écopé de quatre mois de prison et de dix ans d'interdiction d'exercer dans la fonction publique.

M. Stéphane Fratacci. – Je n'ai pas d'appréciation à porter sur les conditions dans lesquelles des sanctions ont été prises à l'encontre de M. Benalla. Vous avez auditionné des personnes bien mieux à même de vous répondre. Et elles l'ont fait.

Concernant les mesures de suspension à l'égard des personnels de la préfecture de police, la situation et les procédures sont différentes.

L'information judiciaire ouverte permettra de circonscrire les faits et de les qualifier. La justice appréciera, dans le cadre d'un débat forcément contradictoire.

Mme Nadia Sollogoub. – Il n'a pas été question de la propriété de l'arme : s'agissait-il d'une arme acquise à titre personnel par M. Benalla, auquel cas elle aurait pu être acquise à titre sportif avec éventuellement un changement ultérieur de destination. Ou s'agissait-il d'une arme de dotation administrative, sachant que ces matériels sont exclusivement réservés aux fonctionnaires de police et de gendarmerie et que personne n'a de légitimité à se servir d'un tel matériel hors de ce cadre ?

M. Philippe Bas, président. – Excellente question.

M. Stéphane Fratacci. – Comme nous n’avons pas instruit cette demande de port d’arme, je ne suis pas en mesure de vous répondre sur la nature de l’arme. La préfecture de police doit disposer de ces éléments.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour votre contribution.

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

Mission d’information sur les conditions dans lesquelles des personnes n’appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l’exercice de leurs missions de maintien de l’ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Olivier de Mazières, préfet de police des Bouches-du-Rhône

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M. Olivier de Mazières, préfet de police des Bouches-du-Rhône. Nous vous avons fait venir, non pas que les déplacements présidentiels dans les Bouches-du-Rhône aient fait l’objet de difficultés particulières par rapport à d’autres, mais parce que nous avons étendu nos investigations à l’organisation des déplacements présidentiels et souhaitons vérifier comment ils se passent sur le terrain. Nous avons sélectionné deux départements dans lesquels le Président de la République s’est rendu à plusieurs reprises : le Nord – nous avons entendu ce matin votre collègue Michel Lalande – et les Bouches-du-Rhône. Cela nous semblait également important car le Président de la République a fait dans votre département un déplacement de nature privée en août 2017 et plusieurs déplacements publics. Nous vous poserons des questions très pratiques : comment ont été organisés les déplacements du Président et quelle part M. Benalla a-t-il pu y prendre – ou non ?

Notre commission étant dotée des prérogatives d’une commission d’enquête, je dois vous demander de prêter serment. Je vous indique qu’un faux témoignage serait passible de cinq ans d’emprisonnement et de 75 000 euros d’amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Olivier de Mazières prête serment.

M. Olivier de Mazières, préfet de police des Bouches-du-Rhône. – Paradoxalement, l’organisation des déplacements du Président de la République est plus simple à gérer pour un préfet que ceux d’autres membres du Gouvernement, car une grande partie des tâches qui relèvent habituellement des services de police et de gendarmerie locaux est assurée par le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) et la compagnie républicaine de sécurité (CRS) n° 1, qui est dédiée à sa sécurité. Il y a des différences entre un déplacement officiel, public, et un déplacement privé. À Marseille et dans les Bouches-du-Rhône, depuis ma prise de poste il y a un an, nous avons connu un déplacement à titre privé du chef de l’État et de son épouse, en août 2017, à Marseille durant dix jours, et plusieurs déplacements officiels.

Nous avons eu une seule occasion de travailler avec M. Benalla, durant le séjour privé du Président, du 10 au 20 août 2017. Le cabinet du Président de la République était soucieux de ne pas accaparer excessivement les forces locales – la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) des Bouches-du-Rhône mais aussi les unités de forces mobiles dédiées à la zone de défense Sud, utilisées par le préfet de la zone de défense, préfet de région, préfet des Bouches-du-Rhône.

C'est pour cela que c'est principalement le GSPR qui a assuré cette mission de sécurité. Le chef de cabinet du Président de la République avait insisté, à plusieurs reprises, sur le caractère privé du déplacement : pas d'accompagnement protocolaire, d'accueil, de mobilisation des forces comme lors d'un déplacement officiel. Il voulait que les choses se fassent le plus discrètement et le plus simplement possible. Nous nous sommes donc mobilisés en périphérie de ce déplacement, mais à aucun moment dans sa gestion.

Nous avons été en contact avec M. Benalla puisqu'il était, en tant que chargé de mission à la présidence de la République, la personne en charge de l'organisation logistique de ce déplacement désignée par le chef de cabinet. Nous avons deux points de contact : le chef de la mission du GSPR sur place sur les questions de sécurité au sens large du terme, et M. Benalla pour la logistique et les déplacements. De fait, je l'ai eu deux ou trois fois au téléphone, de même que mon directeur de cabinet, sous-préfet. M. Benalla nous a par exemple informé de sorties du Président de la République. Ainsi, deux jours avant le départ du Président, il m'a appelé vers 18 h 30 pour m'informer que le chef de l'État et son épouse se rendraient sur le vieux port quinze minutes après, afin que je puisse être au courant et y dépêcher des effectifs susceptibles de gérer les possibles attroupements. Il avait également pris contact avec mon directeur de cabinet au début du séjour, pour avoir des propositions – suivies ou non – de déplacements à présenter au Président de la République, pas trop loin de Marseille, et ne posant pas de problèmes de sécurité.

Pour ce déplacement privé, la prise en charge des missions essentielles de protection du chef de l'État a été réalisée par les services qui lui sont dédiés spécifiquement, le GSPR ; les services de police locale étaient plutôt en retrait – je pourrai revenir sur l'organisation plus traditionnelle d'un déplacement public et officiel. Le cabinet a insisté sur le caractère privé et le souhait légitime du chef de l'État et de son épouse d'avoir une certaine tranquillité pendant leur séjour marseillais. Mes relations avec M. Benalla ont donc été assez logistiques et n'ont pas porté sur des questions de sécurité, au sens strict du terme.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Merci pour ces quelques mots d'introduction. Notre président, M. Philippe Bas, a eu la bonne idée de proposer que notre commission d'enquête n'entende pas que des personnalités parisiennes – dans leurs fonctions – afin de voir comment se passe un déplacement dans le Nord et dans les Bouches-du-Rhône.

Lors des différents déplacements, privés et publics du Président de la République – mais vous avez en partie répondu –, M. Benalla avait-il uniquement une mission d'organisation ou des missions de sécurité ? Lui est-il arrivé de s'adresser aux services de police sous votre autorité ?

M. Olivier de Mazières. – Comme je vous l'ai indiqué, je n'ai été en contact avec M. Benalla que durant le séjour privé en août 2017, et uniquement pour la logistique du déplacement. J'ai été en contact au début pour lui indiquer les lieux de déplacement ou de visite susceptibles d'intéresser le chef de l'État, et il m'a informé – ou mon directeur de

cabinet – de certains déplacements du Président de la République qui, à Marseille intramuros, étaient plus visibles de l'extérieur, nécessitant une vigilance des forces de l'ordre. Les questions de sécurité, au sens strict du terme, ont été vues avec le chef de mission du GSPR, présent sur ce déplacement. Cette répartition des rôles avait été définie par le chef de cabinet du Président de la République, qui était venu visiter, avec M. Benalla, la résidence de fonction du préfet des Bouches-du-Rhône, qu'était susceptible d'occuper le Président de la République, notamment pour s'assurer qu'elle respectait les conditions de sécurité et de tranquillité requises pour cette haute personnalité. Le lendemain, il nous a envoyé un mail très détaillé, où il a expliqué que Marseille était effectivement retenu pour ce déplacement privé. Il a insisté encore sur le caractère privé de ce déplacement, le Président ne souhaitant ni accueil protocolaire des préfets – comme cela se fait normalement – ni escorte jusqu'à la résidence. La sécurité du Président serait prise en compte par le GSPR et par des effectifs éventuellement de forces mobiles de la CRS n° 1 – qui n'est pas cantonnée dans les Bouches-du-Rhône. Le GSPR prendrait l'attache ensuite de la DDSP des Bouches-du-Rhône ou de moi-même pour définir les détails sur la sécurité.

Il nous était demandé, aux forces de police locale, de renforcer les patrouilles en périphérie de la résidence du Président de la République – ce qui a été fait classiquement avec des brigades anti-criminalité (BAC) – et de prévoir une réserve d'intervention susceptible d'être mobilisée et d'intervenir rapidement sur la résidence, en cas de besoin ; cela avait été prévu par la compagnie de sécurisation et d'intervention (CSI), force de maintien de l'ordre incluse dans la DDSP. Ce ne sont pas des CRS mais des fonctionnaires de la sécurité publique, qui disposent d'un équipement et d'une formation leur permettant d'assurer un maintien de l'ordre rapide. Cela s'est arrêté là.

M. Benalla ne s'est jamais adressé directement aux services de police des Bouches-du-Rhône, mais au préfet de police ou à mon directeur de cabinet. Le GSPR s'est parfois adressé directement au directeur départemental de la sécurité publique. Pour ce qui me concerne ainsi que les échanges avec mon collaborateur immédiat, ils ont toujours été empreints d'une parfaite courtoisie, de calme, et d'un parfait professionnalisme, rigoureux et courtois. Encore une fois, M. Benalla n'a jamais eu d'échanges directs avec les agents de la DDSP.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – À certains égards, M. Benalla semblait être le garde du corps très privilégié du Président. J'avais quelque pudeur à parler de ses rapports avec le GSPR, mais puisque M. Benalla en a parlé en des termes peu amènes, soit dans des émissions de télévision, soit dans des interviews, je m'interroge. Monsieur le préfet, vous savez ce qu'est la protection rapprochée et combien les personnels du GSPR font preuve d'un très grand professionnalisme, de beaucoup d'entraînement et de vigilance pour assurer la protection rapprochée du chef de l'État. La grande proximité, y compris physique, de M. Benalla, dans certaines circonstances, ne posait-elle pas de problème quant à la sécurité du Président ?

M. Benalla a indiqué être armé uniquement lorsqu'il s'occupait de la sécurité privée du Président. Avez-vous remarqué son action dans le cadre de cette sécurité privée ?

M. Olivier de Mazières. – C'est important de rappeler le rôle du GSPR et son niveau de professionnalisme. Lorsque je mentionnais que, paradoxalement, un déplacement du Président de la République est plus facile à gérer que le déplacement d'un membre du Gouvernement, je faisais référence à ce professionnalisme. Un ministre a ses officiers de sécurité, mais pas dans les mêmes proportions que le chef de l'État – et c'est normal. Le

GSPR est le fer de lance de cette protection, ce qui permet aux services locaux de police ou de gendarmerie de se délester d'une partie importante de cette charge. La présence de M. Benalla aux côtés des agents du GSPR pouvait-elle poser problème ? J'ai un peu de mal à vous répondre parce que je n'ai, à aucun moment, été témoin ni destinataire de difficultés dans les Bouches-du-Rhône. J'ai même plutôt eu toujours l'impression, et même la certitude, que les questions relatives à la sécurité stricte du chef de l'État étaient portées par le GSPR. Plusieurs policiers du GSPR étaient présents durant ce séjour du mois d'août. Je n'ai pas eu d'informations me laissant penser à des difficultés de coexistence entre M. Benalla et les agents du GSPR qui auraient pu mettre en cause la sécurité du Président de la République, ou affaiblir l'efficacité de cette sécurité.

Était-il armé ? Je vous ferai la même réponse : ne l'ayant eu qu'au téléphone, je n'ai pas pu m'en rendre compte. Aucun élément en ce sens ne m'a été rapporté.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je rebondis sur cette question. Les fonctions de M. Benalla lors de ce déplacement privé justifiaient-elles un port d'arme ?

M. Philippe Bas, président. – C'est une autre manière de le dire... Mme Jourda ne vous demande pas si vous saviez qu'il portait une arme, mais si sa fonction justifiait une autorisation de porter une arme. Mais je crois deviner la réponse...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Cette question est plus maligne !

M. Olivier de Mazières. – Je crains que ma réponse ne soit pas aussi maligne... Encore une fois, je n'ai eu qu'une vision partielle du travail de M. Benalla. Je peux difficilement juger la nécessité de disposer d'une arme à travers les quelques appels téléphoniques que j'ai échangés avec lui – pour savoir s'il était opportun que le Président de la République visite le château de La Buzine, rendu célèbre par Marcel Pagnol, dans le onzième arrondissement de Marseille...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – ... qui est magnifique !

M. Olivier de Mazières. – ... ou lorsqu'il m'a informé que le Président de la République et son épouse iraient sur le vieux port ou au Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Mucem), quelques minutes avant leur déplacement effectif. Je ne peux pas répondre par l'affirmative à votre question, mais je n'ai qu'une vision très parcellaire du rôle de M. Benalla auprès du Président de la République.

M. Philippe Bas, président. – Nous le comprenons : à partir du moment où le dispositif ne vous met pas en première ligne pour la sécurité du Président, comme vous avez pris soin de l'expliquer, vous êtes prévenu des mouvements du Président qui peuvent exiger un complément de sécurité, mais vous n'êtes jamais présent et on ne vous a pas fait remonter que M. Benalla portait une arme ou qu'il jouait à ce moment-là le rôle de garde du corps, en complément du rôle d'organisation que vous avez pu constater vous-même.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Même si je n'ai pas eu de succès dans mes réponses, je persiste. Selon vous, la sécurité n'était pas assurée de la même manière pour les déplacements publics et privés du Président. Quelles sont les différences ?

M. Olivier de Mazières. – Comme je vous l'ai indiqué, pour son séjour privé, le cabinet a demandé une discrétion des dispositifs publics et des forces de l'ordre autour de sa personne et de son lieu de résidence. C'est pour cela que je ne me suis pas déplacé sur place

– ce qui normalement est la moindre des choses pour un préfet. J’ai évidemment fait savoir au chef de cabinet que je me tenais à la disposition du Président pour me présenter s’il le souhaitait : comme je m’y attendais, il m’a été répondu que l’occasion se présenterait rapidement dans le cas d’un déplacement public, mais qu’en l’occurrence, le Président ne souhaitait pas avoir un défilé de toutes les autorités publiques à sa porte pendant ces 10 jours – ce qu’on peut comprendre.

Lors d’un déplacement officiel du chef de l’État, l’accueil protocolaire est extrêmement précis et rigoureux. Il y a tout un dispositif de sécurisation du déplacement à prévoir. Cela se fait suffisamment à l’avance, en lien étroit avec les équipes de la présidence de la République, notamment du chef de cabinet et de ses collaborateurs, pour déterminer le programme – en conseillant tel ou tel endroit – et ensuite veiller à sécuriser les lieux et les déplacements – c’est le rôle du préfet de police dans les Bouches-du-Rhône – y compris pour la constitution de cortèges : déminage de voitures, pilotage motocycliste ou toute autre question logistique relative à la sécurité et à la fluidité d’un déplacement officiel du chef de l’État. En l’espèce, ce n’était pas du tout le cas de ce déplacement privé.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je suis moins maligne que ce que mon co-rapporteur a bien voulu laisser entendre. Si je comprends bien, le degré de différence tient moins à la mobilisation du GSPR, qui est toujours la même quel que soit le déplacement public ou privé, qu’à la mobilisation des forces locales ?

M. Olivier de Mazières. – Oui. Je n’ai jamais eu l’honneur de servir à la présidence de la République ou au sein du GSPR. Ils vont peut-être bondir en m’écoutant, mais vu de Sirius, la différence se situe effectivement dans le niveau d’engagement et de mobilisation de l’autorité préfectorale et, plus largement, des forces de police et de gendarmerie locales.

M. Philippe Bas, président. – Pouvez-vous revenir sur les déplacements publics à l’occasion de l’attribution des Jeux Olympiques à la France ?

Lors du déplacement privé du Président et de son épouse, la presse a relaté un incident entre M. Benalla et un photographe – il l’aurait menacé de le placer en garde à vue. Avez-vous été informé de l’incident ?

M. Olivier de Mazières. – J’ai été informé de cet événement mais pas du fait que M. Benalla était impliqué. J’ai découvert cela il y a quelques jours, à travers les déclarations de ce journaliste. Ce fait s’est déroulé en deux étapes.

Le 12 août, le véhicule du chef de l’État fait l’objet d’un suivi volontaire par un véhicule, rapidement repéré par le GSPR qui alerte la DDSP, qui intervient. Le véhicule est intercepté par le GSPR et les personnes sont remises à la police. Lorsque l’équipe de police arrive sur place, sont prises les identités des deux personnes, journalistes, qui reconnaissent aisément qu’elles suivaient le Président. À l’issue de ce contrôle, elles sont laissées libres.

Le lendemain, vers 11 heures, le GSPR appelle à nouveau la DDSP. L’appel tombe sur le centre d’information et de commandement (CIC) – le central téléphonique de la police. Il est demandé d’intervenir pour un individu, l’un des deux de la veille, seul, qui est à l’entrée du parc Talabot – parc privé dans le quartier du Roucas-Blanc à l’intérieur duquel se trouvent plusieurs résidences, dont celle où séjourne le Président de la République. Ce parc fait l’objet d’un gardiennage privé. Le GSPR repère à l’entrée cet individu et se plaint auprès

de la DDSP du harcèlement qu'il exerce envers le Président de la République et de l'atteinte à sa vie privée dont il se rendrait coupable. L'individu est pris en compte par un équipage de police ; lorsque ce dernier arrive, il y a effectivement deux personnes du GSPR qui sont présentes et une troisième personne qui n'est pas identifiée par l'équipage et qui n'intervient pas dans la remise de cet individu. Le journaliste est conduit au commissariat de la division sud de Marseille, et placé en garde à vue. Le procureur, évidemment, est immédiatement prévenu et un agent du GSPR dépose plainte au nom du Président de la République, quelques minutes plus tard, pour harcèlement moral et atteinte à la vie privée. C'est symptomatique : ce n'est pas M. Benalla qui a déposé plainte mais le GSPR. Le journaliste est auditionné, son identité est relevée, confirmée par le relevé de la veille, et le parquet ordonne assez rapidement sa mise en liberté, considérant que les infractions ne sont pas suffisamment caractérisées.

Il est donc remis en liberté et, comme il se doit, la plainte est transmise par la DDSP au parquet du tribunal de grande instance de Marseille. Je crois que, quelques semaines après, il a été décidé de classer cette plainte sans suite. Voilà la chronologie des événements, telle qu'elle m'a été présentée.

Effectivement, il existe désormais une déclaration, selon laquelle le troisième individu aurait été M. Benalla, mais à ce moment-là, il n'est pas identifié comme tel et, en tout cas, il n'intervient pas dans la mise à disposition de ce journaliste à l'équipage de police.

M. Philippe Bas, président. – Venons-en maintenant au déplacement que j'ai mentionné à l'instant, celui réalisé à l'occasion de l'annonce de la décision que la France accueillerait les Jeux olympiques de 2024. À cette occasion, des images montrent le collaborateur du Président de la République, M. Benalla, sur la place de l'Hôtel de Ville au moment d'un échange du Président de la République avec des concitoyens présents sur place. Percevez-vous, à ce moment-là, le rôle que joue, de fait, M. Benalla dans la protection rapprochée du Président de la République ?

M. Olivier de Mazières. – Il s'agit, pour le coup, d'un déplacement officiel du Président de la République avec un programme extrêmement précis, qui commence à la base nautique qui servira pour les épreuves olympiques de voile et qui se poursuit, après un déplacement par bateau à l'intérieur du port, sur le quai de la mairie. Le Président de la République y est accueilli par M. le maire de Marseille dans le cadre d'un accueil républicain.

Après un discours, le Président de la République sort de la mairie, décide d'aller parler avec les personnes présentes devant le bâtiment et entame des conversations avec certaines d'entre elles. À ce moment-là, M. Benalla est présent, je le visualise, même si je n'ai pas d'échange avec lui ; il est sur le quai, en protection face à la foule, avec d'autres personnes chargées de la protection du Président de la République. Cette protection reste relativement souple, parce que le Président de la République a un contact extrêmement proche avec les citoyens ; en réalité, il y a juste une barrière Vauban qui le sépare des badauds, mais il y a évidemment une vigilance très forte des agents du GSPR.

M. Benalla est effectivement sur place. C'est le seul moment où je le vois intervenir dans ce déplacement. Cela n'a pas été le cas dans les phases de préparation, en particulier lors des réunions qui visent à déterminer les conditions de sécurité du déplacement. Je n'ai aucune raison de m'étonner de la présence de M. Benalla, puisque depuis le mois d'août 2017, il est chargé de mission à la présidence de la République et qu'il m'a toujours été

présenté à ce titre. Je n'ai pas plus de précisions sur la nature de ses missions et je n'ai aucun jugement ou appréciation à porter sur le caractère légitime ou pas de son action.

Mme Brigitte Lherbier. – Vous avez expliqué la fonction du GSPR dans les déplacements publics et privés du Président de la République. Pensez-vous que la présence d'une personne telle que M. Benalla soit nécessaire dans ce type de déplacement ? Ne pensez-vous pas que la présence de policiers habilités et entraînés soit suffisante ? Vous avez parlé d'interpellations ; il est tout de même normal qu'il revienne à la police de gérer au mieux la protection du Président de la République.

M. Olivier de Mazières. – La mission centrale du GSPR est d'assurer la protection du chef de l'État. Protéger le Président de la République de la manière la plus efficace possible est évidemment une mission indispensable.

Il ne m'appartient pas, en tant que préfet, de décider pour la présidence de la République qui doit assurer la protection rapprochée du chef de l'État. On peut imaginer que des menaces particulières ou la capacité d'identifier un individu particulièrement menaçant exigent que tel ou tel intervenant soit au contact du Président de la République.

Savoir qui doit être autour du Président pour assurer au mieux sa protection relève de décisions liées à l'organisation interne de la présidence de la République et du GSPR.

Par ailleurs, il existe différents types et niveaux de protection, plus ou moins rapprochée : certaines personnes sont chargées d'être au plus près du chef de l'État, d'autres doivent constituer ce qu'on appelle la bulle, c'est-à-dire un cercle de sécurité autour de la personnalité pour la protéger d'une intrusion ou d'une action violente. Les caractéristiques des missions de chacun échappent un peu à ma compétence. Ce qui m'intéresse, c'est que le chef de l'État soit protégé de la manière la plus efficace possible.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Monsieur le préfet de police, avez-vous eu l'occasion d'accueillir d'autres chefs de l'État ? Estimez-vous que leur protection était exercée différemment par rapport à aujourd'hui ?

M. Olivier de Mazières. – J'ai l'honneur d'appartenir au ministère de l'intérieur depuis vingt ans et j'ai en effet eu à gérer des déplacements de plusieurs chefs de l'État : M. Chirac, M. Sarkozy, M. Hollande et, désormais, M. Macron. Très honnêtement, je n'ai jamais senti de différence majeure dans l'organisation et la préparation des déplacements publics.

Pour les déplacements privés, l'épisode d'août 2017 était quelque chose d'assez inédit pour moi : je n'avais jamais eu l'honneur de gérer un déplacement d'un chef de l'État en villégiature.

S'agissant des déplacements publics, je le redis, ils sont organisés et préparés selon un modèle rigoureusement identique et d'une manière assez bien rodée entre la présidence de la République, d'un côté, et les préfets et services de police et de gendarmerie qui sont sur le terrain, de l'autre.

Mme Agnès Canayer. – Monsieur le préfet, dans les documents qui vous ont été transmis pour le déplacement public du Président de la République, est-ce que le nom de M. Benalla apparaissait ? Si oui, comment sa fonction était-elle présentée ?

M. Olivier de Mazières. – Très honnêtement, je n'en ai pas le souvenir. Je ne crois pas que ce soit le cas, mais encore une fois, je n'en ai pas le souvenir. Il est vrai qu'un déplacement du chef de l'État, surtout sur un laps de temps assez long et comportant plusieurs séquences, mobilise beaucoup de monde, y compris parmi le personnel de la présidence de la République. Il est donc possible que son nom soit apparu.

S'agissant du déplacement privé, son nom apparaissait très clairement et il a toujours été identifié comme un chargé de mission auprès de la présidence de la République.

Mme Marie Mercier. – Monsieur le préfet, c'est très intéressant d'avoir votre témoignage, puisque vous avez été en lien direct avec M. Benalla, dont notre commission d'enquête cherche à cerner la psychologie. Vous le décrivez comme une personne calme, sereine, au moins dans les échanges téléphoniques, et vous démentez qu'il y ait eu une quelconque altercation avec un photographe. Vous nous décrivez la personnalité de M. Benalla de manière tout à fait différente de celle qui a été présentée par les représentants des syndicats de police, qui parlaient de relations presque exécrables et qui étaient excédés par lui.

M. Olivier de Mazières. – Je souhaite apporter une précision : je ne peux pas démentir ce dont je n'ai pas été informé. Je démens avoir été informé d'une altercation, qui se serait produite à ce moment-là entre M. Benalla et le journaliste. Cette altercation a peut-être eu lieu, mais alors, c'était en dehors de la présence de l'équipage de police qui est intervenu pour accompagner le journaliste en question au commissariat de la division sud de Marseille pour être mis en garde à vue.

S'agissant de la psychologie ou de la personnalité, je répète que je n'ai eu que des contacts téléphoniques épisodiques avec M. Benalla. Je ne parle que de ce que je connais et les échanges, assez rares, que nous avons eus dans le cadre du déplacement du chef de l'État ont été plutôt calmes et professionnels.

Mme Jacky Deromedi. – Monsieur le préfet, si j'ai bien compris, le Président de la République et son épouse étaient accompagnés de quelques personnes du GSPR et de M. Benalla pendant leur déplacement privé. Avez-vous eu connaissance de celui qui était au plus près du Président, en particulier dans la voiture qu'il occupait durant les transports ?

M. Olivier de Mazières. – Non. S'agissant d'un déplacement privé, il nous avait été demandé d'être extrêmement discrets, y compris dans la manifestation de notre présence autour du chef de l'État. Comme je vous le disais, nous n'étions pas toujours informés des déplacements et, quand nous l'étions, nous ne savions absolument pas qui l'accompagnait et la manière, dont le cortège était organisé.

M. Philippe Bas, président. – Cette audition est terminée. Monsieur le préfet, je vous remercie de votre coopération.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition du Colonel Lionel Lavergne, chef du groupe de sécurité de la présidence de la République

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, nous entamons l'ultime audition de la journée, celle du Colonel Lionel Lavergne, chef du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), qui est accompagné de son adjoint.

Mon colonel, c'est dans le cadre du mandat qui nous a été donné à l'unanimité par le Sénat lundi dernier que nous vous auditionnons. C'est notre devoir de le faire et nous le faisons avec tout le respect qui est dû à la difficile fonction que vous exercez à la tête des femmes et des hommes du groupe de sécurité de la présidence de la République.

Nous mesurons bien la difficulté pour vous de venir apporter votre témoignage et vos réflexions à la commission des lois du Sénat, alors que vous vous inscrivez naturellement dans une hiérarchie et que vous avez aussi le devoir de la respecter.

Comme je le dis souvent au début de nos auditions, celles-ci sont destinées à nous permettre d'y voir clair ; les mots ont un sens, ce sont des auditions, pas des comparutions, elles ne postulent pas que nous ayons quelque chose à reprocher aux gens que nous entendons, nous avons besoin d'eux pour contribuer à notre travail. Il me semble particulièrement important de le rappeler, alors que nous entendons un serviteur de l'État, qui remplit une tâche particulièrement difficile et importante pour la République.

Dans ce contexte, il est très important pour nous de vous entendre afin d'avoir une vision professionnelle de ce qu'est l'organisation de la protection du Président de la République, tout en sachant que vous n'avez pas à nous dévoiler des « secrets de fabrication »... Ne nous dites que ce qui vous paraît, d'un point de vue technique et pratique, possible !

Pour autant, nous avons des points à clarifier. Ils seront peut-être délicats, notamment en ce qui concerne les relations qu'entretenait le chargé de mission, adjoint au chef de cabinet à la présidence de la République, M. Benalla, et votre groupe. Dans plusieurs déclarations, M. Benalla n'a pas hésité à faire état de relations tendues – c'est sur la place publique. Peut-être n'avez-vous pas perçu ces tensions, mais lui, en tout cas, en a parlé publiquement. Je le regrette, mais nous devons vous poser des questions précises sur ce point. Vous nous direz ce que vous pensez pouvoir nous dire.

Votre propos liminaire sera l'occasion de nous présenter le GSPR. Vous pourrez aussi, si vous le souhaitez, commencer à lever le voile sur les difficultés qui ont pu apparaître dans la collaboration entre l'adjoint au chef de cabinet, M. Benalla, et le groupe que vous dirigez.

Notre commission ayant été investie des prérogatives d'une commission d'enquête, je dois vous demander de prêter serment. Un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, le Colonel Lionel Lavergne prête serment.

Colonel Lionel Lavergne, chef du groupe de sécurité de la présidence de la République. – Je m'efforcerai de répondre avec le plus de clarté possible à vos questions et je profite de ce propos liminaire pour vous remercier de me donner la possibilité de m'exprimer pour apporter un certain nombre de précisions.

Dans ce cadre, je veillerai à respecter le principe de séparation des pouvoirs, qui ne me permettra ni de répondre aux questions portant sur des faits en lien avec l'information judiciaire en cours ni à celles portant sur l'organisation interne de la présidence de la République. Ma position spécifique au cœur du dispositif de sécurité de la présidence de la République m'oblige aussi à respecter une vigilance toute particulière en matière de protection du secret de la défense nationale. Ainsi, je ne pourrai pas aborder les différents modes d'action nécessaires à la protection du Président de la République.

Le GSPR est une entité du SDLP, le service de la protection. Ses missions sont clairement mentionnées dans l'article 4 de l'arrêté du 12 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation du service de la protection. Ces missions sont d'assurer, sur le territoire français et à l'étranger, la protection personnelle et immédiate du Président de la République et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à sa sécurité, notamment à l'organisation matérielle et à la sécurité de ses déplacements. En l'état actuel, ses effectifs sont de 76 femmes et hommes, dont 40 fonctionnaires de police et 36 militaires de la gendarmerie.

Monsieur le président, je vais aller dans le vif du sujet : vous m'avez interrogé sur les relations entre M. Benalla et le GSPR. M. Benalla travaillait à la chefferie de cabinet – j'ai vu que vous aviez appris ce nom bizarre, mais c'est son nom usuel.

M. Philippe Bas, président. – Je vois avec plaisir que vous suivez nos travaux, mon colonel !

Colonel Lionel Lavergne. – Absolument ! M. Benalla travaillait à la chefferie de cabinet et officiait, dans toutes ses missions, sous l'autorité du chef de cabinet, M. François-Xavier Lauch. M. Benalla était chargé de mission, adjoint au chef de cabinet. Je précise que la chefferie de cabinet regroupe un chef de cabinet et un chef adjoint de cabinet, qui sont nommés au *Journal officiel*, ainsi que deux chargés de mission, adjoints au chef de cabinet.

Jusqu'au 1^{er} mai 2018, les missions de M. Benalla étaient triples. La plus importante était de participer, sous l'autorité du chef de cabinet, à l'organisation des déplacements officiels du Président de la République. À ce titre, il assurait la coordination des services qui concourent à l'organisation d'un déplacement, conformément aux programmes arrêtés par le chef de cabinet.

Parmi les services concernés par cette coordination, il y a évidemment des services de sécurité mais aussi les services locaux compétents – préfecture de police dans l'agglomération parisienne, police ou gendarmerie en province... Il y a aussi les autres services du Palais qui concourent à l'organisation d'un déplacement : intendance, service audiovisuel et de presse.

Pour les déplacements, la chefferie de cabinet est donc un véritable chef d'orchestre et M. Benalla officiait toujours dans ce cadre sous l'autorité du chef de cabinet. La chefferie de cabinet veille à l'emplacement du pupitre, à l'installation du podium, à la présence des élus et de la presse... En tant que chef d'orchestre, M. Benalla n'avait aucune autorité directe sur les services de sécurité, GSPR ou services territorialement compétents, qui sont sous l'autorité du préfet de département ou de police.

Cela étant dit, sa fonction de coordination dans le cadre de l'organisation des déplacements pouvait avoir des conséquences en matière d'évolution du dispositif, y compris de sécurité. En effet, lorsque des cas non conformes se présentent – par exemple, des élus ou des journalistes en retard ou des moments du programme plus ou moins longs que prévus... –, le séquençage du déplacement doit être revu et il revient au chef d'orchestre, sous l'autorité du chef de cabinet, de donner des consignes et aux différents services de s'articuler pour répondre au mieux à ces orientations.

Le deuxième volet des prérogatives de M. Benalla était l'organisation des déplacements non officiels du Président de la République, toujours sous un angle organisationnel : visites de reconnaissance, contacts avec les interlocuteurs du Président, lien avec lui pour connaître ses souhaits... Là aussi, son rôle était celui d'un chef d'orchestre, sachant que la partie relative à la sécurité incombe en propre au GSPR, sous mon autorité.

Le troisième volet n'était pas en lien direct avec les missions du GSPR. Il s'agissait de gérer les invitations pour le 14 juillet.

Il y a eu les événements que l'on connaît et la période de suspension. À compter du 22 mai 2018, date du retour de M. Benalla, ses missions ont été recentrées par le directeur de cabinet sur des missions au sein du Palais de l'Élysée : organisation de réceptions et de réunions importantes... Il a ainsi conservé la gestion des invitations du 14 juillet et l'organisation des déplacements non officiels du Président, mais il ne participait plus à l'organisation des déplacements officiels.

Voilà la description que je peux faire des relations fonctionnelles de M. Benalla avec les autres services et, je le redis fermement, il agissait sous l'autorité directe du chef de cabinet, il n'était pas sans contrôle.

J'ai toujours entretenu, en tant que chef de service, d'excellentes relations avec M. Benalla, qui était quelqu'un de dévoué, disponible, réactif et opérationnel dans son métier d'organisation. Nous entretenons également d'excellentes relations sur le plan humain. C'était aussi le cas avec mes collaborateurs.

Monsieur le président, vous avez évoqué le fait que, sur la place publique, M. Benalla aurait fait état de relations tendues avec le GSPR. Il ne me semble pas avoir entendu M. Benalla dire cela, j'ai l'impression que ce sont d'autres personnes qui en ont parlé.

M. Philippe Bas, président. – Mon colonel, je faisais référence aux propos de M. Benalla dans le *Journal du dimanche* d'hier et dans *Le Monde* la semaine dernière. Il évoquait des frictions et des non-dits, mais nous entendons votre témoignage.

Avez-vous achevé votre propos liminaire ?

Colonel Lionel Lavergne. – Oui, monsieur le président.

M. Philippe Bas, président. – Vous nous avez indiqué que M. Benalla ne participait plus aux déplacements officiels du Président de la République après la reprise de ses fonctions à l'Élysée. Pourtant, il est admis maintenant – cela était parfaitement visible – qu'il a accompagné le Président à Giverny, comme à la cérémonie d'entrée au Panthéon de Mme Veil et de son époux, ce qui signifie quand même qu'il continuait à apporter un certain concours aux déplacements extérieurs, dont je ne cerne pas exactement la nature.

Mais laissons cela de côté et revenons à la première question que j'avais envie de vous poser ! Nous voyons bien que la définition des fonctions de M. Benalla, la fiche de poste si je puis dire, revêtait trois dimensions. Cela nous a été présenté par le directeur de cabinet du Président de la République et nous aurions été surpris que vous en ayez une vision différente. Néanmoins, il est important pour nous d'essayer de mesurer quelle était l'importance respective de ces trois fonctions.

En effet, dans les déplacements officiels, nous le voyons souvent, non pas dans la participation à l'organisation, mais dans une présence qui évoque une fonction de protection rapprochée. Or une telle fonction n'entre pas dans la définition de ses missions, mais on peut concevoir, en raison de son expérience dans ce domaine et sans avoir à l'écrire dans la fiche de poste, qu'il la remplissait aux côtés de vos propres équipes.

Comme il était par ailleurs titulaire d'une autorisation de port d'arme et que le préfet de police a justifié son octroi par les fonctions de police qu'il exerçait, nous nous sommes demandé si l'arme qu'il portait ne servait pas d'abord à l'accompagnement des déplacements privés du Président, ce qui ferait penser à une fonction de garde du corps, pour employer une expression de tous les jours.

Vos collaborateurs sont également amenés, fort heureusement, à accompagner le Président de la République lors de ses déplacements privés pour assurer sa sécurité. Je voudrais donc que vous nous indiquiez si la vision que je viens de présenter est fautive ou non.

Colonel Lionel Lavergne. – Votre question en inclut en fait plusieurs et je vais tenter d'y répondre de la manière la plus claire et exhaustive possible.

Giverny était un déplacement non officiel du Président et j'ai rappelé que, après le 22 mai, M. Benalla était toujours en charge de ce type de déplacements. Il n'est donc pas surprenant qu'il ait été présent à celui-là. Concernant le Panthéon, c'était un événement d'ampleur pour la présidence de la République, donc pour la chefferie de cabinet. Je ne peux évidemment pas m'exprimer au nom du chef de cabinet, mais dans le cadre de ce type de déplacements, tous les moyens de la chefferie sont mobilisés. Ses quatre agents l'ont été en l'espèce. Ce fut également le cas pour le 14 juillet. Il n'y a donc rien d'étrange, tout est explicable très clairement.

Y a-t-il une importance respective dans ses trois fonctions ? En fait, tout dépend des déplacements du Président et de leur fréquence.

Monsieur le président, vous avez évoqué le fait qu'il aurait été convenu que M. Benalla remplirait, aux côtés de mes équipes, des fonctions de protection. Comme je l'ai dit tout à l'heure, M. Benalla ne dirigeait pas le GSPR et n'occupait aucune fonction de protection du Président de la République.

Une confusion peut survenir, lorsque l'on regarde certaines images, et je souhaite vous apporter des précisions. Il faut distinguer la période de la campagne électorale et celle qui débute avec l'investiture du Président de la République le 14 mai 2017.

Je n'ai pas vécu la période de la campagne, puisque j'étais déjà affecté au GSPR sous la présidence de François Hollande, mais à compter du 14 mai 2017, l'organisation a évolué.

En liaison avec le chef de cabinet, il a été décidé que les personnes affectées à la chefferie, dont M. Benalla, et aux services qui concourent à l'organisation et au bon déroulement des déplacements du Président seraient dotées d'équipements radio. Toutefois, le canal utilisé n'est pas le même que celui des services de sécurité, qui ont leur propre « bulle ». Concrètement, il existe donc deux canaux, l'un pour la sécurité, l'autre pour l'organisation. Ce dispositif permet au chef de cabinet de coordonner son action avec les différents services – protocole, presse, audiovisuel, photographe... –, ce qui est particulièrement important en cas d'évolution du programme.

Les deux canaux sont distincts et étanches, si je puis dire. Seul le chef du GSPR écoute les deux circuits. Cela nous permet de travailler de la manière la plus cohérente possible sans pénaliser ni la sécurité ni l'organisation.

Quand vous voyez M. Benalla avec une oreillette, par exemple au Salon de l'agriculture, elle est liée au canal dédié à l'organisation, pas à celui de la sécurité.

En ce qui concerne son positionnement physique, il s'agit, comme pour un autre membre de la chefferie, d'être au plus près du Président pour l'orienter vers le chemin qui a été prévu lors de la mission de reconnaissance et recueillir ses observations s'il souhaite changer de route et aller, pour reprendre l'exemple du Salon de l'agriculture, vers tel ou tel stand.

Voilà pourquoi M. Benalla portait une oreillette. Tout cela est totalement explicable sur le plan technique.

M. Philippe Bas, président. – Et le port d'arme ?

Colonel Lionel Lavergne. – Pour ce qui me concerne, je n'ai jamais vu M. Benalla avec une arme dans les déplacements du Président de la République.

M. Philippe Bas, président. – Est-ce que des membres du groupe de sécurité de la présidence de la République, qui ont eu à accompagner le Président en même temps que M. Benalla, ont constaté qu'il portait une arme ?

Colonel Lionel Lavergne. – Je n'ai eu aucun retour en ce sens.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Colonel, nous essayons, vous l'avez compris, de concilier et de confronter différentes informations pour qu'elles aient un sens, ce qui n'est pas toujours le cas.

Ainsi, nous avons entendu les syndicats de police, qui ont fait état des relations difficiles – certains ont utilisé le terme d'exécrables – qui pouvaient exister entre M. Benalla et les policiers avec lesquels il travaillait. M. Benalla lui-même, en parlant de frictions dans la presse, admet que les relations étaient difficiles avec le GSPR.

Or selon vous, vos collaborateurs et vous-même n'avez pas rencontré ce type de difficultés et vos relations étaient bonnes. Quand vous parlez de vos collaborateurs, cela inclut-il l'intégralité de vos hommes ou seulement vos collaborateurs proches ? Si aucun des hommes qui sont sous votre commandement n'a rencontré de difficultés avec M. Benalla, comment expliquez-vous les propos tenus à la fois par lui-même et par les syndicats ?

Colonel Lionel Lavergne. – Madame le rapporteur, avant de vous répondre, je me permets de vous poser une question. Selon son intitulé, la mission de votre commission concerne les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent participer à des missions de protection. Quel est le rapport entre les relations que vous évoquez et la participation à des missions de protection ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Ce sont plutôt les membres d'une commission d'enquête qui posent des questions aux personnes qu'ils auditionnent...

Vous avez indiqué que M. Benalla était amené à donner des consignes dans son rôle de coordination. Or on a pu le voir, notamment dans une vidéo récemment publiée par un syndicat de police, parler à des policiers lors du retour des Bleus d'une façon assez raide, si je puis dire... Est-ce que ces consignes ne pouvaient pas être interprétées comme des ordres à l'égard des membres du GSPR, qui n'ont pourtant pas d'ordres à recevoir du coordinateur ? Tel était entre autres le sens de ma question.

Colonel Lionel Lavergne. – Je vous remercie, madame le rapporteur, c'est maintenant beaucoup plus clair pour moi.

Tout d'abord, il ne m'appartient pas de commenter les propos tenus par les collègues des syndicats de police et je ne le ferai pas. J'ai, bien évidemment, un avis personnel sur ce sujet, mais je ne suis pas ici pour l'exprimer.

Et je ne commenterai pas non plus les propos tenus par M. Benalla ; la paternité lui en revient et je ne suis pas dans sa tête.

Cela étant dit, le correspondant naturel du chef de cabinet ou de ses adjoints, c'est le chef du GSPR et, si quelqu'un avait eu à se plaindre de paroles véhémentes ou tendues, c'eût été moi ou l'un de mes adjoints. En ce qui me concerne, M. Benalla ne m'a jamais parlé de mauvaise manière.

Évidemment, dans un déplacement, il peut y avoir des moments de tension et on ne va pas forcément utiliser tous les mots de courtoisie et circonvolutions pour nous exprimer. Il faut que les choses aillent vite et que les équipes soient réactives.

Le chef de cabinet et ses adjoints ne s'adressent pas directement à mes personnels. Ils ont un rôle d'organisation, de chef d'orchestre ; ils s'adressent aux différents premiers pupitres, en l'occurrence au chef du GSPR. C'est lui qui traduit en termes opérationnels les instructions du chef de cabinet ou de ses adjoints. Il serait étrange que M. Benalla, le chef de cabinet ou le chef adjoint de cabinet s'adresse directement à un personnel du GSPR et ce n'est absolument pas le cas. Le seul à disposer de la vision globale de la posture de sécurité est le chef du GSPR. Je n'ai pas eu de retour particulier, me rapportant une attitude véhémement de M. Benalla de manière récurrente.

Si je me souviens bien, vous avez demandé aux syndicats de police quelle était leur source et il me semble que ni le chef du SDLP ni le directeur général de la police

nationale n'ont eu de retour allant dans ce sens. Je n'en ai pas eu non plus et je suis sous l'autorité organique du chef du SDLP. Je suis d'ailleurs très preneur de ce type d'informations !

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes nous aussi très preneurs d'informations !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Colonel, vous nous avez indiqué tout à l'heure que seul le GSPR était chargé de la protection du Président de la République. Avant vous, nous avons entendu M. le préfet de police des Bouches-du-Rhône, qui nous indiquait que, à une reprise, lors d'un déplacement public du Président de la République, il avait vu M. Benalla en protection face à la foule, à l'instar des membres du GSPR.

Je souhaiterais savoir quelle réflexion cela vous inspire. Ne peut-on pas imaginer – c'est une hypothèse – que, dans les moments de tension qui peuvent apparaître lors de certaines manifestations, M. Benalla ait de fait joué le rôle d'un membre de la protection du Président de la République ?

Colonel Lionel Lavergne. – Madame, dans les moments de tensions – je parle de tensions lors d'un déplacement, pas de celles qui pourraient exister entre M. Benalla et le GSPR –, le dispositif de sécurité reste à la main du chef du GSPR. Pour autant, il est évident que, en cas de mouvement de foule, le représentant de la chefferie de cabinet – nous parlons ici de M. Benalla, mais cela concerne aussi le chef de cabinet ou son adjoint – ne va pas s'effacer physiquement ! Quand des gens se présentent pour parler au Président, c'est le chef de cabinet ou son représentant qui filtre les demandes et autorise l'accès au Président.

Les images peuvent donc donner l'impression que M. Benalla participe à la protection du Président, mais dans les faits, ce n'est absolument pas le cas. Vous pouvez prendre d'autres images et exemples ; vous verrez que M. Lauch, le chef de cabinet, a la même attitude. Ce n'est pas illogique, mais en tout cas, les représentants de la chefferie de cabinet ne font pas partie de la bulle de sécurité.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Mon colonel, pour commencer, je voudrais vous féliciter pour votre placidité, car M. Benalla ne s'exprime pas exactement dans les mêmes termes que vous. Si vous lisez le journal paru hier, il dit, par exemple, que le GSPR est l'enfant terrible de l'Élysée. Je me permets de vous dire que vous ne donnez pas cette impression...

M. Benalla parle de frictions, de non-dits et, s'agissant du GSPR, d'une incohérence totalement incroyable ! Relisez l'article ! Il en appelle à une autre organisation, ce qui fait penser qu'il est chargé d'y réfléchir... Il ajoute qu'un acteur est radicalement contre un changement, c'est le ministère de l'intérieur. Qu'un représentant du cabinet du Président de la République parle ainsi du ministère de l'intérieur pose quand même quelques problèmes.

Vous affirmez, avec beaucoup de clarté, que M. Benalla n'avait pas de mission de sécurité. Cette affirmation est battue en brèche par le fait qu'il a, vous le savez, une autorisation de port d'arme basée sur le fait qu'il exerce des missions de police, pas de sécurité – c'est écrit sur l'arrêté préfectoral...

J'imagine que les faits commis le 1^{er} mai par quelqu'un qui n'a aucune attribution de police n'ont pas dû réjouir vos subordonnés, des hommes et des femmes qui assurent une mission extrêmement difficile. Qui plus est, un autre témoignage est apparu et ces événements se sont peut-être reproduits dans la même journée. Tout cela pose quand même problème.

Que peuvent bien ressentir vos subordonnés, lorsqu'ils apprennent ces faits, qui sont d'une certaine gravité – beaucoup pensent d'ailleurs qu'ils auraient dû donner lieu à une saisine de la justice dès le 2 mai –, et que la personne mise en cause revient exercer des missions qui restent très notoires, très visibles ?

On a eu le sentiment, peut-être à tort, que M. Benalla était une sorte de garde du corps. Ce que nous a dit le préfet de police des Bouches-du-Rhône par rapport aux déplacements privés du Président de la République corrobore cela. Le fait qu'il dise lui-même qu'il n'utilise son arme que pour les déplacements privés prouve que, pour ces déplacements, il a une arme et qu'il pense légitime d'en avoir une. Or si on a une arme, c'est bien pour pouvoir s'en servir ! Nous sommes donc effectivement sur des questions de sécurité ou de police. Est-ce que tout cela ne crée pas une confusion ?

En tant qu'élu, j'ai eu souvent l'occasion de voir de très près ce qu'est la protection rapprochée – je pense à une grande fête à laquelle je participe depuis 37 ans et qui a eu plusieurs fois comme personnalité d'honneur un Président de la République. Vous avez connu de telles circonstances mille fois plus que moi, mon colonel, mais je comprends ce qu'est votre travail de proximité. Or, quand quelqu'un est présent en permanence à côté de la personnalité, sans avoir pour autant une mission de police ou de sécurité, est-ce que cela ne finit pas par créer un problème ou même par constituer un obstacle ? Je le dis eu égard à votre grand professionnalisme, que je tiens à nouveau à saluer. Voilà mes questions, je n'en poserai pas d'autres !

Colonel Lionel Lavergne. – Je ne dirai rien du sentiment qu'éprouvent les femmes et les hommes du GSPR concernant les faits du 1^{er} mai, qui leur appartient, ni de mon sentiment personnel. Je dirai simplement qu'il y a eu faute, et même faute grave, et qu'elle est prise en tant que telle. Le reste fait l'objet de l'information judiciaire en cours.

Je n'ai pas lu les propos tenus par M. Benalla dans *Le Journal du Dimanche*...

M. Philippe Bas, président. – Vous vous intéressez davantage aux comptes rendus de notre commission qu'aux articles de presse !

Colonel Lionel Lavergne. – Le dimanche, je me repose...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sauf quand le Président de la République est de sortie !

Colonel Lionel Lavergne. – Effectivement.

Les propos de M. Benalla sur les frictions et les non-dits n'appartiennent qu'à lui. Commandant le GSPR depuis un an et demi, s'il y avait eu des soucis en son sein, j'en aurais eu des retours.

M. Philippe Bas, président. – En somme, selon vous, s'il y avait des frictions, elles ne dépassaient pas les tensions normales observables dans toute organisation de travail, en sorte que vous n'avez pas eu à en connaître ?

Colonel Lionel Lavergne. – Il y en a en effet dans toute organisation humaine, car la perfection n'est pas de ce monde. Nous formons à l'Élysée une équipe dans laquelle, comme dans toute équipe, il peut y avoir des tensions. L'objectif reste, comme dans un sport collectif, d'obtenir les meilleurs résultats possibles. À ma connaissance, il n'y a au GSPR aucune friction suffisamment grave pour devoir être mise sur la place publique.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Cela ne pose ou n'a jamais posé de problème dans la protection rapprochée ?

Colonel Lionel Lavergne. – Je le redis, en tant que chef du GSPR : M. Benalla ne faisait pas de mission de protection. L'attitude qu'il a pu avoir à un moment donné était liée à sa fonction au sein de la chefferie de cabinet. Je me suis expliqué sur sa proximité et son oreillette. Il ne faisait pas partie du GSPR, n'y dirigeait rien, n'y exerçait aucune fonction de sécurité, je ne l'ai jamais vu avec une arme et n'ai jamais eu de retour sur le fait qu'il en portait une en déplacement.

M. François Pillet. – Colonel, assurant la fonction extrêmement importante de la sécurité du Président de la République, vous devez avoir une connaissance exhaustive des armes détenues à l'Élysée. En dehors des policiers et gendarmes et de M. Benalla, d'autres personnes sont-elles titulaires d'un permis de port d'arme ou détentrices d'une arme à l'Élysée ?

Pourquoi cette réorganisation des services assurant la sécurité de l'Élysée et du Président de la République ? Des incidents l'ont-ils rendue nécessaire ? Pourquoi réorganiser quelque chose qui semble fonctionner ?

Colonel Lionel Lavergne. – Distinguons les différentes natures de détention d'arme. Parmi les 800 membres du personnel de l'Élysée, je vous avoue ne pas connaître tous les amateurs de tir sportif...

M. François Pillet. – C'est dommage.

Colonel Lionel Lavergne. – Cela relève de leur vie privée. M. Benalla avait un permis de port d'arme délivré par le préfet de police. À ma connaissance, ne détiennent des armes, outre M. Benalla, titulaire d'un permis de port d'arme, que les militaires de la garde républicaine – je peux me permettre de parler au nom du général Bio-Farina sur ce point – et les fonctionnaires et militaires du GSPR qui exercent des fonctions de police, de sécurité et de protection.

M. Philippe Bas, président. – Il est difficile pour nous de comprendre les différences d'appréciation des uns et des autres. Le préfet de police a eu entre les mains le contrat de travail liant M. Benalla aux services de la présidence de la République pour une mission de coordination de la sécurité avec les forces militaires et le GSPR. Il a été attentif à l'attestation de formation continue qui a été délivrée par le major de police en charge de la cellule formation du GSPR, ainsi qu'aux carnets de tir à jour produits par M. Benalla – il vise ces documents dans sa décision. Ensuite il relève que M. Benalla est chargé d'une mission de police dans le cadre de son action de coordination de la sécurité de la présidence de la République avec les forces militaires – je pense que cela vise le commandant militaire du palais de l'Élysée – et le GSPR. Puis il mentionne le haut niveau de menace terroriste et la sensibilité du domaine d'exercice de sa mission, avant d'arrêter sa décision, qui ne se borne pas à permettre à M. Benalla de continuer à pratiquer le tir sportif...

Il est étonnant qu'alors que votre service est mentionné à plusieurs reprises dans l'arrêté, vous n'avez à aucun moment été en contact avec la préfecture de police, ni informé par aucun de vos agents du fait que M. Benalla pût porter une arme à l'occasion d'un déplacement. Nous ne demandons bien sûr qu'à vous croire, et vous avez prêté serment, mais le préfet de police fait une toute autre interprétation de la mission de M. Benalla, et des indices témoignent de la fonction de protection qu'il aurait eue pendant la campagne présidentielle – le bon sens conduit à penser, quoique nous pourrions être démentis par la preuve du contraire, que les raisons pour lesquelles il a été apprécié pendant la campagne présidentielle sont aussi celles qui ont entraîné son recrutement auprès du Président de la République. J'ajoute que le chef du service de la protection nous a indiqué qu'il était fermement opposé à ce que M. Benalla porte une arme, craignant une interférence avec le GSPR. Bref, face à ces discordances, nous avons du mal à établir la vérité.

Colonel Lionel Lavergne. – La question qui m'a été posée était de savoir qui, outre M. Benalla, les militaires de la garde républicaine et ceux du GSPR, pouvait à l'Élysée être titulaire d'un permis de port d'arme ou détenteur d'une arme. J'ai bien répondu à la question : je n'en connais pas.

M. Philippe Bas, président. – Je vous en pose une autre : saviez-vous que M. Benalla avait l'autorisation de porter une arme ?

Colonel Lionel Lavergne. – Oui, j'étais au courant de l'autorisation qu'il avait eue, mais j'ignorais le contenu exact de l'arrêté. Je précise, et comme j'ai prêté serment, je vous le dis très clairement, les yeux dans les yeux : je n'ai jamais vu M. Benalla avec une arme lors des déplacements du Président de la République, et je n'ai eu aucun retour de fonctionnaire allant dans ce sens.

M. Philippe Bas, président. – Y compris lors de ses déplacements privés ?

Colonel Lionel Lavergne. – Oui, qu'il s'agisse de déplacement officiel ou non officiel.

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi la présidence de la République a-t-elle donc souhaité que M. Benalla pût obtenir un permis de port d'arme – je ne vous en voudrais pas de ne pas savoir répondre à cette question ? Il a bien fallu que la présidence intervienne pour qu'il obtienne cette autorisation, à raison des fonctions qu'il exerçait à la présidence.

Colonel Lionel Lavergne. – Vous avez auditionné de nombreuses personnes, tel le préfet de police et le directeur de cabinet du Président de la République, qui ont me semble-t-il déjà répondu sur ce point. Je vous redis que, accompagnant le Président de la République quasi-quotidiennement, je n'ai jamais vu M. Benalla armé lors d'un déplacement.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. Benalla a déclaré à la presse porter son arme lors des déplacements privés.

Colonel Lionel Lavergne. – Peut-être, mais je ne l'ai pas constaté.

J'en viens au projet de réorganisation de la sécurité de l'Élysée. Une remarque liminaire : j'ignore si cela entre dans le champ de la commission d'enquête...

M. Philippe Bas, président. – Je pense que oui, colonel.

Colonel Lionel Lavergne. – Je ne saurais en tout cas m'appesantir sur ce sujet, qui relève de l'organisation interne de la présidence. Ce projet n'a absolument pas pour but de créer une officine privée ou une garde prétorienne.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous l'espérons bien !

Colonel Lionel Lavergne. – Je vous le dis. Cette réflexion a pour but de rapprocher les deux services qui assurent la sécurité de la présidence à l'extérieur – le GSPR – et à l'intérieur – le commandement militaire. Les incohérences dont il est parfois question ne sont pas celles qui existeraient au sein du GSPR, mais celles qui sont liées à la sécurité d'une manière générale. Il s'agit non de fusionner la sécurité intérieure avec la sécurité extérieure mais de créer une synergie entre ces deux composantes. Cette réflexion s'inscrit, dans l'esprit du Président de la République, dans une transformation plus globale de services de la présidence, pour gagner en efficacité, en cohérence, en lisibilité et en sincérité sur le plan budgétaire. Voilà des années en effet que la Cour des comptes reproche à l'Élysée son manque de clarté dans l'imputation budgétaire des actions de sécurité : il est temps de se doter d'une organisation permettant de dire le coût de chacune d'entre elles. La Cour des comptes a d'ailleurs publié la semaine dernière un communiqué disant que cette réorganisation allait dans le bon sens.

Cette réforme est pilotée par le général Bio-Farina ; j'en suis le copilote. M. Benalla ne pilotait pas plus cette réforme qu'il ne dirigeait la sécurité de l'Élysée, comme on a pu le dire il y a une dizaine de jours. Compte tenu de sa position à la chefferie de cabinet, il a participé en tant que de besoin aux groupes de travail que nous avons constitués pour faire adhérer le personnel à la réforme, dans une logique de conduite du changement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Un comité de pilotage a donc été mis en place : M. Benalla y a-t-il toute sa place ou n'intervient-il que ponctuellement ?

Colonel Lionel Lavergne. – Nous touchons là à l'organisation interne de l'Élysée. Avez-vous eu connaissance de ce comité de pilotage par la presse ?

Mme Muriel Jourda. – Vous avez dit piloter la réforme avec le général Bio-Farina.

Colonel Lionel Lavergne. – Le binôme que j'ai dit pilote la réflexion. M. Benalla participe en tant que de besoin aux groupes de travail. Mon adjoint est aussi impliqué dans la réflexion, de même que l'adjoint du général Bio-Farina...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le ministère de l'intérieur fait-il partie, essentiellement, de ce comité de pilotage ?

Colonel Lionel Lavergne. – Il ne m'appartient pas de répondre à cette question. Je ne suis que le copilote de ce travail de réflexion, mené sous l'égide du directeur de cabinet du Président de la République.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je comprends votre réponse, mais je me permets de dire en tant que parlementaire que la question de savoir si le ministère de l'intérieur participe ou non à cette réflexion n'est pas sans incidence sur l'organisation des pouvoirs publics de notre pays – remarque qui n'appelle pas de réponse.

M. Philippe Bas, président. – À entendre le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, à qui nous avons posé presque la même question tout à l'heure, il ne m'a pas semblé, mais je relirai ses propos, que le ministère de l'intérieur prenait une part active à cette réflexion.

M. Alain Richard. – Je voudrais faire une observation de méthode qui aura peut-être, je l'espère, quelque utilité dans nos débats. J'entends depuis hier citer abondamment les déclarations faites par M. Benalla à la presse, et j'entends le rapporteur, M. Sueur, les opposer aux propos tenus par les personnes que nous auditionnons. Il me semble donc justifié de souligner l'écart de statut entre ces deux positions : M. Benalla est une personne qui a été licenciée pour motif disciplinaire de ses fonctions à l'Élysée, et qui fait l'objet d'une enquête judiciaire qui, selon toute vraisemblance, se terminera devant le tribunal correctionnel de Paris dans quelques mois. Les propos publics qu'il tient relèvent donc – un enfant de huit ans comprend cela – d'une stratégie de défense personnelle. J'observe aussi que les faits concrets, démontrables, cités dans ses propos sont rarissimes. Les hauts fonctionnaires, serviteurs de l'État, qui s'expriment devant nous sous serment le font dans des conditions extrêmement différentes. Il serait fâcheux qu'au sein de la commission d'enquête apparaisse une égalité de valeur entre leurs propos respectifs.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas parce que nos collègues rapporteurs, moi-même ou d'autres collègues, posons des questions à partir des propos de M. Benalla que nous attachons la même valeur à ceux-ci et à des propos tenus sous serment par des hauts fonctionnaires. M. Benalla, cependant, est assez bien placé pour s'exprimer sur le travail qu'il faisait, et il est intéressant, non pas d'opposer les uns aux autres, mais de faire la lumière à partir des contradictions qui émergent. Ces dernières n'existent d'ailleurs pas seulement entre les propos de M. Benalla et les informations dont nous disposons – j'ai lu tout à l'heure l'arrêté du préfet de police – mais aussi sur la nature exacte des missions de M. Benalla.

M. Alain Richard. – Nous en avons déjà parlé. Il manque des éléments sur ce point et vous le savez.

M. Philippe Bas, président. – Soulever ces contradictions permet aux personnes interrogées de les démentir, s'il y a lieu.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je suis en total accord avec M. Richard. Il n'y a pas dans mon esprit de signe égal entre les propos d'une personne qui a commis des actes que j'ai qualifiés, devant cette commission, d'inadmissibles et inacceptables, et les propos des hauts fonctionnaires que nous auditionnons. Simplement, les déclarations faites dans la presse sont un fait.

M. Alain Richard. – Une stratégie personnelle !

M. Philippe Bas, président. – Peut-être pas seulement personnelle, compte tenu des conditions dans lesquelles ces propos ont été recueillis...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sans doute cherche-t-il à se présenter sous le meilleur jour alors qu'il a accompli des actes inadmissibles et inacceptables... J'ai aussi toujours tenu à dire notre admiration et notre estime pour les fonctionnaires de la police, de la gendarmerie, des différents services de sécurité, et j'ai dit aussi l'immense difficulté de la tâche du GSPR et de celle des hommes et des femmes qui travaillent avec vous, colonel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Colonel, nous cherchons une vérité à travers les contradictions qui apparaissent entre les propos des uns et des autres. Or il règne toujours une certaine confusion sur les missions exercées par M. Benalla auprès du Président de la République. Le ministre de l'intérieur nous a dit ne pas connaître M. Benalla personnellement, seulement de vue, et l'avoir toujours pris pour un policier. Qu'est-ce qui, dans l'attitude de M. Benalla, a pu donner cette impression à quelqu'un d'aussi aguerris que le ministre de l'intérieur ?

Colonel Lionel Lavergne. – Il m'est difficile, voire impossible, de commenter les propos tenus par le ministre de l'intérieur. Cela étant dit, il n'y a aucune confusion possible pour moi, chef du GSPR, non plus que pour mon personnel : M. Benalla n'était pas officier de sécurité, il ne dirigeait pas le GSPR, il était chargé de mission adjoint auprès du chef de cabinet, et avait à ce titre un rôle de facilitateur entre les différents services – j'ai employé tout à l'heure le mot de chef d'orchestre – au même titre que les autres membres de la chefferie de cabinet.

Mme Agnès Canayer. – Vous avez expliqué clairement le contenu des missions de M. Benalla avant sa suspension. Ma question porte sur le retour de l'équipe de France de football – les Bleus – : quel était alors le rôle de M. Benalla ? J'ignore si le GSPR était, lui, mobilisé. Avez-vous eu connaissance de frictions impliquant M. Benalla ?

Colonel Lionel Lavergne. – La protection du Président de la République relevant, lorsqu'il n'est pas en déplacement, du commandement militaire, le GSPR n'était pas concerné par le retour des Bleus. La chefferie de cabinet et le directeur de cabinet, en revanche, étaient impliqués dans le retour des Bleus et c'est à ce titre que M. Benalla l'était aussi. Je crois que le directeur de cabinet du Président de la République a répondu à cette question. Pour ma part, je n'ai pas eu connaissance de frictions entre M. Benalla et des membres des forces de l'ordre à cette occasion.

M. Éric Kerrouche. – Je réagis aux propos de M. Alain Richard. M. Benalla aurait pris la parole à titre individuel ; or d'après les éléments dont nous disposons, il semble qu'il était à tout le moins accompagné...

M. Alain Richard. – Il semble...

M. Éric Kerrouche. – En réalité, il ne semble pas : *Le Monde*, notamment, fait référence à certaines personnes dont l'identité conduit à se demander comment dissocier la stratégie personnelle de la communication politique.

M. Alain Richard. – Tenons-nous-en aux faits.

M. Éric Kerrouche. – Quel rôle et quel statut M. Vincent Crase avait-il au sein de l'Élysée ? On parle de lui comme d'un chargé de mission. Pouvez-vous nous donner des exemples de mobilisation de M. Crase par le commandement militaire pour nous éclairer sur ce qu'il faisait exactement ? Quels liens l'unissaient à M. Benalla ? Ils semblaient bien se connaître, et nous savons qu'ils ont voulu créer une société ensemble. Il n'est pas indifférent d'aborder ces renseignements pour comprendre ce qui les a conduits au même endroit le 1^{er} mai.

Colonel Lionel Lavergne. – M. Vincent Crase relevait du commandement militaire et de l'autorité du général Bio-Farina en tant que réserviste. Je ne saurais m'exprimer à sa place.

Je savais que MM. Crase et Benalla se connaissaient, ni plus ni moins.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – M. Girier, ce matin, nous a confirmé qu'un agent de sécurité de la campagne du candidat Emmanuel Macron avait été recruté au sein du GSPR. Dans quelles conditions ? Connaissiez-vous sa qualité d'ancien membre de la sécurité de la campagne du candidat Macron ? M. Benalla a-t-il pu avoir un rôle quelconque dans ce recrutement, en présentant ou en appuyant sa demande, ou par tout autre moyen ?

Colonel Lionel Lavergne. – De qui parle le chef de cabinet du ministre d'État, ministre de l'intérieur ?

M. Philippe Bas, président. – D'un agent qu'il n'a pas nommé, ancien du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), qui tiendrait le rôle de « siège ». Vous voilà sur la piste...

Colonel Lionel Lavergne. – Monsieur le président, vous êtes bien renseigné ! Il se trouve qu'en tant qu'ancien commandant en second du GIGN, je connais bien cette personne, qui y avait servi presque quatorze ans et présente d'éminents états de service. Elle avait fait valoir ses droits à la retraite et s'était reconvertie dans la sécurité privée, avant d'être engagée au GSPR comme sous-officier commissionné, c'est-à-dire sous contrat. Elle a ainsi été réactivée – si je puis dire – en tant que gendarme mais, ayant dépassé la limite d'âge pour servir au GIGN, affectée à la garde républicaine, détachée au GIGN pour servir au sein du GSPR. Comme je connaissais personnellement cette personne, je n'ai pas eu besoin de M. Benalla pour qu'elle soit réintégrée afin de servir au sein d'un groupe composé exclusivement de fonctionnaires de police ou de la gendarmerie.

Mme Jacky Deromedi. – Sur plusieurs photographies, M. Benalla semble porter sur sa veste des insignes semblables à ceux des membres du GSPR. Est-ce normal ? S'agit-il des mêmes insignes ? D'autres membres de la chefferie les portent-ils ?

Colonel Lionel Lavergne. – Il ne s'agit pas des mêmes insignes. Les nôtres sont à fond noir et portent la mention « GSPR ». Les membres de la chefferie de cabinet et les conseillers du Président portent des pin's de forme circulaire comme les nôtres, mais dorés, et portant la mention « présidence de la République ». Ces pin's leur permettent d'être identifiés, notamment par les forces de l'ordre, lorsqu'ils travaillent auprès du Président de la République. Ils sont référencés par le chef de cabinet, délivrés nominativement et numérotés.

Mme Nadia Sollogoub. – Merci, colonel, pour la précision des mots que vous employez. Vous dites n'avoir jamais vu M. Benalla armé lors des déplacements du Président de la République. À votre connaissance, serait-il possible que M. Benalla ait pu recevoir une arme dite de dotation administrative, même s'il ne l'emportait pas avec lui lors des déplacements ? Cela nous permettrait de mieux comprendre le statut et la position de M. Benalla, car vous n'ignorez pas que ces armes sont strictement réservées aux services de police et de gendarmerie.

Colonel Lionel Lavergne. – Soyons précis : les armes de service sont celles que les membres du GSPR ont en dotation. L'arme détenue par M. Benalla l'était à titre personnel.

M. Philippe Bas, président. – La précision est en effet utile, car M. Benalla avait un permis de port d'arme à raison des fonctions de police qu'il exerçait à la présidence de la République...

Colonel Lionel Lavergne. – M. Benalla a déclaré, ai-je lu récemment, un Glock 43. Cela ne correspond pas à la dotation des fonctionnaires du GSPR, qui se compose de Glock 17, de Glock 19, de Glock 26 et de trois armes d'instruction, des Glock 45. Ces dotations sont individuelles : elles ne se prêtent pas. Bref, je le redis : il n'y a aucune dotation administrative pour M. Benalla.

Mme Nadia Sollogoub. – C'était donc une arme personnelle qu'il avait achetée avec ses deniers personnels ?

Colonel Lionel Lavergne. – C'est, me semble-t-il, ce qu'il a déclaré à la presse...

M. Philippe Bas, président. – Cette fois vous l'avez lue !

Sa voiture de fonction était en outre équipée d'un pare-soleil « police », c'est-à-dire d'un bandeau situé à la place du miroir du passager avant, portant la mention réversible et éclairée « police », indiquant aux agents de police de laisser passer le véhicule ainsi équipé pour que ses occupants remplissent leur mission de police. Le ministère de l'intérieur nous a dit ne pas en être à l'origine. Le GSPR a-t-il installé ce pare-soleil ? Quelle supposition feriez-vous si ce n'est pas le cas ?

Colonel Lionel Lavergne. – Ce n'est pas le GSPR qui a équipé le véhicule de service de M. Benalla, mais le garage de l'Élysée. Sous l'autorité du général Bio-Farina, il équipe en effet les différents véhicules de service des collaborateurs du Président de la République, dont les membres de la chefferie de cabinet, pour leur permettre d'être rapidement sur les lieux où le Président de la République est amené à se rendre ou d'intégrer un cortège en cas de besoin. Ces équipements, comme les feux de pénétration, sont des équipements standards des collaborateurs ayant des véhicules de service au sein de la présidence.

M. Gérard Longuet. – Veuillez m'excuser, colonel : je n'ai pas entendu le début de votre intervention, et ma question est assez générale. J'ai bien compris que le commandement militaire protégeait le palais de l'Élysée et que le GSPR protégeait les déplacements publics du Président de la République. Mais qu'est-ce qu'un déplacement privé, où commence et se termine un tel déplacement, et avec qui en parlez-vous ? Si la vie d'un responsable politique est contraignante, celle du Président de la République est exceptionnellement contraignante : il reste Président de la République française à tout moment, et il n'y a hélas pas de trêve de la malveillance ou de la violence... Comment sa vie privée, si tant est qu'il puisse en avoir une, est-elle protégée ? Qui la définit, et qui s'en occupe ?

Colonel Lionel Lavergne. – Je vous donnerai quelques précisions sans dévoiler l'organisation interne de la présidence. Nos modes d'action sont adaptés. Le commandement

militaire est compétent à l'intérieur des emprises présidentielles ; le GSPR a compétence sur l'ensemble des déplacements du Président de la République.

M. Gérard Longuet. – C'est-à-dire, dès qu'il sort du palais ?

Colonel Lionel Lavergne. – Oui, dès l'instant où il met les pieds sur le trottoir.

M. Gérard Longuet. – Lorsque le président Mitterrand sortait acheter des livres, dont il était un connaisseur averti, il était donc sous le contrôle du GSPR ?

Colonel Lionel Lavergne. – Oui – je me permets de parler au nom des grands anciens – et c'est toujours le cas. La continuité de la sécurité du chef de l'État est un principe de base, intangible : le GSPR est responsable de sa sécurité à toute heure du jour et de la nuit.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – À aucun moment le Président de la République n'a donc le choix de son mode de protection ou de l'intensité de celle-ci ?

Colonel Lionel Lavergne. – Je ne pourrai pas répondre à ce type de question. Je dirai simplement que les modes d'action sont adaptés aux circonstances.

M. Gérard Longuet. – Cette adaptation va-t-elle jusqu'au choix des équipes et à leur composition ?

Colonel Lionel Lavergne. – Cela relève de mon autorité, donc de mon choix.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous ignorons certes la robustesse des propos visant telle ou telle personne, mais nous les entendons. L'ancien membre du GIGN dont nous avons parlé, qui remplissait le rôle de « siège », et qui a été intégré au GSPR, a participé à la campagne du candidat Macron, cela nous le savons. M. Benalla a-t-il joué un rôle dans les recrutements du GSPR, par indication ou recommandation ?

Colonel Lionel Lavergne. – M. Benalla ne m'a pas poussé à recruter cette personne, dont je tairai le nom par souci de sécurité. Je connaissais personnellement cette personne, ses états de service, pour avoir travaillé avec elle. C'est à la demande d'une autre personne que je l'ai recrutée, et je l'assume parfaitement. M. Benalla, qui n'est pas officier de sécurité et ne dirige pas le GSPR, n'a joué aucun rôle dans son recrutement. Celles qui ont joué un rôle dans le recrutement des membres du GSPR à compter du 14 mai 2017 sont devant vous : il s'agit du commissaire divisionnaire Julien Perroudon, qui a une connaissance parfaite de la police nationale et du service de la protection, et de moi-même, qui pense avoir une bonne connaissance de la gendarmerie nationale – ce qui nous permet de savoir finement qui doit protéger le Président de la République.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – On a pu vous proposer des noms, vous faire des suggestions...

M. Gérard Longuet. – Quel type d'arme est le Glock 43 ? L'utilise-t-on dans la police ou la gendarmerie française ?

Colonel Lionel Lavergne. – C'est un 9 millimètres, comme le Glock 17, le Glock 19 ou le Glock 26. C'est une arme compacte, comme tous les Glock, que l'on choisit pour sa facilité de prise en main.

M. Philippe Bas, président. – Merci, colonel. Demain, nous entendons M. Christophe Castaner, délégué général du mouvement La République en Marche.

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 18 h 55.

Mardi 31 juillet 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 heures.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Christophe Castaner, délégué général du Mouvement La République en Marche

M. Philippe Bas, président. – Nous connaissons bien M. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, que nous voyons régulièrement aux réunions de la conférence des présidents, et avec lequel nous entretenons des relations cordiales. Qu'il n'y ait aucune ambiguïté : il est entendu comme délégué général du Mouvement La République en Marche.

Monsieur Castaner, votre audition nous a paru nécessaire parce que M. Alexandre Benalla était accompagné par M. Vincent Crase, qui a participé à l'opération de maintien de l'ordre place de la Contrescarpe, et peut-être avant cela, au Jardin des plantes. M. Crase portait une arme, cela a été établi par le rapport de l'inspection générale de la police nationale (IGPN). Il est salarié de votre mouvement. Nous voulons aussi vous entendre sur le contexte de l'emploi de M. Benalla à la présidence de la République et ses activités au sein de La République en Marche avant l'élection de M. Emmanuel Macron. Nous avons aussi des interrogations au sujet de la diffusion, par des adhérents de votre mouvement, d'images provenant d'une vidéosurveillance transmises à l'Élysée... et peut-être également à La République en Marche ?

Notre commission des lois étant dotée des prérogatives d'une commission d'enquête, je vous indique qu'un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Christophe Castaner prête serment.

M. Christophe Castaner, délégué général du Mouvement La République en Marche. – Je suis désireux d'apporter au Sénat tous les éléments dont j'ai connaissance sur les conditions dans lesquelles se sont produits les événements du 1^{er} mai, et d'éclairer votre commission des lois en charge de cette enquête. J'ai été personnellement choqué par ces images et je condamne les actes auxquels se sont livrés MM. Benalla et Crase, car ils sont

contraires aux valeurs portées par la République et par le mouvement politique La République en Marche.

Je suis délégué général de ce mouvement depuis mon élection le 18 novembre 2017, et suis le représentant légal de cette association, ainsi que l'employeur de tous les salariés.

Le 2 mai, sur une vidéo largement diffusée par les réseaux sociaux – vue plus de 100 000 fois –, plusieurs salariés de La République en Marche ont été stupéfaits de reconnaître l'un de leur collègues, Vincent Crase, qu'ils connaissent bien puisqu'il assure l'accueil et la sécurité au siège du mouvement. Certains ont également reconnu M. Benalla pour l'avoir croisé durant la campagne présidentielle. J'ai été alerté aux alentours de 18 heures et j'ai visionné cette vidéo sur mon téléphone alors que j'arrivais au siège de La République en Marche. À 18 h 15, j'ai souhaité voir M. Crase, en présence de mon directeur de cabinet M. François Blouvac et du responsable sécurité et sûreté, M. Pierre-Yves Baratier, supérieur hiérarchique de M. Crase, afin qu'il nous donne des explications. M. Crase est depuis le 1^{er} juillet 2017 adjoint sécurité et sûreté, non cadre, sous l'autorité du chef de sécurité, dans un service de huit personnes chargé notamment de l'accueil et de la surveillance des locaux de l'association. Je tiens l'organigramme de ce service à votre disposition.

Lors de cet entretien, Vincent Crase nous a dit avoir agi en tant que gendarme réserviste, à la demande expresse de M. Benalla, avec lequel il était en contact dans le cadre d'opérations réalisées comme gendarme réserviste. Il m'a informé être chef d'escadron, gendarme réserviste depuis 1996, rattaché à l'Élysée, dans un cadre extra-professionnel. Il a confirmé que les faits étaient intervenus en dehors des heures de travail, hors de toute information de sa hiérarchie et qu'il n'en avait pas rendu compte. « Gendarme réserviste, par ailleurs employé de La République en Marche », c'est ainsi qu'il a été identifié par Bruno Roger-Petit, porte-parole de la présidence de la République. L'entretien a duré quelques minutes, car je devais présider un bureau exécutif de notre mouvement à 18 h 30. En déplacement pendant trois jours, du 3 au 5 mai, j'ai chargé M. Blouvac et M. Baratier de le recevoir le lendemain pour décider des conséquences à tirer de ces événements. Bien que les faits se soient déroulés hors de son cadre de travail, j'ai souhaité le sanctionner, car ces faits étaient graves. J'ai fait savoir, en premier lieu, à M. Crase que son attitude était en complet décalage avec celle attendue de nos salariés, particulièrement de ceux qui sont en charge de l'accueil et la sécurité, y compris hors du temps de travail. Une telle attitude, en second lieu, portait atteinte à l'image de notre mouvement.

Dans la mesure où M. Crase affirmait avoir agi comme gendarme réserviste et à la demande de M. Benalla, j'ai souhaité contacter le directeur de cabinet de la présidence, pour connaître les suites à donner et que sa sanction soit liée à celle infligée à M. Benalla. Un échange a eu lieu entre mon directeur de cabinet et celui de la présidence de la République à ce sujet, et c'est sur la base de cet échange que j'ai notifié le 3 mai à M. Crase la sanction de suspension pour 15 jours, du 4 au 18 mai. Il fait, depuis le 20 juillet, l'objet d'une procédure de licenciement fondée sur le trouble objectif au fonctionnement de l'association et l'atteinte portée à l'image de celle-ci. Aujourd'hui, sur la base du rapport de l'IGPN, je constate qu'à sa faute M. Crase ajoute le mensonge, car il n'était présent ni comme gendarme réserviste, ni comme personnalité dûment autorisée. Il a été présenté comme un collaborateur par M. Benalla, et le major Mizerski a indiqué n'avoir pas demandé de plus amples détails, compte tenu du statut de M. Benalla, représentant de la présidence de la République. Comme l'établit clairement le rapport de l'IGPN, l'activité salariée de Vincent Crase n'est en aucun

cas liée à sa présence ce jour-là. Le général Bio-Farina l'a confirmé, à l'Assemblée nationale : « M. Crase (...) m'a dit qu'il avait suivi Alexandre Benalla de son propre chef ce jour-là. »

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous avons ici un seul combat, la vérité. Nous entendons mettre au jour les dysfonctionnements et faire des propositions pour y remédier. Votre propos contient déjà des éléments de réponse aux questions que je voulais vous poser.

Le 1^{er} mai, M. Crase n'avait nullement le statut d'observateur, contrairement à M. Benalla : il s'est donc rendu sur les lieux dans un cadre informel, sur la suggestion de M. Benalla ?

M. Christophe Castaner. – Sur la base des affirmations de M. Crase et du rapport de l'IGPN, la réponse est claire : il n'avait pas le statut d'observateur. Il n'en a du reste pas fait état lors de notre bref entretien, ni lors de celui qu'il a eu le lendemain avec mon directeur de cabinet. Il a dit : « Alexandre Benalla m'a appelé et m'a dit de venir, je suis venu. »

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Il est étonnant, compte tenu de cette procédure informelle, et des actes qui ont été commis, qu'aucune remontée interne ne soit intervenue au sein de la police : ni le préfet de police, ni le ministre n'ont été informés par cette voie, ils l'ont été le 2 mai par l'Élysée... De même, vous n'avez été informé que le 2 mai ?

M. Christophe Castaner. – Je vous le confirme. Le major Mizerski, compte tenu du statut de M. Benalla, n'a pas osé aller plus loin...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous n'avez reçu aucune information, ni le 1^{er} ni le 2 mai ni ensuite, sur les faits qui se seraient produits préalablement, au Jardin des plantes ? Une enquête préliminaire est ouverte.

M. Christophe Castaner. – Non, à aucun moment.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La gravité des faits qui se sont produits sur un théâtre d'opération de la police vous a conduit à prononcer une sanction, mais vous n'avez pas songé à saisir la justice à ce stade ? Pourquoi ?

M. Christophe Castaner. – Vincent Crase me disait être intervenu comme gendarme réserviste auprès l'Élysée et je n'avais pas compétence pour juger les conditions de son intervention. Dans le courrier que je lui ai adressé le lendemain, je lui ai rappelé que son attitude était en décalage complet tant avec ce qui était attendu d'une personne en charge de l'accueil et de la sécurité qu'avec les valeurs de notre mouvement.

M. Philippe Bas, président. – Gendarme réserviste ou pas, vous auriez pu signaler son comportement au parquet. Lorsque vous avez été en contact avec le directeur de cabinet de la présidence de la République, avez-vous eu un échange sur la question d'une transmission au parquet, lequel aurait apprécié l'opportunité de poursuites à l'encontre de M. Crase ?

M. Christophe Castaner. – M. Crase invoquant son appartenance à la réserve de la gendarmerie à l'Élysée, j'ai voulu savoir, d'abord, si le cabinet à l'Élysée était informé. Je souhaitais également appliquer un parallélisme des formes pour la sanction, par rapport à celle

qui serait infligée à M. Benalla, qui me semblait l'auteur principal. Le général Bio-Farina a démis M. Crase de ses fonctions au sein de la réserve – je l'ai appris seulement au moment des auditions –, ce qui montre bien que ce statut était mis en avant par l'intéressé.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. Crase intervenait ponctuellement pour la présidence de la République : existait-il une convention entre l'Élysée et votre mouvement pour son emploi ?

M. Christophe Castaner. – Ses interventions avaient lieu en dehors de ses heures de travail, et c'est lors des auditions que j'ai appris qu'il avait effectué quarante missions entre novembre 2017 et avril 2018.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – N'avez-vous pas trouvé étrange que la sanction à l'égard de votre salarié soit annoncée par Bruno Roger-Petit, porte-parole de l'Élysée ?

M. Christophe Castaner. – C'est mon directeur de cabinet qui l'a annoncée à M. Crase.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je parle de l'annonce publique.

M. Christophe Castaner. – Je n'ai pas à me prononcer sur le caractère « étrange » de cette annonce.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le licenciement de M. Benalla a été justifié par un élément nouveau : s'être procuré, avoir accepté ou s'être fait offrir des vidéos transmises illégalement. Quel nouvel événement a justifié le licenciement de M. Crase ?

M. Christophe Castaner. – Hasard du calendrier, l'entretien de licenciement aura lieu tout à l'heure... Je considère que les récents événements ont porté à notre connaissance des faits nouveaux et ont mis en lumière la gravité de ces comportements, de nature à discréditer le mouvement et à porter publiquement atteinte à nos valeurs - et à ce que je suis, personnellement... et si ce n'est pas de nature à justifier un licenciement, j'assume le risque de contentieux aux prud'hommes.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'intéressé a reçu ou s'est procuré des vidéos auprès de trois agents de la préfecture de police : les avez-vous vues ?

M. Christophe Castaner. – Non.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Une copie en a été remise par M. Benalla à un conseiller de la présidence de la République, M. Ismaël Emelien. Or plusieurs comptes sur les réseaux sociaux ont reproduit ces vidéos, dont l'intérêt est de montrer les événements « amont » – des personnes commettant des atteintes sur les forces de l'ordre en lançant des projectiles, ce qui pourrait justifier une réplique (de la part des forces de police légitimes, s'entend). Avez-vous été au courant que des comptes de membres de La République en Marche ont été activés pour cette occasion ?

M. Christophe Castaner. – Aucun membre de La République en Marche à ma connaissance n'a relayé ces vidéos. Je ne sais à quels comptes *Mediapart* ou d'autres se réfèrent, une enquête judiciaire est en cours.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous n’avez aucune information sur une décision qui semble avoir été prise de retirer ces images de l’ensemble des comptes, simultanément ? Quelques personnes attachées au droit se sont sans doute avisées qu’il y avait là un problème juridique…

En somme, vous n’avez pas vu ces images, vous n’avez pas évoqué la question avec le conseiller de l’Élysée qui en a été destinataire, vous n’êtes pas au courant que certains comptes de membres de La République en Marche les ont diffusées, et vous n’avez pas eu connaissance d’une initiative juridique pour les retirer ?

M. Christophe Castaner. – Je n’ai eu connaissance de ces images que quelques minutes seulement avant leur diffusion par *BFM*, parce que le microcosme en parlait, puis à la lecture de l’article de *Mediapart*. À aucun moment dans la « maison » La République en Marche je n’ai été informé d’une quelconque présence ou utilisation de ces images.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous n’avez eu connaissance d’aucune instruction donnée ou initiative prise par quelque responsable de votre mouvement sur l’apparition ou la disparition de la vidéo…

M. Christophe Castaner. – Je suis convaincu – avec la limite de ma conviction – qu’il n’y a eu aucune instruction parmi nos cadres.

M. Philippe Bas, président. – Pouvez-vous nous préciser l’organisation de la communication de La République en Marche sur les réseaux sociaux ?

M. Christophe Castaner. – Nous avons un pôle communication stratégique, qui traite du développement du site, des médias, de la riposte, de l’opinion, du porte-parolat. Il compte des spécialistes de la gestion des plateformes numériques et du site de La République en Marche, mais ceux-ci n’ont pas vocation à diffuser des vidéos non officielles.

M. Philippe Bas, président. – Combien de personnes y travaillent ?

M. Christophe Castaner. – En mai 2018, ils représentaient vingt-cinq équivalents temps plein.

M. Philippe Bas, président. – Ainsi que des militants ?

M. Christophe Castaner. – Les seuls bénévoles s’occupent du « service après-vente » : appels aux sympathisants, envois de mails, aide apportée aux quelques agents professionnels dans les éléments de réponse.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Comment organisez-vous la sécurité de votre mouvement politique : faites-vous appel à un prestataire extérieur, ou avez-vous une division interne ?

M. Christophe Castaner. – Une responsable de service, au sein du pôle administration et finances, chapeaute le service sécurité et sûreté, lequel comprend un responsable, M. Baratier, deux chefs d’équipe, dont M. Crase, deux agents de sécurité et quelques agents spécifiquement en charge de l’accueil. La nuit et le week-end, nous faisons appel à une société extérieure, Tego, pour l’ouverture et la fermeture du site.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – M. Crase n'est donc pas un simple agent d'accueil, mais il a des missions de sécurité. Est-il titulaire d'une habilitation CNAPS ?

M. Christophe Castaner. – Il est responsable adjoint sûreté et sécurité, catégorie non cadre et sous l'autorité de son supérieur hiérarchique. Ses missions, fixées par sa fiche de poste sans que cette liste ne soit exhaustive, sont la surveillance générale des locaux de l'association, la sécurité des biens et des personnes, la surveillance technique des locaux et des équipements, l'accueil, l'orientation et l'information des visiteurs, éventuellement l'accompagnement à l'extérieur de personnalités. Je précise sur ce point que jamais Vincent Crase ne m'a accompagné en déplacement, encore moins en étant armé, comme l'affirme *Libération* ce matin – c'est un mensonge. J'ai lu dans la presse que M. Crase a fait une demande d'agrément de responsable de société, qu'il n'a pas obtenu. Il est titulaire d'un agrément CNAPS et muni d'une carte professionnelle, comme quatre autres professionnels chargés de la sécurité. Ils sont une petite équipe... en aucun cas une milice.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quel rôle remplissait-il durant la campagne électorale ?

M. Christophe Castaner. – Je n'avais pas alors de responsabilité dans l'organisation, j'étais le porte-parole du candidat. Dans le cadre de relations contractuelles ponctuelles, M. Crase était prestataire depuis novembre 2016, comme support sur des missions de sécurité ; il a été embauché en CDI au 1^{er} juillet 2017 par le mouvement La République en Marche.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Des acteurs de sécurité privée du candidat En Marche pendant la campagne ont ensuite occupé des fonctions de sécurité à l'Élysée : M. Benalla, directeur de la sécurité pendant la campagne, devient adjoint au chef de cabinet, coordinateur de la sécurité, ou encore M. Crase. En outre, un ancien membre du GIGN qui a travaillé pour la sécurité du candidat est devenu contractuel au GSPR, or quelqu'un serait intervenu pour le faire embaucher. Êtes-vous intervenu dans son embauche ou celle des deux autres personnes ?

M. Christophe Castaner. – Pour aucun d'entre eux. Je n'étais pas aux responsabilités à La République en Marche lorsque ces recrutements ont eu lieu. J'ai entendu parler du troisième seulement hier lors de l'audition de M. Girier.

M. Jacques Bigot. – Vous vous dites choqué par des images contraires aux valeurs de votre mouvement politique, désormais important. Or les vidéos, selon les policiers, discréditent la police. Mais il ne vous est pas venu à l'esprit de porter à la connaissance publique l'information que vous aviez, plutôt que de la taire...

M. Christophe Castaner. – J'ai considéré que je n'avais pas à me substituer à l'autorité sous laquelle M. Crase était placé, comme gendarme réserviste. Il ne m'appartenait pas d'évaluer si les actes étaient proportionnés aux missions.

Mme Brigitte Lherbier. – Actes dont vous avez dit qu'ils étaient « contraires aux valeurs de La République en Marche ». Contraires à la démocratie, tout simplement ! Nous avons tous été choqués. M. Benalla se servait de son statut pour solliciter les personnes autour de lui. Avait-il déjà commis des abus d'autorité comme proche d'un candidat à la présidence de la République ? Se sert-il de sa proximité avec le Président ?

M. Christophe Castaner. – Nous avons en commun, vous et nous, les valeurs de la République. J'ai mentionné mon mouvement car je ne peux parler au nom des autres. Je suis surpris par ce qui est dit de l'influence de M. Benalla sur M. Crase. Je ne le connaissais pas personnellement durant la campagne, mais je l'ai rencontré régulièrement et chaque fois que je l'ai vu, il était cordial, efficace. Je l'ai rencontré pour la première fois comme porte-parole du candidat Emmanuel Macron vers la fin de l'année 2016. Jamais je n'ai été le témoin de tensions particulières, d'abus de fonction dans ses missions à l'Élysée. Sinon, j'en aurais référé au Président de la République.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – J'ai eu le sentiment, à entendre votre réponse à M. Bigot, que vous complétez un tableau... Les actes du 1^{er} mai, avez-vous dit, sont d'une exceptionnelle gravité. Le Président de la République a parlé d'actes « inadmissibles et inacceptables ». M. Benalla s'en est pris physiquement à des citoyens, et ce, sans aucun mandat : c'est grave en effet ! Le 2 mai, un certain nombre de personnes en sont informées. Or dans nos auditions, nous assistons à un jeu de renvoi de balle remarquable : le préfet de police n'a pas saisi la justice, n'étant pas ministre de l'intérieur ; le ministre de l'intérieur indique que l'intéressé relevait de l'Élysée ; mais ni le directeur de cabinet, ni le secrétaire général de l'Élysée ne considèrent qu'il y avait lieu pour eux de saisir la justice. Vous êtes l'employeur d'un des deux protagonistes, mais vous estimez qu'il ne vous revenait pas de vous en charger. Dans cette configuration, personne n'a estimé utile de le faire. Et pourtant les faits sont très graves !

M. Philippe Bas, président. – Ils relèvent effectivement d'une procédure pénale. En témoigne le fait que le procureur, dès qu'il a été informé, a ouvert une enquête préliminaire. Du reste, nous avons le devoir de transmettre les faits qui nous paraissent délictueux au procureur, et c'est lui qui déclenche une action publique. Autrement dit, celui qui est assujéti à une obligation de transmission n'a pas à se poser la question de la gravité des faits.

M. Christophe Castaner. – J'ai l'habitude d'assumer et je n'ai pas l'habitude de renvoyer la balle à qui que ce soit. La vérité est unique, mais elle est différente selon qu'on la regarde sur un téléphone portable, ou que l'on voit, quelques semaines après, toutes les images décortiquées, commentées. J'ai été choqué par les images, j'ai interrogé M. Crase, il a dit être intervenu comme gendarme réserviste sous l'autorité de la présidence de la République. Il n'était dès lors pas à mes yeux un citoyen intervenant de son propre chef dans la rue. Vous connaissez l'atmosphère qui régnait le 1^{er} mai, avec 1 200 *Black blocs* dans les rues... Bien sûr que mon regard, sur le coup, n'était pas celui d'aujourd'hui. Même chose pour les images de l'interpellation : il fallait neutraliser une personne agressive. Le regard que l'on porte est celui d'un instant donné... Puisque M. Crase était un réserviste, ma responsabilité était d'informer sa hiérarchie pour vérifier que ces faits étaient connus et qu'il y ait eu une sanction. M. Crase a été exclu dès le 4 mai par le général Bio-Farina de la présidence de la République et remis à disposition de la garde républicaine ; je ne l'ai pas su alors, je l'ai découvert lors des auditions...

M. Philippe Bas, président. – La réponse est subtile. Vous ne parlez pas de forces de l'ordre débordées, ni de bénévole auxiliaire du service public de la police, mais vous dites : j'ai la conviction que l'intéressé intervient comme réserviste, sous l'autorité de M. Benalla et de l'Élysée. C'est seulement ultérieurement que vous avez compris que les forces de police n'étaient pas débordées, en dépit de la violence des assauts. Néanmoins vous infligez tout de même une sanction à votre salarié : n'y a-t-il pas là une incohérence ?

M. Christophe Castaner. – J’ai appliqué par parallélisme la sanction décidée par l’autorité de M. Benalla. J’ai repris les termes de la lettre adressée à celui-ci. J’ai souligné dans mon courrier à M. Crase qu’il n’intervenait nullement dans le cadre de ses activités professionnelles et n’avait pas informé sa hiérarchie. Il ne l’a pas contesté. Je peux vous transmettre le courrier en question.

M. Philippe Bas, président. – Volontiers.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous avez estimé le comportement des deux hommes choquant... comme l’ont jugé toutes les personnes entendues. N’avez-vous pas craint, à conserver dans vos rangs l’un des auteurs, une crise politique - qui est aujourd’hui avérée ? Votre explication du gendarme réserviste est subtile, mais elle ne passe pas facilement dans l’opinion. Ce qu’on entend dire aujourd’hui, c’est que les intéressés sont licenciés uniquement parce que l’information est devenue publique : la sanction était-elle adaptée ?

M. Christophe Castaner. – Le licenciement a été engagé en raison de la mise en examen : il y a là une atteinte à l’image de notre mouvement. Nous ne pouvions pas licencier M. Crase pour un comportement en dehors de son travail. Il est certain qu’avec tous les éléments dont nous disposons à présent, mon attitude aurait été différente. Je le répète, oui, la vérité est unique, mais elle n’est pas toujours pareillement perçue.

Mme Catherine Di Folco. – La peine infligée à M. Crase comme à M. Benalla me semble bien légère : il y a tout de même eu usurpation de fonctions, violences physiques...

M. Philippe Bonnacarrère. – « Les partis concourent à l’expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement », proclame la Constitution. Votre liberté d’organiser votre formation politique est totale, notamment dans ses recrutements. Quels enseignements tirez-vous du comportement d’Alexandre Benalla et de Vincent Crase pour le fonctionnement de La République en Marche... et de toutes les formations politiques ?

M. Christophe Castaner. – Les enseignements que l’on peut tirer du comportement humain : naturellement bon, il peut déraiper... Ayant été jeune chef de cabinet dans le gouvernement de Lionel Jospin, je sais comment certaines positions peuvent monter à la tête. C’est la question du facteur humain ! En politique, il y a une exigence particulière à avoir, grâce à des cliquets, des contrôles, une surveillance. J’ai demandé un audit de gestion sur la sécurité lorsque j’ai pris mes fonctions, et le 26 avril dernier j’ai reçu la contribution d’un cabinet d’avocats, afin que nous puissions bénéficier d’un service de sécurité le plus transparent possible et pour disposer d’une expertise extérieure sur la sécurité de La République en Marche. La réponse de M. Crase sur la réserve de gendarmerie a montré qu’il existe des anomalies, des dysfonctionnements. Il faut revoir l’organisation des services pour améliorer la transparence, j’en rendrai compte publiquement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Quarante missions en six mois... Vous l’avez découvert tout récemment. Cela ne se ressent-il pas dans l’agenda de votre salarié ? Le CNAPS lui a refusé l’agrément pour diriger une société de sécurité privée : pour quelle raison, à votre connaissance ? Vous avez mentionné les échanges avec M. Strzoda à l’Élysée : vous êtes-vous concertés sur la nature de la sanction ? Avez-vous tous deux considéré la sanction infligée comme adaptée ?

M. Christophe Castaner. – Je n’avais pas connaissance des activités de gendarme réserviste de M. Crase. Ses horaires sont des horaires adaptés, il travaillait généralement une semaine sur deux. Il n’avait pas besoin de nous rendre compte de ces quarante interventions. J’ai néanmoins demandé à notre service juridique de me dire si la clause d’exclusivité qui figurait dans son contrat interdisait – il apparaît que non – son engagement dans la réserve de gendarmerie. Politiquement je souhaite favoriser un tel engagement, mais comme employeur licenciant son employé, j’avais besoin de cette précision.

Quant à l’autorisation du statut de chef d’entreprise de sécurité, j’ignore pourquoi M. Crase l’a demandée, j’ignore pourquoi on la lui a refusée.

Entre les deux directeurs de cabinet, celui de l’Élysée et le mien, il n’y a pas eu concertation mais information sur la sanction : le directeur de cabinet du Président de la République nous a fait parvenir la lettre qu’il avait adressée à M. Benalla, base grâce à laquelle nous avons pris la même lettre sanctionnant M. Crase.

Mme Marie Mercier. – Je note tout de même une certaine confusion des missions de M. Benalla, comme de M. Crase. Vous ne connaissiez pas tout son cursus, vous avez appris qu’il avait effectué quarante missions – c’est beaucoup ! Toutes se sont-elles déroulées en compagnie de M. Benalla ? Avez-vous noté au fil du temps un changement de comportement ? On loue généralement la solidité psychologique, le dévouement des gendarmes réservistes. Au cas présent, les liens entre les deux hommes ont-ils pu déteindre sur votre employé ? A-t-il pu se passer quelque chose entre les deux ?

M. Christophe Castaner. – Il n’y a aucune confusion dans l’activité professionnelle de M. Crase. Je n’ai pas observé de changement de comportement, même si nos relations se bornaient aux politesses quotidiennes. Je n’ai pas les éléments pour me livrer à son analyse psychologique. Le général Bio-Farina a indiqué que les deux se connaissaient depuis longtemps, qu’il y avait un lien fort de l’un vis-à-vis de l’autre. Le 2 mai, Vincent Crase m’a précisé qu’Alexandre Benalla lui avait dit de venir... et qu’il était donc venu.

Mme Marie Mercier. – Quel âge a M. Crase ?

M. Christophe Castaner. – Il est né en 1973. Il a donc 45 ans. Cela dit, l’autorité n’est pas liée à l’écart d’âge...

Mme Agnès Canayer. – Hier, le chef de cabinet du ministre de l’intérieur nous a indiqué avoir remarqué la présence de M. Benalla et de M. Crase, salarié de La République en Marche, dès le 1^{er} mai au soir. Avez-vous eu vous des contacts avec le ministère de l’intérieur, avant ou après avoir pris connaissance des faits, le 2 mai, *via* les réseaux sociaux ?

M. Christophe Castaner. – Non, l’information m’est remontée par les réseaux sociaux. Ni le ministère de l’intérieur ni la préfecture de police ne m’ont informé des événements, ce qui, dans l’absolu, est normal. Je pense que Vincent Crase n’avait pas été identifié par leurs dispositifs. C’est ce qu’a précisé le préfet de police, notamment dans son audition.

Mon information est venue de la seule rumeur qui a circulé dans la maison La République en Marche dans la journée du 2 mai, le siège du mouvement étant fermé le 1^{er} mai. Je n’en ai pris connaissance que le soir du 2 mai.

Je n'ai eu aucun contact, à ce moment, avec le ministère de l'intérieur. Les seuls échanges que j'ai pu avoir avec celui-ci sont postérieurs au 18 juillet. À aucun moment, il ne m'a informé de la situation.

Mme Brigitte Lherbier. – M. Crase avait-il un permis de port d'arme et portait-il une arme sur lui ?

M. Christophe Castaner. – J'ignore s'il portait une arme, mais le rapport de l'IGPN précise que les images vidéo sont beaucoup plus parlantes s'agissant de M. Crase – pour qui le port d'arme de catégorie B constitue l'un des chefs d'inculpation – que concernant M. Benalla. Je ne doute pas que la justice permettra d'établir les faits, mais le faisceau d'indices devait être suffisant, pour qu'il ait été mis en examen à ce titre, ce qui ne remet évidemment pas en cause le principe de la présomption d'innocence.

Selon les informations en ma possession, Vincent Crase n'était pas autorisé à porter une arme. Si deux autorisations de détention d'armes lui avaient été accordées durant la campagne électorale, la fin de celle-ci les a rendues caduques. Ni M. Benalla, ni M. Crase, ni quiconque ne peut aujourd'hui prétendre bénéficier du droit de détenir une arme à La République en Marche au titre de ses fonctions.

M. Alain Richard. – Les termes mêmes de l'article 40 du code de procédure pénale prévoient que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République. »

Je vous indique, chers collègues, que M. Castaner, comme membre du Gouvernement, est bien concerné par cet article. Cependant, c'est dans le cadre de ses fonctions de dirigeant associatif qu'il a eu connaissance de faits répréhensibles imputables à M. Crase. Il me semble donc que les termes mêmes de l'article 40 ne pouvaient pas le conduire à se poser la question de son application.

M. Philippe Bas, président. – Ils pouvaient néanmoins l'amener à se demander s'il ne fallait pas dénoncer ces faits délictueux au parquet dans un autre cadre...

M. Christophe Castaner. – En préparant cette audition, j'ai eu l'occasion de réfléchir à cette question. Je n'ai pas souhaité soulever cette exception de droit, bien qu'elle me paraisse juste, parce qu'il m'a semblé que c'était aussi ma responsabilité en tant que responsable politique qui intéressait la commission. Je n'ai pas voulu esquiver la question. J'ai souhaité assumer la réponse que je voulais vous apporter sur le fond. Mais en droit, le débat peut effectivement avoir lieu.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avez-vous connaissance d'autres personnes au sein de La République en Marche qui effectuent des tâches ou des missions de sécurité pour l'Élysée, notamment en tant que réservistes ?

M. Christophe Castaner. – Cette question ayant été abordée lors de l'une des auditions, je l'ai posée aux services de La République en Marche. On m'a répondu que non.

Je pense que la personne qui a été mentionnée a été un moment en responsabilité, je ne sais pas dans quel cadre mais je pense qu'elle ne l'est plus depuis de longs mois.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans le rapport de l'IGPN, il est indiqué que, le 1^{er} mai, la présence de M. Crase n'a pas été contestée, compte tenu du fait qu'il avait été présenté comme accompagnant une personne qui s'affichait et qui était reconnue comme membre de la présidence de la République. Le fait que l'on n'ait pas vérifié l'identité de cette personne et qu'on l'ait laissée faire, parce qu'elle a été présentée avec ce statut, pose un problème sur la prééminence de la présidence de la République.

Qu'en tirez-vous comme conséquence politique sur la place de la présidence de la République dans nos institutions ? Que faudrait-il faire pour éviter que de telles situations de passe-droit ne se reproduisent ? Compte tenu du débat que nous avons eu, lors de la dernière discussion budgétaire, sur les cabinets ministériels, parfois réduits au minimum et empêchés de fonctionner correctement, quand la présidence de la République prend de plus en plus de place, ces événements vous conduisent-ils à faire évoluer vos positions sur la place de celle-ci dans nos institutions et sur la manière d'encadrer sa prééminence ?

M. Philippe Bas, président. – C'est une question importante. La maladie du pouvoir, de tout temps et sur tous les continents, a toujours été l'abus de pouvoir. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les constitutions ont été inventées.

M. Christophe Castaner. – Je n'ai pas à me prononcer sur la question de la vérification de l'habilitation à être observateur. Comme vous, j'ai lu que le rapport de l'IGPN faisait état d'une anomalie. Pour ce qui concerne les conséquences à en tirer sur le plan organisationnel, j'ai pu noter que le ministre de l'intérieur avait retenu la totalité des préconisations de l'IGPN et avait demandé leur mise en œuvre, notamment s'agissant du statut d'observateur.

Pour ce qui est des conséquences politiques, vos propos m'amènent à une réflexion : ils ne sont que le reflet d'une interprétation politique d'une situation, interprétation qui vous appartient. Je ne suis pas sûr que ce soit dans le cadre de cette audition que je puisse vous répondre. Peut-être faudrait-il que nous y revenions dans d'autres instances, à l'occasion d'un autre débat.

Ce que je sais, c'est qu'Alexandre Benalla était un chargé de mission identifié comme tel à la présidence de la République et qu'il a eu un comportement individuel inacceptable, qui ne met en aucun cas en cause la présidence de la République et la façon dont le Président de la République exerce son autorité.

M. François-Noël Buffet. – Premièrement, nous avons appris que, pendant sa période de suspension, M. Benalla avait été rémunéré. M. Crase l'a-t-il également été, « par parallélisme des formes » ?

M. Philippe Bas, président. – La question n'est pas malicieuse ! C'est une question de fait.

M. François-Noël Buffet. – Absolument ! C'est une question importante sur le fond. Deuxièmement, M. Benalla a fait l'objet d'une rétrogradation. Qu'en a-t-il été de Vincent Crase, toujours par parallélisme des formes ?

M. Christophe Castaner. – M. Crase a été suspendu de ses fonctions entre le 4 et le 18 mai. Cette suspension lui a été notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception. Son salaire, lui, n'a pas été suspendu.

Pour ce qui concerne la rétrogradation, je précise que, les fonctions de M. Crase n'étant pas tout à fait les mêmes que celles de M. Benalla, il m'était difficile de les réorganiser. En revanche, comme je l'ai dit tout à l'heure, M. Crase n'a plus fait aucun déplacement extérieur. De toute façon, il n'a jamais eu l'occasion de m'accompagner dans mes déplacements, je le répète. Ma sécurité personnelle est assurée par les officiers de sécurité mis à ma disposition en ma qualité de secrétaire d'État. Et faisons un sort aux fantasmes : toute personnalité politique ayant été accompagnée par des femmes ou des hommes armés dans l'intérêt de sa sécurité sait que ce n'est un plaisir pour personne ! J'ai fait l'objet d'une tentative d'attentat par un réseau terroriste, qui, depuis, a été démantelé – cinq personnes sont toujours en prison. Pour avoir été suivi, dans ma commune de Forcalquier, par des gens qui voulaient m'égorger, je peux vous dire que je préférerais un système où l'on n'aurait pas besoin d'officier de sécurité. J'y insiste, M. Crase n'a jamais été en charge de ma sécurité. Sa situation n'avait donc pas besoin d'évoluer.

M. Éric Kerrouche. – Vous avez déclaré, la semaine dernière, que les oppositions étaient la coalition de ceux « qui n'aiment pas l'État, de séditieux, de ceux qui rêvent d'une République affaiblie, avides de têtes qui roulent. » Cette audition et la qualité de nos débats vous rassurent-elles quant à nos intentions et à notre volonté d'aller vers une République plus transparente ?

M. Christophe Castaner. – Monsieur le sénateur, en préparant cette audition, vous avez sans doute pu lire la totalité du texte que vous citez sur mon compte Facebook. Certes, j'y évoque un rassemblement d'opposants – j'imagine que vous vous classez dans cette catégorie, le groupe politique auquel vous appartenez étant, du moins à l'Assemblée nationale, membre de l'opposition –, de séditieux, etc., mais ces différents éléments sont séparés par des virgules. Je ne considère pas que tous les opposants soient des séditieux, bien au contraire ! Je tiens à vous rassurer, si vous avez pu penser le contraire.

M. Philippe Bas, président. – L'urbanité que nous vous connaissons me faisait spontanément exclure cette hypothèse, mais il faut reconnaître que la phrase était ambiguë.

Mme Catherine Troendlé. – Monsieur le délégué général, pour avoir été membre actif du parti socialiste, vous ne pouviez bien évidemment pas ignorer que M. Montebourg avait demandé à M. Benalla de ne plus travailler pour lui, à la suite d'un comportement non recommandable. Dans un souci de transparence, mais également de sécurité, n'avez-vous à aucun moment signalé cette situation lorsque M. Benalla a été recruté dans le cadre de la campagne de M. Macron, puis à l'Élysée ?

M. Christophe Castaner. – Sauf erreur de ma part, je crois que personne ici, y compris ceux qui sont restés au parti socialiste, n'avait entendu dire que M. Montebourg avait renvoyé son chauffeur. C'est une information que M. Montebourg a révélée depuis. Mon statut de membre du parti socialiste, dépourvu de toute responsabilité nationale en son sein, ne m'amenait pas à connaître les décisions de ce genre que pouvait prendre un ministre.

Madame la sénatrice, vous avez indiqué que je ne pouvais pas ignorer cet événement. Je vous le dis : je l'ignorais totalement. Si j'en avais eu connaissance, je pense que je l'aurais signalé.

M. Jean-Luc Fichet. – Nous nous interrogeons tous sur l'amitié complice entre M. Benalla et M. Crase, qui a abouti au fait qu'ils se soient donné rendez-vous le jour du 1^{er} mai pour voir comment se déroule une manifestation, observer les comportements des uns

et des autres – l'un, avec le titre d'observateur, et l'autre, sans aucun titre –, et finalement, interpellé des manifestants et faire preuve à leur égard de la brutalité que nous avons pu voir sur les vidéos, sans que jamais personne ne les interroge.

Depuis le début de nos auditions, chacun nous dit, de manière constante : « on ne savait pas ». Autrement dit, on peut circuler entre les services comme entre les mailles d'un filet, et commettre des actions extrêmement graves.

Monsieur le délégué général, avez-vous été amené à interroger les services ou l'environnement du mouvement La République en Marche pour savoir si d'autres personnes avaient pu, à un moment ou à un autre, avoir des comportements similaires, en raison d'un certain sentiment d'impunité issu de l'impression que l'on est défendu par tous, lorsque l'on travaille pour les services du gouvernement ou de l'Élysée ?

M. Christophe Castaner. – À cette question subjective, je vais d'abord répondre de manière objective, en évoquant la révision du statut d'observateur. Vous avez raison : que M. Benalla se soit considéré comme invité, que beaucoup l'aient considéré comme tel, qu'il lui ait suffi de présenter M. Crase comme son collaborateur, en dehors de toute habilitation, pour que personne n'ose plus dire quoi que ce soit, c'est une anomalie. Il est important de mettre un terme à de telles pratiques. La mise en œuvre des préconisations contenues dans le rapport de l'IGPN doit sécuriser les choses sur ce plan.

Vous avez également évoqué des comportements qui ne sont pas des interventions en tant que telles. J'ai en tête les propos du préfet Michel Delpuech, selon lequel nombre de ceux qui ne connaissaient pas M. Crase et l'ont vu intervenir aux côtés des forces de l'ordre ont pensé qu'il était un policier et que sa participation était, par là même, légitime, même si l'on peut considérer que les conditions de son intervention étaient disproportionnées. Cela montre que tout doit être revu.

Quant à savoir si je me suis questionné sur l'existence d'un risque de dérives au sein de La République en Marche, je ne l'ai fait qu'*a posteriori*, parce que je ne pensais pas que ce risque pouvait exister.

Après le 18 juillet, dès le lundi suivant, j'ai réuni l'ensemble des salariés pour leur dire que notre maison devait être totalement transparente, notamment dans le cadre de l'enquête judiciaire qui pouvait conduire à des interventions de la justice au sein du siège. J'ai indiqué à chacun qu'il fallait se préparer à assurer toute la transparence sur ces sujets. En outre, j'ai demandé si d'autres personnes, dans la maison, pouvaient avoir un statut double, comme celui de gendarme réserviste. Il m'a été répondu que ce n'était pas le cas.

M. Alain Richard. – Je veux simplement faire une suggestion pour le travail de la commission. Comme chacun de ses membres, je ne suis là que pour la manifestation de la vérité. C'est la première fois qu'il est fait mention de l'écho de presse suivant lequel M. Benalla était chauffeur de M. Arnaud Montebourg lorsque celui-ci était ministre du redressement productif à Bercy. J'ai beaucoup de difficulté à imaginer que quelqu'un qui n'était pas fonctionnaire ait pu être chauffeur d'un ministre de Bercy.

M. Philippe Bas, président. – Cette remarque est judicieuse. Je me propose de demander à M. Montebourg si cette information est réelle et, si les faits sont établis, ce qu'il a fait ensuite.

M. Christophe Castaner. – Je veux apporter une précision. Actuellement, deux jeunes femmes salariées de La République en Marche sont engagées dans la réserve de la gendarmerie, ce que j'ignorais. Toutefois, ces personnes assurent des fonctions administratives et n'ont aucun lien avec la réserve de la gendarmerie de la présidence de la République ni même, me semble-t-il, avec celle de la garde républicaine.

M. Christian Cambon. – Dans votre déclaration liminaire, vous avez fait part de l'émotion qu'ont suscitée ces événements et de l'importance que vous y attachiez. Or, parallèlement, on a l'impression que, parmi les autres responsables de La République en Marche, notamment parmi les députés qui s'expriment régulièrement depuis quelques jours, la consigne est de minimiser les faits. Les mêmes éléments de langage sont répétés à l'envi. L'expression « 150 tonnes de mousse avec 15 grammes de savon » a sûrement été pensée quelque part, puisqu'on l'entend partout. La manière dont le travail d'enquête a été conduit par vos amis, à l'Assemblée nationale, montre aussi la volonté d'étouffer l'affaire. Vous-même, dans une formule assez lapidaire, avez qualifié M. Benalla de « bagagiste ». C'était au moment de la Coupe du monde.

Votre sentiment, en tant que délégué général de La République en Marche, se modifie-t-il à la faveur des investigations du Parlement, singulièrement de cette commission d'enquête, qui ne cesse, sous l'autorité de son président Philippe Bas et de ses rapporteurs, de montrer les incohérences et les dérèglements dont témoigne cette affaire ?

Alors que nous sommes à la veille d'une réforme constitutionnelle importante, considérez-vous, à rebours de l'impression que peuvent donner les différentes déclarations, que le rôle du Parlement, singulièrement celui du Sénat, est important pour équilibrer les institutions et faire la lumière sur les affaires d'État, par respect pour l'opinion publique ?

M. Philippe Bas, président. – La question s'adresse aussi un peu au secrétaire d'État chargé des relations au Parlement...

M. Christian Cambon. – Certes, mais la position d'En Marche m'intéresse beaucoup !

M. Christophe Castaner. – Monsieur le sénateur, vous avez le sentiment que certains ont voulu minimiser les événements. De mon côté, j'ai l'impression que certains tendent à les exagérer quand ils les qualifient d'« affaire d'État ». Tout cela est subjectif. Compte tenu de mon référentiel, je considère qu'il ne s'agit pas d'une affaire d'État, et je n'ai pas l'impression de minimiser les choses en le pensant. On voit comme le positionnement politique peut amener à porter un regard différent sur les mêmes faits.

Vous avez déclaré que j'aurais qualifié M. Benalla de « bagagiste ». Je tiens à rappeler les propos que j'ai tenus précisément.

Dès le 19 juillet, alors que peu de personnes s'étaient exprimées sur l'affaire, j'ai évoqué les événements à la télévision, parce que je n'ai jamais cherché ni à fuir une quelconque responsabilité ni à minimiser la gravité des événements. D'ailleurs, je suis la première personnalité de La République en Marche à s'être rendue sur un plateau de télévision pour évoquer les faits. Or, quand la journaliste m'a interpellé, elle a utilisé un mot qui n'était pas à la hauteur de leur gravité. Ma première intervention a consisté à la corriger, non pas pour lui donner une leçon de sémantique, mais pour que les événements soient qualifiés à la hauteur de l'émotion que m'avait inspirée leur gravité.

Lors d'une autre émission, diffusée le matin sur *BFMTV* et *RMC*, j'ai déclaré : « Je ne suis pas l'employeur de cette personne et je ne sais pas quelles étaient ses missions. J'ai entendu dire qu'il était en charge de la logistique, notamment des bagages. » Voyez comme votre restitution de mes propos est caricaturale ! Or cette version caricaturale a été abondamment relayée par certains.

Au demeurant, ce raccourci est insultant, notamment pour les agents du groupe de sécurité de la présidence de la République, le GSPR, qui, lors des voyages officiels, sont aussi en charge de la logistique et de bagages. D'ailleurs, comme cela a été évoqué au cours de certaines auditions, il conviendrait de réfléchir à l'éventualité d'une meilleure organisation. De fait, je considère que les membres du GSPR ne devraient pas avoir pour rôle de gérer les bagages des délégations officielles.

Enfin, sur un plan plus politique, s'il y a une personne qui, ici, assume l'importance du bicamérisme, dans le sens, d'ailleurs, des propos que le Président de la République a tenus tout récemment au Congrès, c'est bien moi ! En effet, en ma qualité de secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, je connais la particularité de votre approche et la responsabilité que vous incarnez, pour les côtoyer au quotidien. Je n'ai aucun doute sur ce sujet.

Les propositions de modification constitutionnelle, qu'une partie de l'Assemblée nationale a décidé de bloquer dans le courant du mois de juillet, ne visent en aucun cas à minimiser le rôle de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Il s'agit, au contraire, de trouver la meilleure fluidité possible. Dans leurs échanges, le Président de la République, le Premier ministre et le président du Sénat Gérard Larcher ont toujours été d'accord pour que le Président de la République soit le garant de l'importance du bicamérisme et pour que les chefs de l'État et du Gouvernement soient à l'écoute de celui-ci et le mettent en œuvre. Le bicamérisme est un fondement même de notre Constitution, qui, comme l'a rappelé le président Philippe Bas, est certainement le meilleur rempart pour la protection des libertés publiques.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le délégué général, j'ai senti que, autour de vous, on approuvait vos derniers propos sans réserve !

M. Christophe Castaner. – Je n'en suis pas surpris !

M. Antoine Lefèvre. – Monsieur le délégué général, vous avez évoqué un audit interne concernant la sécurité. Savez-vous si M. Crase a été dirigeant d'une société privée de sécurité ou s'il détient des parts dans une société de même type, puisque l'on a évoqué un refus d'agrément ?

M. Christophe Castaner. – Je ne dispose pas d'informations sur la demande d'agrément en tant que responsable d'entreprise, comme je l'ai précisé tout à l'heure.

Je sais que, pendant la campagne électorale, M. Crase a été rémunéré pour des prestations réalisées sous le statut d'auto-entrepreneur. Voilà le seul statut que je lui connaisse dans ce cadre et à ce moment.

Mme Dominique Vérien. – Quand avez-vous eu connaissance du refus d'habilitation de M. Crase ? Celui-ci ne devait-il pas faire jouer la clause d'exclusivité que

vous avez évoquée à propos de son contrat de travail, le fait de demander une habilitation pour une présidence de société pouvant impliquer l'existence de deux emplois ?

Si je vous ai bien compris, c'est en tant qu'auto-entrepreneur que M. Crase a été prestataire lors de la campagne ?

M. Christophe Castaner. – Je vous le confirme, au vu des informations dont je dispose et sur la base des factures que j'ai pu voir. Je n'ai eu connaissance du refus d'agrément qu'hier soir, lors de la parution en ligne de l'article qui est sorti ce matin en format papier. Il semble que M. Crase n'a à aucun moment informé ni sa hiérarchie ni les ressources humaines de sa volonté de créer une entreprise.

Mme Éliane Assassi. – Vous êtes auditionné ce matin en votre qualité de délégué général de La République en Marche, mais chacun sait ici que vous êtes membre du Gouvernement, chargé des relations avec le Parlement. C'est d'ailleurs avec cette « casquette » que vous avez répondu à un certain nombre de questions ce matin.

À la faveur de l'affaire qui nous occupe, ne pensez-vous pas qu'il serait utile, voire nécessaire, au nom de la démocratie et de la transparence, de s'interroger sur la possibilité d'être à la fois premier responsable d'une formation politique et membre d'un gouvernement, quel qu'il soit ?

M. Christophe Castaner. – Non, je ne le pense pas. À mes yeux, il n'est pas honteux qu'un ministre, quels que soient ses choix, veuille faire de la politique. Le fait d'être ministre ne doit pas être un handicap.

Vouloir dépolitiser la fonction ministérielle en considérant qu'elle serait incompatible avec les fonctions de responsable d'un parti politique, même exercées à titre bénévole – contrairement à d'autres partis, La République en Marche ne considère pas que cet engagement doive être rémunéré – et, pourquoi pas, avec un mandat de parlementaire ou de maire ne me semble pas une bonne approche.

Dans mes fonctions de secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, je pense n'avoir jamais orienté mes choix en fonction d'une appétence politique. J'ai toujours recherché un meilleur fonctionnement de nos institutions, notamment des relations entre le Gouvernement et le Sénat – je n'y arrive pas toujours parfaitement, comme on a pu me le reprocher lors de la dernière réunion de la conférence des présidents.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'avoue rester un peu sur ma faim s'agissant du caractère approprié de la sanction des agissements de M. Crase, que vous qualifiez d'extrêmement graves. Si j'ai bien compris, celui-ci a simplement été dispensé de travailler pendant quinze jours, tout en restant rémunéré. Je n'y reviendrai pas, puisque vous vous êtes longuement expliqué sur ce point.

Ma question s'adresse plutôt au secrétaire d'État, puisque vous allez reprendre ces fonctions dans quelques instants. Elle rejoint l'intervention de Christian Cambon. Vous savez que nous nous soucions de la réalité de la sanction de M. Benalla, notamment de la nature de la rétrogradation dont il a fait l'objet. Nous l'avons vu dans le car qui a conduit l'équipe de France de football sur les Champs-Élysées, ce qui a étonné tout le monde. Dans les circonstances que vous avez indiquées, vous avez déclaré avoir « entendu dire » qu'il

s'occupait de la logistique – je vous rassure, c'est ce que tous les membres de cette commission avaient compris.

Cela signifie-t-il que vous vous êtes enquis de savoir ce qu'il faisait dans ce bus et que vous vous êtes vous-même inquiété ou que vous avez vous-même été surpris de le voir exercer de telles fonctions ? En toute hypothèse, qui vous a donné cette information ?

M. Christophe Castaner. – Comme secrétaire d'État, il ne m'appartient pas de répondre sur l'évolution du poste d'un chargé de mission à l'Élysée, qui relève de l'organisation interne de l'Élysée, d'autant que, comme je l'ai dit lors de l'interview que j'ai évoquée, je ne disposais d'aucune information concernant M. Benalla, n'étant pas son employeur.

La petite polémique déclenchée par l'utilisation du mot « bagagiste » m'ayant légèrement agacé, j'ai cherché l'origine de cette information. Pour être honnête, je n'ai pas retrouvé par qui je l'avais « entendu dire ». Sinon, je l'aurais immédiatement retweetée, pour me protéger des moqueries dont j'ai fait l'objet. Je ne suis donc pas en mesure de répondre à cette question.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Monsieur le délégué général, monsieur le secrétaire d'État, nous sommes face à des faits graves, inadmissibles, inacceptables. Il y a peut-être même une seconde affaire Benalla, d'autres faits ayant peut-être été commis le même jour.

La République en Marche a prononcé des sanctions ; vous en avez parlé. L'Élysée a prononcé une mise à pied, avec des conséquences en matière de retenue sur congés. Or, une fois la mise à pied terminée, cette personne est redevenue visible lors d'événements extrêmement sensibles, comme le transfert des cendres de Simone et d'Antoine Veil au Panthéon, très symbolique dans notre République, ou l'arrivée des Bleus. Elle l'a également été, le 14 juillet, sur la tribune officielle. N'aurait-il pas été tout simple d'exfiltrer M. Benalla en le déchargeant de toutes ses responsabilités après les quinze jours de mise à pied ? N'est-il pas choquant, vis-à-vis des gendarmes, qu'il apparaisse ainsi publiquement, y compris à Roissy ?

On peut faire une lecture très simple des événements : si quelques journalistes ne s'y étaient pas intéressés et si une information n'avait pas été livrée, on aurait cherché à étouffer l'affaire. En effet, les sanctions véritables ont été prononcées bien plus tard. Le problème principal est que la justice n'a pas été saisie : elle s'est saisie elle-même. Quel est votre sentiment sur ce point ?

M. Christophe Castaner. – J'ai tenté de répondre aux questions de votre commission d'enquête par des faits. Je souhaite aujourd'hui, devant vous, en rester aux faits, ce qui me paraît essentiel. Il y a d'autres lieux pour exprimer des sentiments ou faire des commentaires.

M. Philippe Bas, président. – Nous ne vous en ferons pas reproche !

M. François-Noël Buffet. – Monsieur le délégué général, M. Vincent Crase était un réserviste actif de la gendarmerie et travaillait avec l'Élysée. Vous nous avez indiqué tout à l'heure que La République en Marche comptait deux autres réservistes. Devant l'Assemblée nationale, le général Bio-Farina a indiqué qu'une autre personne venant de La République en

Marche était réserviste au sein de l'Élysée. Pouvez-vous nous dire si vous connaissez cette personne ? Est-ce l'une des deux personnes que vous avez citées tout à l'heure ?

M. Christophe Castaner. – Je répète que nous n'avons aucune trace de cette personne, dont j'ai découvert la possible existence lors de l'audition. Je ne saurais être plus franc ! Nous allons creuser cette question. Deux autres personnes, deux jeunes femmes, font partie de la réserve, sans être liées à la présidence. Je communiquerai leurs noms au président à la suite de cette audition – je ne préfère pas les citer publiquement, car leur engagement est privé. Je vous transmettrai également l'organigramme, ainsi que la lettre de notification de la sanction. Nous vous communiquerons avec diligence les autres pièces dont vous pourriez avoir besoin, monsieur le président.

M. Philippe Bas, président. – Il me reste à vous remercier, monsieur le délégué général, monsieur le secrétaire d'État, de votre coopération avec la commission des lois.

Mes chers collègues, il s'agissait de la dernière des auditions de ce cycle. Nous reprendrons nos travaux sur ce sujet à la rentrée.

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, suspendue à 9 h 40, est reprise à 9 h 55.

Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes - Examen d'un amendement au texte de la commission mixte paritaire

Article 2 bis EA

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement du Gouvernement n° 1, qui est rédactionnel.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.

La commission donne l'avis suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 bis EA Aggravation des peines pour les infractions d'agressions sexuelles commises sur une personne en raison de sa vulnérabilité économique		
Le Gouvernement	1	Favorable

Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En première lecture, le Sénat a largement réécrit ce texte en élaborant un contre-projet plus cohérent, et en abordant l'ensemble des sujets migratoires que sont l'asile, les politiques d'intégration et la lutte contre l'immigration irrégulière.

Ainsi, en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, nous avons renforcé les peines complémentaires d'interdiction du territoire, réduit le nombre de visas accordés aux pays les moins coopératifs qui refusent de délivrer les laissez-passer consulaires, réorganisé la durée de la rétention administrative, interdit le placement en rétention des mineurs isolés et encadré celui des mineurs accompagnant leur famille.

S'agissant du droit d'asile, nous avons maintenu à 30 jours le délai de recours contre une décision de rejet de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

S'agissant de l'immigration étudiante, nous avons aussi réintroduit la visite médicale des étudiants étrangers, afin de répondre à un grave enjeu de santé publique.

En matière d'intégration, nous avons prévu un investissement renforcé dans les cours de français et amélioré les dispositifs d'insertion sur le marché de l'emploi des étrangers en situation régulière.

Enfin, nous avons souhaité soutenir les collectivités territoriales, en proposant d'insérer les places d'hébergement des demandeurs d'asile dans le décompte des logements sociaux de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU), et en créant un fichier national biométrique des étrangers déclarés majeurs à l'issue de leur évaluation par un département.

Malgré le dialogue constructif que nous avons engagé avec l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire du 4 juillet dernier n'a pas pu parvenir à un accord.

Je regrette néanmoins que le texte adopté par les députés en nouvelle lecture ne prenne que très peu en compte les préoccupations majeures exprimées par le Sénat.

Malgré tout, il y a quelques points d'accord : le maintien à 30 jours du délai de recours devant la CNDA et l'adaptation du droit du sol à Mayotte, deux mesures introduites par le Sénat ; ainsi que la création d'un fichier comportant les empreintes digitales et une photographie des étrangers se présentant comme des mineurs non accompagnés.

Néanmoins, le texte transmis au Sénat en nouvelle lecture constitue, à mon sens, une véritable occasion manquée pour la politique migratoire de notre pays.

Des désaccords majeurs persistent notamment sur les modalités d'organisation de la rétention administrative. Le séquençage adopté par l'Assemblée nationale est en effet à la fois peu protecteur pour les étrangers et très contraignant pour l'autorité administrative et les tribunaux. En outre, le texte adopté par l'Assemblée nationale permettrait de placer en

rétenion un mineur accompagnant sa famille pendant 90 jours, alors que nous avons, au Sénat, instauré un « plafond » de 5 jours.

De même, nous avons pu constater un certain manque de considération pour l'action des collectivités territoriales en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile, alors que le Sénat avait adopté plusieurs mesures visant à les soutenir.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté deux mesures clairement contraires à la règle de « l'entonnoir », résultant de l'article 45 de la Constitution : il s'agit de la suppression du rôle de coordination des centres provisoires d'hébergement (CPH) en matière d'intégration des réfugiés, à l'article 9 *bis* du projet de loi, et d'une habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer le contentieux du droit d'asile devant les juridictions administratives et créer des procédures d'urgence devant la CNDA, à l'article 27.

Par conséquent, je vous propose de déposer au nom de la commission une motion tendant à opposer au projet de loi la question préalable, ce qui conduirait le Sénat à rejeter le texte transmis par l'Assemblée nationale, afin que celle-ci porte l'entière responsabilité de son contenu et sachant que rien ne permet d'augurer la moindre perspective d'amélioration.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous comprenons les contraintes d'agenda et d'organisation du travail parlementaire, mais nous ne partageons pas cette volonté de ne pas débattre du fond des désaccords qui existent entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Certaines dispositions adoptées par notre assemblée mériteraient d'être de nouveau soutenues !

De même, il ne faut pas théâtraliser les désaccords entre chacune des majorités des deux chambres : l'esprit du texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale n'est pas très différent de celui que lui avait transmis le Sénat. Ainsi, je constate que les avancées obtenues grâce au groupe Socialiste et républicain ont été supprimées, tout comme les marqueurs habituels du groupe Les Républicains en matière de quotas migratoires. Sur le fond, je pense, qu'en l'absence de désaccord entre la majorité sénatoriale et celle de l'Assemblée nationale sur la politique d'asile et d'immigration, cela ne doit pas beaucoup vous déranger de laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Il me semblait pourtant, cher collègue, que votre groupe avait déposé une motion tendant à opposer la question préalable en première lecture...

M. Jean-Yves Leconte. – En juin dernier, nous avons débattu de l'opportunité de ce projet de loi, sachant que les négociations européennes en cours nous conduiraient certainement à adopter des mesures de transposition.

À l'époque, nous avons considéré qu'il n'y avait pas lieu de modifier la loi, la question étant avant tout celle des moyens de la politique migratoire.

Dès lors qu'une nouvelle loi est en passe d'être adoptée, il faut en discuter jusqu'au bout, et en particulier de ses aspects les plus néfastes.

En outre, la décision du Conseil constitutionnel en date du 6 juillet dernier sur le principe de fraternité doit être prise en compte au regard de la suppression du délit de solidarité. Il serait regrettable que le Sénat ne participe pas à cette réflexion...

M. Alain Richard. – Notre groupe ne partage pas tout à fait la position du rapporteur sur la prise en compte par l'Assemblée nationale des améliorations apportées par le

Sénat : en particulier, les mesures en matière de gestion des procédures d'immigration ont été reprises.

Nous comprenons qu'il soit recouru à la procédure de la question préalable, afin d'éviter une « lecture pour rien », chacun ayant réfléchi à sa position. L'Assemblée nationale n'aurait en effet guère de raisons de retenir davantage de mesures adoptées par le Sénat.

S'agissant de la procédure, la demande d'habilitation à légiférer par ordonnances pour revoir les règles contentieuses devant la CNDA ayant été longuement débattue en séance publique, la règle de « l'entonnoir » pourrait ne pas s'appliquer, même si, finalement, le Sénat a refusé cette habilitation.

M. Philippe Bonnacarrère. – Notre groupe comprend la préoccupation du rapporteur. En revanche, cette question préalable nous attriste pour deux raisons : d'une part, le texte améliore le droit existant ; d'autre part, nous étions dans l'idée non pas de présenter un contre-projet, mais de faire aboutir une réforme du droit d'asile et de la politique d'immigration compréhensible par nos concitoyens et permettant un meilleur fonctionnement de nos institutions. Nous avons également souligné les aspects européens de cette question.

L'échec de la commission mixte paritaire rend plus complexe la lecture des dispositions prévues dans ce projet de loi et seuls les extrêmes y trouveront satisfaction.

Notre groupe, à l'exception d'une dizaine d'entre nous, sera majoritairement défavorable à cette motion tendant à opposer la question préalable. Néanmoins, je pense qu'aucun des groupes de notre assemblée n'est prêt à assumer une nouvelle lecture et n'a préparé tous les amendements utiles à cette fin.

M. Philippe Bas, président. – Vous souhaitez vivement, M. Philippe Bonnacarrère, un accord en commission mixte paritaire, espérant que le vote par votre groupe d'un certain nombre de dispositions aurait permis à la négociation d'avoir lieu dans de bonnes conditions pour le Sénat, ce qu'ont empêché les décisions politiques qui ont été prises. J'entends également que vous ne souhaitez pas faire obstacle à la question préalable, même si votre groupe y est majoritairement défavorable...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souscris aux propos de M. Jean-Yves Leconte. Au nom de mon groupe, j'avais défendu en première lecture une motion tendant à opposer la question préalable parce que ce texte ne nous semblait pas utile, ce qu'a d'ailleurs souligné le Conseil d'État, précisant qu'aucune des lois précédemment adoptées en 2015 et en 2016 n'avait été évaluée. En outre, ce projet de loi ne prend pas en compte les questions européennes, d'intégration, etc.

Nous avons là affaire à une « question préalable de confort ». Tous ceux qui la voteront ne partagent pas forcément les mêmes idées sur le sujet. Par ailleurs, je m'inquiète de l'évolution du rôle institutionnel du Sénat. Sur des textes comme celui-ci, il est recouru constamment à la procédure accélérée, alors que, voilà quelques années, le Sénat y aurait consacré deux semaines en première lecture, avec ensuite deux lectures avant la réunion de la commission mixte paritaire. Pour notre part, nous avons déposé 29 amendements pour cette nouvelle lecture et pensons qu'il est utile de poursuivre le débat.

Si nous avons un mode de fonctionnement plus apaisé, l'Assemblée nationale pourrait reprendre les amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture. Nous nous

privons ainsi de la possibilité de faire valoir nos positions après la commission mixte paritaire. C'est pourquoi, dans le cadre de la révision constitutionnelle, nous sommes très attentifs à la procédure qui sera prévue après la commission mixte paritaire.

M. Philippe Bas, président. – Il est prévu que la session extraordinaire se termine demain.

En inscrivant l'examen de ce texte à notre ordre du jour de cet après-midi, le Gouvernement ne nous laisse guère de choix. Cet ordre du jour prioritaire nous contraint à des procédures exagérément rapides.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je le réprouve !

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle que la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a aussi été examinée sous le régime de la procédure accélérée. On peut donc toujours changer de point de vue d'une année à l'autre !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je veux être objectif : la dérive tendant à une quasi-généralisation de la procédure accélérée ne date pas de ce Gouvernement, elle a largement pris corps lors du quinquennat précédent, pour devenir systématique. Auparavant, il y a 10, 15 ou 20 ans, elle était beaucoup plus rare. Ainsi, le projet de loi constitutionnelle est le seul, depuis une année, à être examiné selon la procédure normale ! Et en inscrivant ce texte l'avant-dernier jour de la session extraordinaire, le Gouvernement présuppose le dépôt d'une motion de procédure. Mais nous pourrions faire le choix de mener le débat, auquel cas ce texte ne serait pas adopté au cours de cette session.

M. Alain Richard. – Je précise que nous comprenons les raisons pratiques et de cohérence qui guident le dépôt de cette motion tendant à opposer la question préalable, mais que nous nous abstenons.

EXAMEN DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE ET DES AMENDEMENTS

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous avons tous regretté l'engagement de la procédure accélérée sur ce texte très important. En outre, les débats à l'Assemblée nationale et les choix retenus par nos collègues députés ont montré les divergences entre nos deux assemblées. Tout espoir d'accord ultime paraît vain et, compte tenu de ces désaccords profonds, il ne nous paraît pas utile d'aller plus loin. Ainsi, à titre d'illustrations, notre souhait de transformer l'aide médicale d'État en aide médicale d'urgence n'a pas été retenu ; de même que n'a pas été retenue notre proposition de systématiser la peine d'interdiction judiciaire du territoire, sauf décision contraire du juge.

Par ailleurs, la règle de « l'entonnoir » ne s'applique pas si les dispositions proposées sont en relation directe avec des dispositions intégrées au texte de première lecture et restant en discussion. Tel n'est pas le cas pour les deux dispositions litigieuses aux articles 9 *bis* et 27 du projet de loi que nous considérons avoir été adoptées en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution. S'agissant de l'habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer le contentieux de l'asile, si ces dispositions ont bien été débattues en première lecture, elles n'ont pas été adoptées et donc *a fortiori* pas été intégrées au texte de première lecture. Aucune disposition restant en discussion ne permettait donc de les

réintroduire en nouvelle lecture. Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose d'adopter la motion tendant à opposer la question préalable.

La motion est adoptée. En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi ; les amendements deviennent satisfaits ou sans objet.

Le sort des amendements examinés par la commission des lois est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Accès à la carte de résident pour les personnes protégées et leur famille			
M. LECONTE	14	Conditions d'octroi de la carte de résident des réfugiés	Satisfait ou sans objet
Article 3 Réunification familiale des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire - Protection des mineurs contre les mutilations sexuelles			
M. LECONTE	24	Information des membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	25	Contenu de l'examen médical diligenté par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)	Satisfait ou sans objet
Article 5 Procédure d'examen des demandes d'asile devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides			
M. LECONTE	17	Inclusion dans le rapport annuel de l'OFPRA de données quantitatives et qualitatives par pays d'origine et langue d'instruction des demandes d'asile	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	16	Précision sur la définition des pays d'origine sûrs pour garantir qu'un pays ne puisse y figurer s'il y est recouru à la persécution, la torture ou des traitements inhumains contre les personnes transgenres	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	15	Extension aux associations de défense des personnes homosexuelles et des personnes transgenres du droit de saisir le conseil d'administration de l'OFPRA d'une demande tendant à l'inscription ou la radiation d'un État sur la liste des pays sûrs	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	1	Maintien du droit en vigueur s'agissant des demandes d'asile tardive	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	26	Possibilité pour un demandeur d'asile privé d'entretien personnel pour raisons médicales de fournir à l'OFPRA les éléments utiles à l'instruction de sa demande, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	18	Possibilité pour un demandeur d'asile d'être accompagné lors de son entretien à l'OFPRA par le représentant d'une association de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou de défense des droits des personnes transgenres	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 Procédure devant la Cour nationale du droit d'asile			
M. LECONTE	2	Suppression des dispositions relatives à la vidéo-audience devant la Cour nationale du droit d'asile	Satisfait ou sans objet
Article 9 Orientation directive des demandeurs d'asile			
M. LECONTE	19	Modalités d'octroi des conditions matérielles d'accueil	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	22	Révision triennale du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	3	Modalités de mise en œuvre de l'hébergement directif	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	23	Renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir des normes minimales en matière d'hébergement	Satisfait ou sans objet
Article 9 ter Droit du sol à Mayotte conditionné à la résidence régulière d'un des parents à la naissance			
M. LECONTE	4	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 9 quater Mention de la résidence régulière d'un des parents dans l'acte de naissance à Mayotte			
M. LECONTE	5	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 10 B Périmètre de non-admission sur le territoire national			
M. LECONTE	6	Suppression de l'article	Satisfait ou sans objet
Article 12 Procédure administrative et contentieuse de l'éloignement			
M. LECONTE	13	Modalités d'éloignement des personnes détenues	Satisfait ou sans objet
Article 15 ter Interdiction du placement en rétention des mineurs isolés			
M. LECONTE	7	Interdiction de tout placement en rétention d'un mineur, y compris lorsqu'il accompagne sa famille	Satisfait ou sans objet
Article 16 Modalités et régime juridique de la rétention administrative			
M. LECONTE	8	Suppression de l'allongement de la durée de la rétention administrative	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 19 ter Délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers			
M. LECONTE	9	Abrogation du « délit de solidarité »	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 19 ter			
M. LECONTE	10	Création d'un délit d'entrave à l'exercice du droit d'asile	Satisfait ou sans objet
Article 20 Modifications de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent »			
M. LECONTE	20	Extension du périmètre du passeport talent	Satisfait ou sans objet
Article 23 Articulation de la procédure d'asile et des demandes d'admission au séjour pour un autre motif			
M. LECONTE	11	Suppression des dispositions tendant à ce que le demandeur d'asile présente concomitamment sa demande d'admission au séjour et sa demande d'obtention d'un autre titre de séjour	Satisfait ou sans objet
Article 26 bis Régime de l'autorisation de travail des demandeurs d'asile majeurs – Articulation entre le dépôt d'une demande d'asile et la poursuite d'un contrat d'apprentissage pour les mineurs étrangers			
M. LECONTE	12	Réforme de l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile	Satisfait ou sans objet
Article 33 bis A (Supprimé) Conditions d'octroi des cartes de séjour « salarié » et « travailleur temporaire »			
M. LECONTE	21	Accès facilité à la carte de séjour pluriannuelle	Satisfait ou sans objet
Article 33 bis Rapport annuel sur la situation des étrangers en France			
M. LECONTE	27	Mise à disposition de données relatives aux flux migratoires en outre-mer	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	28	Mise à disposition de données relatives aux autorisations de travail accordées ou refusées à des étrangers	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	29	Mise à disposition de données relatives au placement en rétention de mineurs	Satisfait ou sans objet

Questions diverses

Mme Brigitte Lherbier. – Je veux profiter de l’occasion pour vous remercier, monsieur le président, d’avoir conduit comme vous l’avez fait les travaux de la commission d’enquête sur l’affaire Benalla. Nous n’en entendons que du bien dans nos départements.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie chacun de son assiduité, en particulier nos deux rapporteurs.

La réunion est close à 10 h 25.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Dépouillement simultané, au sein des commissions des lois des deux assemblées, des scrutins sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Raphaël Alventosa aux fonctions de médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques

M. Loïc Hervé et Mme Agnès Canayer sont désignés en qualité de scrutateurs.

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Raphaël Alventosa aux fonctions de médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, simultanément à celui de la commission des lois de l’Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l’Assemblée nationale :

- Nombre de votants : 13
- Bulletin blanc : 1
- Nombre de suffrages exprimés : 12
- Pour : 12
- Contre : 0

La réunion est close à 14 h 20.

Mercredi 1^{er} août 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Échange de vues

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je vous remercie d'assister à cette réunion au lendemain de la fin de la session extraordinaire pour ce qui concerne l'ordre du jour du Sénat. Il me semblait que nous ne pouvions pas nous séparer sans évoquer les travaux de la mission d'information que nous avons créée il y a une dizaine de jours. Nos travaux se poursuivront à la rentrée, mais il est intéressant que nous ayons d'ores et déjà un échange de vues.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En effet, nous n'en sommes pas encore au stade des conclusions, mais nos auditions nous ont permis d'y voir plus clair sur les événements qui se sont déroulés le 1^{er} mai 2018 et sur les agissements de MM. Benalla et Crase. Il reste des zones d'ombre et des questions, notamment sur les relations entre l'Élysée, le ministère de l'intérieur et la préfecture de police de Paris. Je le redis, nous en sommes davantage au stade des interrogations que des conclusions.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je souhaite tout d'abord me féliciter des conditions dans lesquelles nous avons pu travailler et mener les auditions. Cette commission d'enquête n'est ni un tribunal ni un lieu où se mène un combat politique. Nous avons la responsabilité commune de trouver la vérité et de formuler des observations et des propositions. Je me réjouis que de nombreux collègues aient pu s'exprimer durant les auditions et poser des questions, et que cela n'ait pas débouché sur des oppositions de nature politique.

Je remarque ensuite que, sous l'impulsion du président Bas, nos auditions ont été publiques. Pour le Sénat, c'est une évolution. Il est clair que les temps ont changé. Nous n'aurions pas pu mener ce travail à huis clos dans le monde d'aujourd'hui, même s'il est parfois un peu saturé d'informations, voire de bavardages...

En ce qui concerne la liste des auditions, je crois que nous ne devons rien nous interdire. C'est un processus ouvert, même si nous devons encore réfléchir plus précisément. Par ailleurs, je crois que nous avons eu raison de ne pas fixer de date limite à nos travaux.

Avant d'aller de l'avant, il nous faut relire les comptes rendus des auditions qui ont déjà eu lieu pour mettre à jour les éventuelles lacunes, carences ou contradictions. Nous devons surtout regarder objectivement la réalité des faits. À ce stade, il me semble que trois axes de travail se dégagent.

Tout d'abord, la sécurité du Président de la République et des hautes personnalités. Nous devons notamment évaluer le rôle et la place du ministère de l'intérieur en la matière.

Ensuite, la question des observateurs auprès des forces de police et de gendarmerie. Il est difficile d'accepter le caractère informel du processus actuel. Nous devons nous interroger sur le contrôle et la tutelle pertinente qui doivent être exercés.

Enfin, la chaîne de transmission de l'information à l'intérieur de la police, en particulier entre le ministère et la préfecture de police de Paris. Il aurait tout de même été normal que le ministre de l'intérieur et le préfet de police aient été tenus au courant des événements dès le 1^{er} mai.

Ce sont quelques points qui me semblent devoir être examinés, mais la liste n'est pas exhaustive. Nous devons en tout cas nous détacher des aspects émotionnels, événementiels, pourrais-je dire, de la mission qui nous a été confiée, afin de répondre à ces sujets de fond.

M. Alain Richard. – Cette réunion est un point d'étape de la nécessaire objectivation des questions que nous nous posons : existe-t-il une police parallèle ? Est-ce que des missions de police ou de protection sont exercées par d'autres que ceux qui ont été désignés pour cela ?

Nous devons aussi nous interroger sur le fonctionnement des chaînes hiérarchiques, y compris au sein de la présidence de la République. D'ailleurs, le Président de la République a lui-même demandé au secrétaire général de l'Élysée de travailler à une révision des structures actuelles.

Que devons-nous encore chercher ? M. Benalla était-il présent à des endroits ou à des réunions où il n'aurait pas dû être ? À ce stade, nous savons qu'il était présent, de manière fautive, à la réunion d'évaluation des manifestations du 1^{er} mai à la préfecture de police. Est-ce que cela s'est produit à d'autres occasions et quelqu'un a-t-il fait remonter cette anomalie ?

En ce qui concerne le comportement de M. Benalla, la question de l'encadrement de ses fonctions se pose, et je crois que nous devrions auditionner le chef de cabinet de la présidence de la République.

Lors de son audition, le colonel Lavergne a évoqué le recrutement, à titre contractuel, d'un ancien agent du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) retraité de la gendarmerie. Cela m'a amené à m'interroger sur un autre sujet : quelles sont les procédures de recrutement pour entrer au service de la protection, le SDLP, et au groupe de sécurité de la présidence de la République, le GSPR ? N'y a-t-il qu'un seul point d'entrée ?

En ce qui concerne l'éventuelle audition de M. Benalla par notre commission, il semble que celui-ci ait envie de venir.

M. Philippe Bas, président. – C'est ce qu'il dit !

M. Alain Richard. – Je crois qu'une audition classique nous ferait très certainement, à un moment ou à un autre, franchir une ligne. C'est pourquoi je m'interroge pour savoir si nous ne pourrions pas plutôt lui adresser une série de questions écrites.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je m’associe aux félicitations collectives adressées par notre collègue Jean-Pierre Sueur. J’ai été assez surpris de constater l’impact, considérable, de nos auditions dans l’opinion publique et l’intérêt, inattendu, qu’elles ont suscité. Vous avez tous dû entendre de nombreux commentaires sur nos travaux, leur objectivité et pondération, dans vos départements. C’est un élément tout à fait intéressant dans la valorisation des travaux du Sénat.

S’agissant de la suite de nos travaux, le mieux étant l’ennemi du bien, je crois qu’il sera important de veiller à ne pas aller trop loin. L’audition de M. Benalla peut présenter des risques juridiques au regard des pouvoirs respectifs de la justice et de notre commission d’enquête. J’ai entendu la grande prudence de nos rapporteurs à ce sujet. Le comportement de M. Benalla, en soi, ne me paraît pas l’essentiel ; il semble relever plutôt du fait divers. Vous avez pris soin de placer notre approche sous le signe de l’article 20 de la Constitution. Si l’on devait aller plus loin, en voulant par exemple s’interroger sur une confusion des rôles ou un empiètement de l’Élysée sur le champ de compétences du Gouvernement, nous n’avons pas à franchir nous-mêmes les lignes de la séparation des pouvoirs, ce qui affaiblirait nos conclusions. Nous devons donc être très prudents à l’égard de certaines auditions très médiatiques, mais qui présentent des dangers. Nous allons suspendre nos travaux pendant un mois ; peut-être que de nouvelles informations surgiront d’ici là dans la presse... En résumé, je vous remercie, Monsieur le Président, Madame et Monsieur les rapporteurs, pour votre travail et invite notre commission à la modération et au respect de la séparation des pouvoirs.

M. Philippe Bas, président. – J’étais plutôt réticent au début à mener des auditions publiques. Finalement, je ne le regrette pas. Cela a été bénéfique pour le Sénat, car nous avons oublié que nous étions filmés et fait notre travail comme d’habitude. Nous avons ainsi donné à voir notre mode de fonctionnement, où chacun se respecte, tout en approfondissant les sujets.

Mme Catherine Troendlé. – Je tiens à vous dire toute la joie que je savoure lorsque je reçois des messages de félicitations de députés qui ignoraient le travail du Sénat ou le traitaient avec condescendance.

Ma première question concerne la séparation des pouvoirs. Nous avons appris que M. Benalla, comme d’autres conseillers, possédait un badge lui donnant accès à l’Assemblée nationale, pour prendre contact avec des députés, organiser des déplacements, etc. Était-ce justifié au regard de ses missions, même si, plus l’on avance dans les investigations, plus les missions de M. Benalla semblent larges ? La présidence de la République dispose de conseillers en charge des relations avec le Parlement. Est-il justifié que tous les conseillers puissent disposer d’un tel badge ?

Certains collaborateurs du Président de la République sont bien connus. Leur nom est publié au *Journal officiel*, avec leurs prérogatives. Mais la présidence compte aussi des chargés de mission, qui ne figurent nulle part. Nous avons obtenu qu’ils soient obligés de déposer une déclaration d’intérêts et de patrimoine. C’est le minimum ! Il serait bon aussi que nous connaissions clairement les missions des uns et des autres.

Ma seconde question rejoint celle d’Alain Richard : comment peut-il y avoir eu une rupture dans la transmission des informations entre la présidence et les ministères ? J’avais tendance à croire que les informations, jusque-là, circulaient très bien entre la présidence et les ministères. Mon expérience m’a montré que le ministère de l’intérieur et la préfecture de police entretiennent des relations étroites et directes. Il y a donc un flottement.

Est-il dû à une volonté de réorganisation ? Il faut en tout cas faire en sorte que l'information circule, comme auparavant.

Enfin, lorsque l'on demande à la préfecture d'être observateur à l'occasion d'un événement, on doit donner ses coordonnées, signer une convention, et un tuteur est désigné... Les procédures sont très encadrées. Au nom de quoi certaines personnes pourraient-elles s'affranchir de cette réglementation ?

Mme Marie Mercier. – L'approche du Sénat dans cette commission d'enquête illustre son rôle pondérateur. Les auditions de notre commission d'enquête ont été empreintes de mesure et de modération. Tout était pesé au trébuchet.

L'Élysée possède de nombreux conseillers, dans tous les domaines. Il y a même un chef d'état-major particulier. La question est de savoir comment cet organigramme s'articule avec le Gouvernement. Comment comprendre les dysfonctionnements, alors que chacun devrait être « dans son rang », comme on dit en Bourgogne lors des vendanges ? Y a-t-il eu des querelles de personnes ?

M. Philippe Bas, président. – Selon la Constitution, le Président de la République a une compétence spécifique en matière diplomatique : il négocie et ratifie les traités. Il est aussi le chef des armées. Mais cette prééminence du Président de la République n'existe pas dans les autres champs d'action de l'État, du moins en droit.

M. Alain Richard. – Le chef d'état-major particulier a été créé bien avant la V^e République ! Il existait déjà sous Mac-Mahon.

M. Philippe Bas, président. – C'est vrai. Au fond, les institutions de la République n'ont pas changé depuis la III^e République : il y a toujours un Président de la République, un Gouvernement, une Assemblée nationale et un Sénat. La République a des invariants. C'est le poids des différents pouvoirs et leur articulation qui ont varié. Sous la III^e République, le Président de la République était déjà chef des armées et devait déjà signer et ratifier les traités, alors que, dans les faits, il était dépouillé de ses pouvoirs. À l'inverse, sous la V^e République, il les exerce au-delà de ce que les textes prévoient ! Si l'on veut réfléchir sur les pouvoirs distinctifs du Président de la République et du Gouvernement, il faut faire preuve de prudence, car tout n'est pas dans les textes.

M. Simon Sutour. – Je rejoins les propos de Catherine Troendlé sur les déclarations d'intérêts et de patrimoine des chargés de mission. L'audition du directeur de cabinet du Président de la République a été un véritable sketch : alors que François Pillet citait la loi, M. Strzoda répondait qu'il avait saisi le secrétaire général du Gouvernement... Si nous, parlementaires, ne déposons pas nos déclarations d'intérêts et de patrimoine, la sanction est immédiate. Certains conseillers du Président de la République figurent au *Journal officiel*, d'autres non, alors qu'ils ont parfois un pouvoir considérable. Il faut clarifier leur situation. Ils doivent se plier aux mêmes règles de transparence que les autres. Rien que pour cela, notre travail est utile.

Lorsque je suis devenu sénateur, Jacques Larché, ancien secrétaire général du Gouvernement, présidait la commission des lois. J'avais l'impression que notre institution avait perdu, au fil du temps, une partie de son influence. Cette commission d'enquête, à cet égard, est une bouffée d'oxygène. Les gens parlent de cette commission. Des journalistes m'ont contacté. Transformer la commission des lois en commission d'enquête était la

meilleure des solutions, préférable à la création d'une commission temporaire *ad hoc*, dont les membres auraient été désignés par les groupes politiques. Chacun sait qu'il n'est pas toujours possible, faute de temps, d'assister aux réunions des structures temporaires.

Vous avez raison d'être prudents concernant l'audition de M. Benalla. Laissons passer l'été. Je trouve la suggestion d'Alain Richard intéressante. Finalement, la commission d'enquête va prendre la place que devait prendre la révision constitutionnelle, comme une sorte de pré-révision constitutionnelle.

M. Philippe Bas, président. – Ou alors, elle va s'y substituer...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La suggestion d'Alain Richard est très intéressante, mais il est probable que les réponses écrites de M. Benalla seront pesées au trébuchet avec un conseil juridique...

M. Philippe Bas, président. – Pas seulement juridique !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Ce n'est pas la même chose qu'une audition en direct.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avocate, je sais qu'il y a une grande différence entre interroger quelqu'un, lors d'une audience, en visioconférence ou directement, s'il est présent dans la salle. Nous pourrions aussi envisager d'entendre M. Benalla en lui posant des questions précises, rédigées à l'avance et validées auparavant par la commission. Je suis d'accord avec M. Bonnecarrère : il faut éviter de s'appesantir sur le fait divers.

En conclusion, je comprends de nos échanges que chacun admet que nos travaux ne sont pas terminés, qu'il reste des investigations à mener, dans le cadre de notre saisine, large, mais ciblée sur un éventuel dysfonctionnement institutionnel plus que sur un fait divers.

Mme Catherine Troendlé. – Vous avez annoncé une réflexion sur l'opportunité d'entendre M. Benalla. Qui décidera ? Selon quel calendrier ?

M. Philippe Bas, président. – La réflexion est ouverte. C'était aussi l'objet de cette réunion. Je vous propose d'en rester là pour le moment. Nos rapporteurs feront des propositions. Nous avons pris note de la suggestion d'Alain Richard. Nous annoncerons la suite de nos travaux lorsque nous nous réunirons de nouveau, à la rentrée.

La réunion est close à 9 h 50.

Mercredi 12 septembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. François-Xavier Lauch, chef de cabinet du Président de la République

M. Philippe Bas, président. – En juillet dernier, la commission des lois du Sénat a créé une mission d'information pour examiner les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime applicable en cas de manquements. Elle a obtenu à l'unanimité le 23 juillet, et pour une durée maximale de six mois, les prérogatives attribuées à une commission d'enquête en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Avec nos deux rapporteurs, Mme Muriel Jourda et M. Jean-Pierre Sueur, nous avons mené dix-neuf auditions. Nous avons sollicité un certain nombre de documents que, pour la plupart, nous avons reçus – c'est le signe d'une collaboration normale avec les différents services publics ; pour les autres, nous relancerons nos interlocuteurs.

Nous reprenons nos auditions, après plusieurs semaines d'interruption de nos travaux, afin de lever, autant que faire se peut, les contradictions qui sont apparues à nos rapporteurs. Nous allons entendre M. François-Xavier Lauch, chef de cabinet du Président de la République, qui nous expliquera la nature exacte de sa fonction et, au-delà de sa propre fonction, précisera, puisqu'il était dans la chaîne hiérarchique son autorité immédiatement supérieure, quel était le travail au quotidien de M. Alexandre Benalla.

Si nos travaux se tiennent dans un cadre formel, ils ne consistent pas à faire un procès, à prononcer une condamnation ; une audition n'est pas une comparution. Nous nous en tenons strictement à la mission qui est celle du Parlement dans le cadre constitutionnel et organique qui lui est assigné. Pour mémoire, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. François-Xavier Lauch prête serment.

M. François-Xavier Lauch, chef de cabinet du Président de la République. – Je crois effectivement utile, dans le cadre des travaux qui sont les vôtres, d'expliquer en quoi consiste l'office qui est le mien au sein de la présidence de la République, celui de chef de cabinet. D'abord, gérer l'agenda du Président de la République, évidemment, en lien étroit avec le secrétaire général, le directeur de cabinet et l'ensemble des conseillers du cabinet. Sont inscrits à l'agenda les rendez-vous mais également les déplacements du Président de la République. Ensuite, recevoir la correspondance adressée au Président de la République et y répondre. Enfin, organiser les déplacements du Président de la République, en lien, pour la

partie stratégique, avec les conseillers du cabinet du Président, les cabinets ministériels, ainsi que les acteurs locaux qui reçoivent le Président – dont les sénateurs font partie à l’occasion. Préfectures de régions et de départements sont mes points de contact pour préparer ces déplacements que je construis, avec mon équipe, en me rendant préalablement sur place pour définir un programme et vérifier que les conditions du déplacement sont réunies. Je travaille en collaboration avec les services de l’Élysée : audiovisuel, intendance, presse et sécurité au titre de laquelle intervient le groupe de sécurité de la présidence de la République, le GSPR, et, plus rarement, le commandement militaire. Le jour du déplacement, le rôle du chef de cabinet ou de ses adjoints est de se trouver aux côtés du Président de la République pour le guider et adapter le programme si cela est nécessaire. Que le chef de cabinet et ses adjoints se trouvent à proximité du Président de la République lors de ses déplacements n’a donc rien d’étonnant. En quelque sorte, pour reprendre une expression déjà utilisée ici, je suis le chef d’orchestre des services de l’Élysée pour tout ce qui concerne l’agenda et les déplacements du Président de la République. Cette mission est extrêmement prenante ; le chef de cabinet et ses adjoints passent régulièrement plusieurs jours par semaine en province pour préparer ou accompagner un déplacement.

Lorsque j’ai pris mes fonctions à l’Élysée le 19 mai 2017, j’ai constitué une structure à mes côtés que nous appelons, dans notre jargon, la « chefferie de cabinet ». Elle se compose d’un chef de cabinet adjoint, qui est sous-préfet, et de deux chargés de mission, une sous-préfète et M. Alexandre Benalla, que j’ai recrutés lors de mon arrivée.

Concernant les faits qui se sont déroulés le 1^{er} mai, j’ai pris l’avion le 29 avril dernier pour la Nouvelle-Calédonie, où je suis arrivé le 30 avril après dix-huit heures de vol. Le 1^{er} mai, je menais une deuxième mission de préparation du déplacement du Président de la République en Nouvelle-Calédonie, marqué par une visite à Ouvéa pour la première fois dans l’histoire ; ce déplacement était particulièrement complexe à organiser, je ne vous ferai pas l’affront d’expliquer pourquoi. Le Président de la République est lui-même arrivé le jeudi 3 mai vers 17 heures, heure locale, soit 8 heures en Métropole, après deux jours en déplacement international en Australie, où l’accompagnait la chargée de mission de la chefferie de cabinet. Pour ma part, j’ai appris ce jeudi 3 mai, peu après 17 heures, heure locale, soit 8 heures heure métropolitaine, l’intervention de M. Alexandre Benalla lors de la manifestation du 1^{er} mai. J’en ai été informé par un contact avec mon directeur de cabinet, M. Patrick Strzoda - contact de routine, comme c’est l’usage, pour l’informer qu’un déplacement du Président de la République se déroule dans de bonnes conditions. Je l’ai appelé dès mon arrivée au Haut-Commissariat, vers 21 heures, heure locale, soit 12 heures en Métropole. M. Patrick Strzoda m’a immédiatement informé des faits et des sanctions qu’il avait prises à l’encontre de M. Alexandre Benalla. Ces sanctions, je le dis fortement, traduisaient la volonté qui était la sienne de prendre au plus vite des mesures à l’encontre de M. Alexandre Benalla, sans attendre le retour du Président de la République et de son chef de cabinet.

La sanction prise, à laquelle je ne pouvais que souscrire, mais à laquelle je n’ai pas été associé, en raison de mon déplacement en Nouvelle-Calédonie, a consisté en une suspension de quinze jours et en un écrit, inséré dans le dossier administratif de l’intéressé, indiquant qu’un nouveau comportement fautif entraînerait un licenciement – cela a été le cas, comme vous le savez, le 19 juillet dernier.

C’est également ce même soir, à peu près à la même heure, que j’ai pris connaissance d’un extrait de la vidéo qui circulait sur les réseaux sociaux. Je peux vous dire que j’ai été choqué par la scène très confuse d’affrontements violents et de poursuites entre

manifestants et forces de l'ordre que j'ai pu voir, depuis la Nouvelle-Calédonie, dans des conditions que vous pouvez imaginer. J'ai vu intervenir une personne qui était manifestement M. Benalla et qui, à l'évidence, agissait en dehors des fonctions qui lui sont confiées à la présidence de la République. J'ai souhaité appeler M. Benalla immédiatement. Le premier contact téléphonique que j'ai eu avec lui est intervenu juste après mon premier contact avec Patrick Strzoda, le même soir. J'ai fermement sermonné Alexandre Benalla. Ce dernier a reconnu sa présence sur les lieux de la manifestation. Il a reconnu très clairement qu'il n'avait pas sollicité ma permission pour être présent sur ces lieux – puisque je n'étais pas là – mais celle du directeur de cabinet. Il a justifié son comportement par sa volonté d'aider les policiers pris à partie par des manifestants violents, qui, selon lui, avaient jeté des projectiles sur les forces de l'ordre. Je lui ai immédiatement indiqué qu'une sanction avait été prise à son encontre, ce qui lui avait déjà été signifié.

Je considère que ce qui s'est passé le 1^{er} mai est un comportement individuel fautif, clairement distinct de la mission que j'ai exposée. Je rappelle qu'une information judiciaire est ouverte sur ce cas d'espèce, mais également qu'une sanction administrative a été prise immédiatement – j'en ai rappelé la chronologie. Il appartient désormais à la justice de notre pays d'établir les responsabilités des individus poursuivis.

Pour ma part, j'ai la volonté de répondre précisément et complètement à toutes les questions des membres de la commission d'enquête, dans le respect des principes énoncés et avec la plus grande transparence. Le Président de la République m'a autorisé à venir devant vous. (*Exclamations.*) Je dis bien « autorisé »... Ce faisant, il souhaite contribuer à la manifestation de la vérité. Il m'a néanmoins demandé de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit cette audition. Je dois veiller au respect du principe de séparation des pouvoirs, auquel je vous sais attachés. Ce principe ne me permettra pas de répondre aux questions portant sur des faits donnant lieu à une information judiciaire et à celles qui ont trait à l'organisation interne de la présidence de la République.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le chef de cabinet, merci de votre exposé clair et factuel. Restent néanmoins un certain nombre de points à préciser. Par exemple, concernant la sanction prononcée, y a-t-il un document qui pose la rétrogradation par écrit ? Pouvez-vous nous assurer que le nouveau périmètre des fonctions de M. Benalla a été scrupuleusement respecté après la période de suspension ?

M. François-Xavier Lauch. – Comme je l'ai expliqué, en raison du souhait de mettre en œuvre une suspension rapidement, je n'ai pas été associé à la prise de la sanction, étant en déplacement en Nouvelle-Calédonie. En revanche, à mon retour, j'ai évidemment discuté avec le directeur de cabinet, qui est mon autorité hiérarchique immédiatement supérieure, des nouvelles missions de M. Benalla.

Premièrement, la suspension administrative de quinze jours a été prise par le directeur de cabinet du Président de la République le 2 mai. Elle a été notifiée le 3 mai et est entrée en application le 4 mai. En ma qualité de chef de cabinet, j'ai eu à vérifier que M. Benalla n'exerçait plus ses fonctions de chargé de mission pendant les quinze jours qui ont suivi cette suspension. Je certifie devant cette commission que M. Benalla n'a pas eu à exercer ses fonctions de chargé de mission pendant ces quinze jours de suspension. En tout état de cause, je ne lui ai confié aucune mission et je ne l'ai pas vu pendant ces quinze jours. Après l'appel que je lui ai passé depuis la Nouvelle-Calédonie, je n'ai pas eu de contact avec M. Benalla avant de le rappeler juste avant son retour au service, précisément le vendredi 18 mai au soir. Je lui ai indiqué que, conformément à la mesure de suspension, il était attendu

au service le mardi 22 mai au matin. Ne pouvant le recevoir ce jour-là, parce que j'étais en mission préparatoire à Ferney-Voltaire dans l'Ain, j'ai demandé à le voir le mercredi 23 mai à 9 heures. Je puis donc vous certifier que, du 4 mai au 22 mai, M. Benalla n'a pas exercé ses fonctions de chargé de mission à l'Élysée à mes côtés.

Pour ce qui concerne, deuxièmement, l'évolution des missions de M. Benalla, que vous appelez « rétrogradation », à juste titre, me semble-t-il – en tout état de cause, c'est ainsi que cette décision a été prise, que l'intéressé l'a perçue, et je crois qu'il aura à vous le dire –, dès le retour au service de M. Benalla, c'est-à-dire à la fin de la semaine qui se conclut par le 18 mai, j'ai eu à discuter avec le directeur de cabinet des nouvelles missions de M. Benalla. Eu égard à ce qui s'était passé, il était évident que M. Benalla ne pouvait plus avoir les mêmes fonctions. Nous avons donc décidé de lui retirer ce qui fait le sel des fonctions d'un chef de cabinet, d'un chef de cabinet adjoint ou d'un chargé de mission, qui est la préparation et l'organisation des déplacements officiels du Président de la République – ce sont les plus importantes des missions que j'ai citées. Dès lors, M. Benalla n'a donc plus fait de missions préparatoires propres à l'organisation d'un déplacement officiel du Président de la République et n'a plus accompagné un seul de ces déplacements. Nous lui avons également demandé de se concentrer sur l'exercice de ses missions au Palais de l'Élysée. C'est une décision qui n'était pas facile à prendre pour le chef de service que je suis, parce que mes équipes sont petites : très concrètement, il en a découlé une charge de travail plus importante pour mes adjoints et pour moi-même.

Par ailleurs, lorsque j'ai reçu M. Benalla le 23 mai au matin, je l'ai d'abord de nouveau fermement sermonné pour ses actes. Je puis vous dire, connaissant l'attachement qu'il avait pour la réalisation des missions qu'il perdait, qu'il a considéré cette rétrogradation comme une réelle sanction et qu'il l'a très mal vécue. Je lui ai notifié oralement ses nouvelles missions, après un échange avec mes autorités hiérarchiques et après validation de ses nouvelles missions par le directeur de cabinet du Président de la République et le gestionnaire des personnels à l'Élysée.

M. Philippe Bas, président. – Je m'interroge sur la pertinence de la sanction prononcée. N'est-il venu à l'esprit de personne, dans l'entourage du chef de l'État, devant la gravité des faits qui avaient été commis et dont les collaborateurs du Président de la République ont eu connaissance très tôt, que conserver dans l'équipe, dans un emploi diminué, cet agent, dont le comportement échappe pour le moins à l'exigence d'exemplarité que le chef de l'État a lui-même posée, en le dessaisissant des fonctions pour lesquelles il a été recruté et sans lui nommer de remplaçant, pouvait exposer inutilement le Président à un risque ? Vous nous avez dit vous-même que la décision a créé de l'embarras pour le fonctionnement de votre service.

M. François-Xavier Lauch. – Je ne veux pas verser dans la fiction administrative concernant la sanction qui a été prise : je n'étais pas là. Mesdames, messieurs les sénateurs, que penseriez-vous d'un chef de cabinet qui s'immisce dans la prise d'une sanction alors qu'il ne dispose d'aucun élément pour le faire à l'endroit où il se trouve ?

M. Philippe Bas, président. – Entendons-nous bien : je ne suis pas en train de vous adresser un reproche à ce sujet. Il est évident que vous ne pouviez pas, à une telle distance, apprécier les faits et prononcer la sanction. C'est la sanction prononcée qui m'interpelle. Je voudrais que nous parvenions à réfléchir ensemble à ce qui est approprié.

M. François-Xavier Lauch. – Vous connaissez la maison élyséenne. Elle est parfaitement organisée. Le chef de cabinet est sous l'autorité du directeur de cabinet, qui est un préfet. Pour ma part, je suis sous-préfet. À partir du moment où la sanction a été prise, j'en ai été dessaisi. Elle ne m'appartenait plus.

Pour ce qui concerne les nouvelles missions, la mesure de rétrogradation que nous avons prise, dans le cadre de la suspension, qui est une mesure conservatoire et qui donc peut continuer à dérouler ses effets en cas de nouvelle faute, est un geste extrêmement fort. Concrètement, M. Benalla ne pouvait plus préparer seul un déplacement officiel du Président de la République. Contrairement à vous, je considère que la mesure décidée par le directeur de cabinet était très importante. Elle a d'ailleurs été perçue comme telle par l'intéressé.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous nous avez expliqué que la sanction de rétrogradation, qui a été notifiée oralement à M. Benalla, lui retirait un certain nombre de ses fonctions, pourtant essentielles compte tenu de votre effectif réduit. Cette sanction avait-elle une durée fixée dans le temps ? Sinon, comment comptiez-vous pallier ses effets, puisque vous nous avez dit qu'elle était extrêmement préjudiciable ?

M. François-Xavier Lauch. – La sanction n'était pas limitée dans le temps. La chefferie de cabinet a continué à fonctionner avec quatre agents, mais avec une réorganisation des missions. Très concrètement, j'ai demandé à M. Benalla de prendre en charge l'ensemble de l'organisation des événements se déroulant au Palais de l'Élysée, alors qu'un certain nombre d'entre eux étaient préalablement pris en charge par mon autre chargé de mission. Du coup, ce dernier a pris en charge, à mes côtés, l'organisation des déplacements nationaux.

Par ailleurs, j'ai dû demander le renfort d'un autre service de l'Élysée pour assurer ces missions – cela peut aisément être vérifié. J'ai connu, pour ma part, un surcroît de travail dans l'organisation des déplacements, mais je répète que nous nous sommes tenus à la règle que j'ai énoncée auprès d'Alexandre Benalla le 23 mai au matin.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Dans votre esprit, cette sanction avait-elle vocation à être limitée dans le temps, ou était-ce une organisation définitive ?

M. François-Xavier Lauch. – En tout état de cause, compte tenu des faits, il fallait marquer le coup, si vous me permettez l'expression. Il était très important de redire fortement à l'intéressé, par cette sanction, que son comportement était inacceptable et de voir comment il évoluait par la suite, dans le cadre de la suspension. Des faits nouveaux ayant conduit à son licenciement, je n'ai pas eu à me poser cette question.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous avons pu constater, à la télévision ou dans les journaux, que M. Benalla apparaissait très fréquemment auprès du Président de la République, à l'occasion de missions relevant davantage de déplacements privés et organisés en province. Cela signifie tout de même qu'une certaine confiance a été maintenue à M. Benalla.

M. François-Xavier Lauch. – Je comprends parfaitement que le fait que M. Benalla ait pu apparaître sur des images à l'occasion d'événements précis puisse vous interpellier. Vous avez interrogé le directeur de cabinet à ce sujet. Je vais vous répondre à mon tour, à mon niveau de chef de service.

Il me semble que la présence de M. Benalla dans un dispositif engageant la présidence de la République a suscité des interrogations à quatre moments.

Premièrement, l'entrée des époux Veil au Panthéon, dont j'ai pris en charge la préparation personnellement. Cet événement très important a été précédé de nombreuses missions préparatoires. Je n'y ai pas associé M. Benalla. Le jour de l'entrée au Panthéon, celui-ci ne faisait pas partie du cœur du dispositif, où je figurais aux côtés de Marie Argouarc'h. Eu égard aux dimensions de l'événement et à la nécessité de mobiliser tout le monde ce jour-là – Patrick Strzoda et moi-même avions les idées très claires sur ce point dès le moment de la rétrogradation –, une mission a été confiée à M. Benalla qui consistait à synchroniser l'arrivée des cortèges. M. Benalla n'a rien fait d'autre. Il n'a participé à aucune mission préparatoire et n'était pas engagé dans le cœur du dispositif.

Deuxièmement, sa présence à Giverny. J'ai réalisé deux missions préparatoires à Giverny pour ce qui était alors un déplacement officiel du Président de la République, qui avait prévu d'y accueillir le Premier ministre japonais. Il se trouve que, en raison d'une catastrophe naturelle ayant eu lieu au Japon, celui-ci a décidé de ne plus se rendre à Giverny. Par conséquent, du jour au lendemain, cet événement a été déclassé en visite non officielle du chef de l'État, et c'est dans ce cadre, puisque ces fonctions ne lui avaient pas été retirées, qu'Alexandre Benalla a pu l'accompagner. Un déplacement officiel du Président de la République implique de coordonner une multitude de services pour ce qui concerne l'organisation matérielle – il faut prévoir des tables, des chaises, ouvrir des locaux, en aménager... – et la sécurité, des préfets, des policiers, des gendarmes étant mobilisés. Un déplacement privé ne requiert pas cette coordination. Alexandre Benalla en a donc été chargé, raison pour laquelle on a pu le voir sur des photos prises à Giverny.

Troisièmement, le 14 juillet. Au-delà de l'organisation des déplacements, notamment nationaux, Alexandre Benalla était en charge, avec le protocole de l'Élysée et le service de la correspondance présidentielle, des invitations pour le 14 juillet. D'ailleurs, si vous regardez les photos du 14 juillet, vous le verrez peut-être dans cette mission de vérification du placement et vous me verrez aussi aux côtés du Président de la République. Il a été engagé dans le cadre strict de cette mission et pas dans celui de la coordination générale du dispositif.

Quatrièmement, l'accueil de l'équipe de France de football le 16 juillet. Cet événement exceptionnel par sa dimension et son ampleur a mobilisé fortement la présidence de la République aux côtés des équipes de la préfecture de police. En matière d'ordre public, la manœuvre était complexe : dans la période que nous connaissons, il n'est pas du tout évident de faire circuler un bus de cette manière sur les Champs-Élysées. J'ai participé moi-même – pas M. Benalla – à l'organisation de cet événement sans précédent, et ce dans des délais très contraints. Il fallait coordonner l'arrivée de l'équipe de France, relativement en retard sur le planning prévu, et la rencontre avec des jeunes au Palais de l'Élysée. J'ai mobilisé deux de mes adjoints au Palais de l'Élysée et demandé à Alexandre Benalla d'être le garant de la synchronisation de l'arrivée du bus. Il était donc en contact avec moi pour ce faire.

Tels sont les quatre cas d'espèce. Il ne s'agit pas de déplacements officiels du Président de la République. C'est la raison pour laquelle je considère que nous avons appliqué la décision prise avec le directeur de cabinet, décision que nous lui avons notifiée le 23 mai au matin.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Nous parlons beaucoup de la rétrogradation de M. Benalla, mais il faut au préalable connaître ses fonctions initiales. M. le directeur de cabinet s'était engagé à nous transmettre la fiche de poste de M. Benalla, ce qu'il n'a finalement pas fait. Pouvez-vous nous indiquer précisément ces missions ? Il semblerait qu'une fiche de poste ait été établie. Y avez-vous participé ?

M. François-Xavier Lauch. – En tant qu'organisateur de la chefferie de cabinet, j'ai eu à recruter mes adjoints. Il est naturel, lorsqu'on crée une structure, de l'organiser et de proposer à ses chefs une organisation. Je l'ai donc fait auprès de Patrick Strzoda par différents échanges écrits qui ne comportent pas que des éléments propres à l'organisation de la chefferie de cabinet, à la fin du mois de mai et au début du mois de juillet 2017. J'ai fait valider par le directeur de cabinet les missions de M. Benalla.

La première mission de M. Benalla consistait à m'appuyer dans l'organisation des déplacements nationaux. Cela signifie la possibilité pour lui de réaliser des missions préparatoires. Il en a fait très peu, je les ai quasi toutes assurées personnellement à l'échelon national, eu égard à l'enjeu d'un déplacement du Président de la République.

Par ailleurs, dans la pratique que j'ai instaurée avec mes équipes, j'ai fait en sorte que l'un de mes adjoints soit présent quelques heures avant l'arrivée du Président de la République lorsque celui-ci se déplace. Il m'est arrivé à de très nombreuses reprises – nous avons comptabilisé une centaine de déplacements nationaux et internationaux en un an et trois mois – de l'envoyer en avance pour vérifier que le dispositif mis en place était stabilisé. Il a accompli ces missions de « précurseur » auprès de moi.

Je veux dire avec force que M. Benalla était très précis dans ses fonctions. Vous savez l'importance qu'accordent les préfets à l'organisation des déplacements du Président de la République. Jamais je n'ai entendu un préfet de la République se plaindre de ce qu'a pu faire M. Benalla dans ses missions préparatoires ou de précurseur.

M. Philippe Bas, président. – Mais avez-vous jamais entendu, à l'occasion de cette centaine de déplacements, des préfets se plaindre au chef de cabinet du Président de la République du comportement d'autres collaborateurs ?

M. François-Xavier Lauch. – Pas du tout.

La deuxième mission avait trait, comme pour les autres chargés de mission de l'Élysée, à l'organisation des événements au Palais de l'Élysée. Cela va du rendez-vous à la réception mobilisant plus de 1 200 invités.

Une troisième mission consistait en la coordination, sous l'autorité du directeur de cabinet et non de la mienne, des deux services de sécurité de l'Élysée, le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) et le commandement militaire. En arrivant au Palais de l'Élysée, nous avons constaté que deux services de sécurité se côtoyaient. Aussi, sur des sujets qui n'ont rien à voir avec l'exercice de prérogatives de sécurité, il fallait organiser une meilleure coexistence entre eux : cela concernait le parc automobile – comment faire en sorte que le parc automobile du GSPR soit rénové et rehaussé ? – ou était en rapport avec les résidences du Président de la République. Il s'agit donc de considérations très administratives, absolument sans lien avec une immixtion de quelque nature que ce soit dans le commandement des deux chefs de service, le chef du GSPR ou le général commandant militaire du Palais.

Telles étaient les missions d'Alexandra Benalla, auxquelles s'ajoute – mais nous le faisons tous – la préparation de déplacements non officiels du Président de la République. C'est quelque chose qui fait beaucoup parler, mais, même lorsqu'un déplacement du Président de la République n'est pas médiatisé, il se prépare. Je ne veux pas rentrer dans des détails, parce que je sortirais de mon rôle et du mandat qui m'a été donné, mais un Président ne se déplace pas seul : il faut organiser l'alimentation des personnes qui se déplacent avec lui, prévenir les personnes là où il se rend. C'est cela, le rôle du chargé de mission du chef de cabinet dans la réalisation des déplacements non publics du Président de la République. M. Benalla avait donc également ce rôle-là.

Nous nous répartissions ces missions, en fonction d'un tour que je décidais.

Les fonctions de M. Benalla ont été extrêmement claires depuis le début, cadrées et arrêtées par mes soins, sous l'autorité du directeur de cabinet.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je commencerai par une remarque. Comme le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet, vous avez fait état de l'autorisation qui vous a été donnée par le Président de la République. Cette autorisation est sans objet et sans effet. En vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, tout citoyen convoqué par une commission d'enquête parlementaire doit déférer à cette convocation. À cet égard, nul n'est au-dessus des lois. Le Parlement vote la loi et contrôle l'exercice des pouvoirs publics. Dans ce cadre, comme l'a dit le président Philippe Bas, vous contribuez à notre mission.

Nous avons reçu le secrétaire général et le directeur de cabinet, et tous deux nous ont dit ce que Philippe Bas a appelé une sorte de vérité officielle, à savoir que M. Benalla ne s'occupait que de déplacements et n'exerçait aucune mission de police. Or nous avons ici le permis de port d'arme de M. Benalla sur lequel je lis : « Considérant que M. Benalla est chargé d'une mission de police... ». Nous avons aussi de multiples témoignages – nous avons auditionné dix-neuf personnes – nous avons lu les trois interventions dans la presse et dans les médias de M. Benalla.

Une fois cela rappelé, pouvez-vous, monsieur le chef de cabinet, sous serment, confirmer qu'à aucun moment, sous votre autorité ou à votre connaissance, M. Benalla n'a exercé de mission de police, soit en substitution soit en complément aux fonctionnaires et aux personnes chargés de la police, alors même qu'il a déclaré récemment, dans *Le Journal du Dimanche* qu'il était « en opposition avec les conceptions du ministère de l'intérieur » ?

M. François-Xavier Lauch. – Je ne vais pas épiloguer sur la question de l'autorisation. Je vous ai indiqué avoir reçu l'autorisation du Président de la République, je ne m'y étends pas. Il y a sans doute des débats constitutionnels sur ce sujet qui me regardent peu à mon niveau. Je vous prie en tout cas de croire que je viens devant vous pour faire œuvre de transparence.

Vous avez parlé de vérité officielle. Il n'y a pas de vérité officielle, il y a une vérité lorsque l'on témoigne sous serment. Je peux vous assurer que M. Benalla n'a pas exercé de mission de police. Je sais un petit peu ce qu'est une mission de police pour avoir exercé trois ans au cabinet du directeur général de la police nationale.

Je rentre dans le détail du rôle du chef de cabinet. Le chef du GSPR a dit que c'était un chef d'orchestre des questions d'organisation matérielle. Lorsque le chef de cabinet

se déplace pour une mission préparatoire et pour organiser le déplacement du Président de la République, il a pour rôle de vérifier que la sécurité du Président de la République et les conditions d'ordre public sont assurées. Pour ce faire, dans le panel des services qui se déplacent avec lui, il dispose du GSPR qui assure la sécurité rapprochée du Président de la République et qui est le conseiller du chef de cabinet dans ce rôle de chef d'orchestre. Il y a également des préfets de la République qui ont des compétences en matière d'ordre public, ainsi que des policiers et des gendarmes.

Lorsque j'ai commencé ma carrière de sous-préfet, le préfet m'a dit : « François-Xavier, lorsque vous êtes directeur de cabinet et que vous avez la responsabilité par délégation d'un dispositif d'ordre public, ne prenez pas la place des policiers et des gendarmes. Votre relation avec le directeur de la police et le colonel de gendarmerie, c'est de leur donner des effets à obtenir, de leur indiquer ce qui ne doit pas arriver et de les laisser faire leur œuvre. » Le rôle d'un chef de cabinet dans une mission préparatoire et lors d'un déplacement, c'est exactement la même chose. Par conséquent, par délégation du chef de cabinet, Alexandre Benalla, chargé de mission, a pu demander des effets à obtenir soit au préfet de police, soit à un préfet de département, soit à un chef du GSPR, mais il n'a jamais pris la place du policier ou du gendarme. En ce sens, il n'a pas exercé de mission de police. Je puis vous dire que, si j'avais constaté cela, il se serait fait, là aussi, fermement sermonner.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le chef de cabinet, j'entends votre sincérité, mais mettez-vous à notre place : il y a des éléments contradictoires. Lorsqu'il délivre le permis de port d'arme, le préfet de police le fait bien sur la base des informations qui lui ont été données par l'Élysée ; il relève un certain nombre de considérants, dont celui-là : « Considérant que M. Benalla est chargé d'une mission de police dans le cadre de son action de coordination de la sécurité de la présidence de la République avec les forces militaires et le GSPR... ». Il a bien fallu que l'Élysée dise au préfet de police que M. Benalla avait une mission de police, sinon il n'aurait pas eu de permis de port d'arme.

Par ailleurs, pourquoi a-t-on demandé à trois reprises avant de l'obtenir un permis de port d'arme pour M. Benalla s'il n'a strictement aucune fonction de sécurité ? Je rappelle que, avant d'entrer à la présidence de la République, M. Benalla exerçait exclusivement un métier de sécurité.

Nous sommes face à des contradictions. Ce que vous avez dit répond à une logique d'organisation qui est tout à fait souhaitable, mais nous disposons d'autres éléments.

M. François-Xavier Lauch. – Je maintiens évidemment mes propos.

Je ne suis pas le rédacteur de ce texte réglementaire pris par le préfet de police. Vous l'avez interrogé, peut-être faut-il le réinterroger.

M. Philippe Bas, président. – Qui a demandé le permis de port d'arme ?

M. François-Xavier Lauch. – Patrick Strzoda a été très clair : c'est lui qui a été en contact avec la préfecture de police sur ce sujet.

M. Philippe Bas, président. – Alors pour quoi faire ?

M. François-Xavier Lauch. – Il a demandé, et je vous prie de reprendre les propos qu'il a tenus devant cette commission, à la préfecture de police d'analyser cette demande dans les règles de droit. Pour mon cas personnel, dans le cas d'espèce, cette

demande de permis de port d'arme, fondée sur des questions de sécurité – il faut donc les différencier d'une protection personnelle –, n'a pas transité par mes mains. C'est normal, puisque les questions de sécurité sont traitées directement sous l'autorité du directeur de cabinet. Je ne peux donc pas vous répondre plus avant. Ce que je puis vous dire, en tant que chef de cabinet, ce sont les missions que j'ai confiées à M. Benalla.

M. Philippe Bas, président. – Étiez-vous informé qu'il bénéficiait d'un permis de port d'arme ?

M. François-Xavier Lauch. – Oui, j'en ai été informé.

M. Philippe Bas, président. – Lui donniez-vous mandat de prendre son arme pour certaines missions ?

M. François-Xavier Lauch. – Là aussi, je vais être très clair : comme vous l'a dit, je crois, le général Lavergne, je n'ai jamais vu M. Benalla avec son arme sur une mission auprès du Président de la République. Pour ce qui est des missions officielles, je ne l'aurais pas accepté, **puisque la sécurité** du Président de la République est assurée, par ailleurs, par le GSPR et par les forces de police et de gendarmerie mobilisées sous l'autorité des préfets.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Si l'on voulait entrer dans les détails, on pourrait aussi demander pourquoi M. Benalla a bénéficié d'une voiture de police.

Je veux revenir sur un autre point. M. Benalla a donc été observateur le 1er mai. Est-ce qu'il vous avait informé préalablement, puisque vous êtes son supérieur direct, de son intention d'être observateur ce jour-là ? Lui avez-vous donné l'autorisation ou pas ?

Ce que vous avez dit tout à l'heure est important : vous nous avez parlé du 14 juillet, de l'arrivée des Bleus, de l'entrée au Panthéon de Simone Veil et de son mari. Je suis extrêmement frappé par le fait que, en dépit de ce que vous dites, M. Benalla ait été au cœur des événements en question. Vous allez dire que ce n'est pas vrai, mais quand même. Nous parlons d'une personne qui a molesté des citoyens devant des CRS et des policiers, qui a dérapé gravement, et qui s'est retrouvée, on ne sait comment, à une réunion de commandement le soir. Ne vous est-il pas venu à l'esprit qu'il n'était pas très judicieux qu'il continue à exercer des missions ou des fonctions lors d'événements aussi importants que ceux que je viens de citer ?

Enfin, dernière question : pouvez-vous nous assurer, d'après ce que vous savez, d'après ce qu'il vous a dit, que M. Benalla n'a exercé aucune mission qui aurait consisté à définir des orientations stratégiques par rapport à la sécurité du chef de l'État et à l'organisation du GSPR et du commandement militaire ? Autrement dit, pouvez-vous certifier qu'il n'avait pas un rôle beaucoup plus important que ce qui nous a été dit dans la réflexion pour une organisation de la sécurité à l'Élysée qui s'affranchisse du ministère de l'intérieur ? En effet, il a déclaré dans la presse qu'il avait noté l'opposition du ministère de l'intérieur sur cette question. Comment analysez-vous ces déclarations ?

M. François-Xavier Lauch. – S'agissant du véhicule, vous avez utilisé les termes « voiture de police », mais ce n'en était pas une. Il s'agissait d'une voiture de service, et non pas d'une voiture de fonction.

M. Philippe Bas, président. – Il y avait quand même un pare-soleil avec « police » inscrit dessus.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – C'est curieux pour une voiture de service, non ?

M. François-Xavier Lauch. – Je suis peut-être un peu laborieux dans mes réponses, et je m'en excuse, mais je souhaite vraiment être précis.

Pourquoi M. Benalla avait-il un véhicule de service ? Il faut savoir qu'il passait ses journées et le début de ses nuits au Palais de l'Élysée, comme nous le faisons tous, pour organiser les déplacements du Président de la République. Il n'est donc pas étonnant que l'on ait pu lui confier un véhicule pour se rendre sur les lieux de ses missions, pour rentrer chez lui le soir, et, le matin, en revenir. C'est précisément la définition d'un véhicule de service.

Par ailleurs, s'agissant des moyens lumineux et des avertisseurs sonores, il se trouve que l'ensemble du parc de véhicules de l'Élysée est doté de ces équipements, pour la simple et bonne raison que ces véhicules peuvent être intégrés dans des cortèges présidentiels, dans lesquels il est fait usage de moyens lumineux, moins souvent sonores, pour la protection du Président de la République et la sécurité des autres automobilistes. S'il y avait ces équipements sur ce véhicule, ils n'étaient pas forcément utilisés, mais s'ils l'étaient, c'était selon des règles de sécurité que vous connaissez. Il me semble que c'est légal. L'Élysée n'est pas la seule institution à disposer de véhicules avec ce type de moyens.

Vous m'avez interrogé sur l'autorisation que j'aurais pu être amené à donner pour qu'il soit observateur. Non, il ne me l'a pas demandée. Cela peut vous étonner, puisque je suis son supérieur hiérarchique direct, mais j'étais à ce moment-là en Nouvelle-Calédonie. Il se trouve que nous avons la pratique, bonne, il me semble, à la chefferie de cabinet, de nous réunir tous les matins de la semaine, parfois même le week-end, vers 7 heures 45, pour faire le point avec Patrick Strzoda, directeur de cabinet, sur nos missions de la journée et de la semaine. C'est donc dans ces conditions que M. Benalla a demandé l'autorisation, en mon absence, au directeur de cabinet. Je n'aime pas faire ce que j'appelle de la fiction administrative, mais si vous me demandez comment j'aurais réagi s'il m'avait présenté la demande, je dirai que j'aurais vraisemblablement donné l'autorisation. En effet, je le répète, dans nos missions de coordination, nous avons à connaître de sujets de stratégie d'ordre public. Évidemment, j'aurais strictement limité l'autorisation à un rôle d'observateur et préconisé que M. Benalla soit accompagné pour qu'il s'en tienne à ce rôle, ce qui n'a malheureusement pas été le cas.

Sur les nouvelles missions, je crois que j'ai amplement répondu.

Vous m'interrogez également sur la capacité de M. Benalla à donner des orientations stratégiques sur le futur service chargé de la sécurité de l'Élysée. Actuellement, deux services sont chargés de la sécurité à l'Élysée : le GSPR et le commandement militaire. Ils ont à leur tête deux généraux. Je ne peux pas imaginer que l'on puisse penser que deux généraux seraient disposés à laisser un chargé de mission comme M. Benalla entrer dans leur organisation interne et commander à leur place. Ce n'était absolument pas le cas. Ils ont toujours été les chefs et les organisateurs des services. J'ai également entendu parler d'une milice privée à l'Élysée. Ce n'est absolument pas le cas.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous n'avons jamais employé ces mots !

M. François-Xavier Lauch. – Je sais, mais d'autres l'ont fait. Je passe mes journées avec les hommes et les femmes du GSPR à faire des missions préparatoires. Je

connais tous les chefs de mission du GSPR ; j'ai passé trois ans à la direction générale de la police nationale (DGPN) : je n'ai vu que des policiers et des gendarmes qui exercent leurs fonctions conformément à la mission qui leur est assignée dans notre République. J'ai bien vu deux chefs qui commandaient leur service.

Qu'est-ce qui motive cette réflexion sur la sécurité actuellement au sein de l'Élysée ? Comme la Cour des comptes nous en a d'ailleurs fait le reproche, deux services coexistent et utilisent quasiment les mêmes moyens, mais avec un commandement différent. Il faut donc rechercher des synergies dans un objectif d'économies. C'est cela, et rien de plus !

Il va de soi, évidemment, que la sécurité du Président de la République sera toujours exercée par des policiers et des gendarmes, qui seront toujours formés par le ministère de l'intérieur et toujours en lien avec celui-ci. Il n'y a jamais eu aucun souhait de s'en affranchir. Je vous le dis comme une profonde évidence et avec le cœur.

Mme Esther Benbassa. – Vous dites que M. Benalla n'avait aucune mission de police. S'il n'était pas chargé de la sécurité du Président de la République, comment se fait-il qu'il ait souhaité observer la mouvance des *Black Blocs* ? Quel était son intérêt dans cette démarche ?

Par ailleurs, à quel titre M. Benalla a-t-il eu droit à un appartement quai Branly en juillet et à un passeport diplomatique, sachant que, depuis le 4 mai, il n'était chargé que de l'organisation d'événements à l'intérieur de l'Élysée et des déplacements privés du Président ? Il me semble qu'aucun chargé de mission de l'Élysée ne bénéficie de tels avantages.

Enfin, avez-vous communiqué à notre commission l'arrêté prononçant la sanction à l'encontre de M. Benalla, ainsi que les modalités de la suppression de son traitement durant 15 jours ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous nous avez dit avoir recruté formellement M. Benalla, mais l'avez-vous sélectionné personnellement ? Est-ce que ce poste, dans la définition que vous en avez donnée, existait déjà dans des cabinets précédents ? Selon ce que vous nous avez dit, pour vous, l'essentiel résidait dans les missions préparatoires. Or vous nous déclarez qu'il n'en a pas faites pendant cette période. Que faisait-il alors ?

M. François Pillet. – Tous les collaborateurs de l'Élysée, y compris M. Benalla, ont-ils régularisé leur situation au regard des obligations imposées par la loi sur la transparence de la vie publique en déposant enfin auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique leur déclaration de patrimoine et leur déclaration d'intérêts ?

Quand avez-vous appris la demande faite par M. Benalla auprès du Conseil national des activités privées de sécurité, le CNAPS, pour obtenir l'habilitation à diriger une entreprise privée de sécurité, habilitation qu'il a d'ailleurs obtenue ?

M. François-Xavier Lauch. – Madame la sénatrice Benbassa, comme je l'ai déjà dit, en tant que chefs d'orchestre sur les déplacements du Président de la République, nous avons à connaître, en lien avec les préfets, des considérations d'ordre public, sans évidemment nous immiscer dans le commandement des forces de police. À mon sens, il n'était donc pas totalement inutile que M. Benalla puisse participer à une telle manifestation

en tant qu'observateur. Il m'est arrivé dans ma carrière de sous-préfet d'être observateur à ce titre. Beaucoup d'autres personnes le font.

Sur l'appartement, compte tenu des sujétions liées à ses fonctions, le directeur de cabinet, qui gère le parc de logements, a décidé de lui attribuer un logement. Beaucoup de choses fausses ont été dites à ce sujet, notamment sur sa taille. Il mesure non pas 300 mètres carrés, mais 70. Il a été attribué pour nécessité de service, donc dans un cadre juridique connu, et M. Benalla ne l'a jamais occupé. Cette situation me paraît tout à fait légale.

S'agissant du passeport diplomatique, il se trouve que les agents de la chefferie de cabinet ont un passeport diplomatique, puisque nous avons l'occasion de faire des missions préparatoires ou d'accompagner le Président de la République lors de déplacements à l'étranger. Cela a toujours été le cas, à ma connaissance.

Monsieur le sénateur Collombat, lorsque je suis arrivé à l'Élysée, le 19 mai, M. Benalla, qui faisait partie de l'équipe de campagne de M. Macron, était présent. Avec beaucoup d'humilité, ne réclamant rien, il est venu se présenter à moi. J'ai pu observer ses grandes qualités en matière d'organisation des déplacements, ainsi que ses compétences en matière de coordination et de sécurité. J'ai donc proposé au directeur de cabinet, gestionnaire des ressources humaines, de le recruter, ce qu'il a fait.

Monsieur le sénateur Pillet, concernant les obligations de déclaration à la Haute Autorité, il a été demandé à tous les chargés de mission de faire le nécessaire dès le lendemain de la réunion de votre commission ayant mis ce point en lumière. N'étant pas secrétaire général ou directeur de cabinet, je ne suis pas en mesure de vous dire si tout a été fait, mais les informations vous seront prochainement communiquées si vous le souhaitez.

Enfin, je n'ai pas été informé de la demande adressée au CNAPS par M. Benalla. Il l'a faite à titre personnel, sans passer par la hiérarchie. Cela ne me semble pas étonnant. Ce n'est pas parce que vous êtes habilité à diriger une société de sécurité privée que vous en dirigez une dans les faits.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Alors, à quoi ça sert, surtout pour quelqu'un, rappelons-le, qui ne s'occupe ni de sécurité ni de police ?

M. François-Xavier Lauch. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je ne puis répondre que pour ce que je connais. Effectivement, cela ne servait à rien pour ses fonctions à l'Élysée. Pour le reste, vous devrez lui poser la question.

M. François Grosdidier. – Vous nous répétez des éléments de langage et nous retrouvons les mêmes contradictions avec les déclarations des syndicats de police que vous jugez fantaisistes, mais aussi avec celles de M. Benalla. Le 27 juillet, sur TF1, il ne contestait nullement le fait qu'il s'occupait de la réorganisation du service de protection, allant même jusqu'à dire qu'il avait le ministère de l'intérieur contre lui. Vous nous dites qu'il n'avait aucun problème relationnel ; or il nous confiait – je reprends ses mots : « Je suis l'extra-terrestre de la bande et ça fait chier beaucoup de gens ». Est-il complètement paranoïaque ? Vous dites l'avoir recruté alors que le directeur de cabinet nous avait dit que c'était lui. Dans son CV, ses compétences sont exclusivement liées à la sécurité : sur quels critères l'avez-vous dès lors recruté ? Son traitement serait de 6 000 euros, a-t-on appris hier soir à la télévision, soit autant que le directeur de Médiapart et un peu plus qu'un parlementaire. Sa rémunération

se limite-t-elle strictement à cela ? Ou bien a-t-il bénéficié de primes ou d'autres rémunérations qui ne seraient pas mentionnées sur ses fiches de paie ?

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

Mme Brigitte Lherbier. – Vous nous avez dit avoir visionné la vidéo des incidents du 1^{er} mai. Heureusement que cette vidéo existait : auriez-vous été informé aussi vite et aussi bien si elle n'avait pas circulé sur les réseaux sociaux ?

Mme Nathalie Delattre. – Le Sénat cherche sereinement à comprendre les dysfonctionnements de l'État pour faire des propositions et l'intéressé, qui médiatise énormément son affaire, nous donne beaucoup de matière. Sur certaines photos qui circulent, nous voyons M. Benalla assurer la sécurité de Brigitte Macron. Serait-ce une autre mission que vous n'auriez pas citée ? Fait-elle l'objet d'un autre contrat ?

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Patrick Kanner. – Je vous remercie de reconnaître par votre présence la légitimité de notre commission. Les récents propos de votre ancien collaborateur témoignent, eux, d'une certaine forme de fougue dans son caractère. Avez-vous eu connaissance de réserves ou de remarques sur son comportement avant son licenciement ? Confirmez-vous qu'il n'était pas précurseur d'un changement de braquet dans la sécurité du Président de la République ? Pouvez-vous aussi confirmer, ou infirmer, qu'une réflexion a été engagée sur la création d'une forme de garde prétorienne autour du Président – je reconnais que le mot est un peu fort – totalement indépendante des services de la police et de la gendarmerie nationales ?

M. François-Xavier Lauch. – En tant que chef de cabinet, je n'ai jamais reçu de courrier ou été interpellé au sujet de M. Benalla, ni par des commissaires ni par des officiers ou des gardiens de la paix qui se seraient plaints de son comportement.

Qui l'a recruté ? Je dirige un service. Il me revient de proposer le recrutement ; formellement, c'est le directeur de cabinet qui y procède.

Je ne m'exprimerai pas sur le bulletin de salaire de M. Benalla qui a été rendu public, hier. Je m'étonne que de tels documents puissent se retrouver dans la presse. Quoi qu'il en soit, sa rémunération est une et unique et elle comprend les primes.

Aurais-je été informés s'il n'y avait pas eu la vidéo ? Sans faire de fiction administrative, je constate que les échanges entre le directeur de cabinet et le préfet de police sont intervenus très rapidement, voire immédiatement, ce qui atteste un bon fonctionnement républicain.

Enfin, M. Benalla est un jeune homme de 27 ans, avec ses qualités et ses défauts...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Heureusement qu'on ne tabasse pas forcément les gens dans la rue quand on a 27 ans !

M. François-Xavier Lauch. – Cette faute professionnelle m'a choqué, je l'ai dit. Cependant, même si cela n'efface rien, ce que vous qualifiez de « fougue » a aussi inspiré beaucoup de réactivité, de précision et d'énergie dans la préparation d'autres missions.

Mme Esther Benbassa. – Pour tabasser les gens !

M. François-Xavier Lauch. – Je crois avoir dit que ce comportement répréhensible m’a choqué, et la justice est saisie.

Il n’a jamais été question de créer une garde prétorienne à l’Élysée. Quelle que soit la réforme engagée, les personnes qui s’occuperont de la sécurité du Président de la République seront toujours des policiers et des gendarmes. Il va également de soi qu’il y aura toujours un lien avec le ministère de l’intérieur, car l’organisation des déplacements du Président de la République suppose d’adjoindre les compétences d’un service de sécurité rapprochée et une gestion de l’ordre public placée sous l’autorité des préfets.

M. Philippe Bonnacarrère. – Merci pour ces explications données avec modestie, et aussi pour avoir organisé le déplacement du Président de la République en Nouvelle Calédonie, déplacement complexe et réussi.

Si on laisse de côté l’agenda du Président de la République, M. Benalla travaillait sur les conditions des déplacements présidentiels. Ces fonctions exigent de la finesse, en matière tant administrative que politique ou économique. M. Benalla s’est manifestement montré très convaincant lors de son entretien d’embauche, ce qui est tout à son honneur. Cependant, sa candidature était-elle la plus appropriée pour des fonctions qui nécessitent autant de finesse ?

M. Mathieu Darnaud. – Vous avez justifié la présence de M. Benalla lors des événements qui ont eu lieu après le 1^{er} mai par leur caractère singulier et exceptionnel qui vous a permis de déroger aux nouvelles missions que vous lui aviez attribuées. Y a-t-il eu d’autres missions exceptionnelles, avant le 1^{er} mai, justifiant que M. Benalla sorte de ses attributions ?

S’il n’y a pas de vérité officielle, il y a des faits. Les syndicats de police nous ont clairement indiqué que M. Benalla s’était immiscé dans le commandement des forces de police. N’avez-vous pas constaté ou assisté à des faits de cette nature lors des déplacements où vous avez accompagné le chef de l’État ?

Mme Catherine Troendlé. – Le profil et les compétences de M. Benalla ont été examinés à plusieurs reprises. Vous nous avez dit avoir constitué une équipe très restreinte - une *task force*, pour ainsi dire - et vous avez porté votre choix sur M. Benalla au vu de ses seules compétences. Quel est le profil de l’autre chargé de mission ? Dispose-t-il d’un véhicule de service comme M. Benalla ? Avez-vous déjà recruté un nouveau chargé de mission sur ce poste ? Et si oui, quel est son profil ?

M. Alain Marc. – En tant que supérieur hiérarchique de M. Benalla, vous aviez connaissance de son permis de port d’arme, et vous nous avez dit n’avoir « jamais constaté qu’il portait une arme pendant ses missions ». N’auriez-vous pas plutôt dû lui dire qu’il ne devait pas porter d’arme, plutôt que de le constater *a posteriori* ? Pouvez-vous nous confirmer sous serment que vous n’avez jamais reçu d’ordre de la part d’instances supérieures pour donner une certaine latitude à M. Benalla, voire le laisser accomplir des missions que vous n’auriez pas vous-même définies ?

Mme Marie Mercier. – Vous avez recruté quatre personnes dans votre chefferie de mission. Pouvez-vous nous préciser selon quelle procédure M. Strzoda a effectué ce

recrutement ? Y a-t-il eu une annonce, une mise en concurrence avec d'autres candidats ou bien a-t-on procédé par cooptation ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Depuis le début de cette commission d'enquête, un certain flou s'est installé au sujet des personnes dont M. Benalla prenait les ordres ou auxquelles il devait rendre des comptes. Une succession d'intervenants nous ont dit : « Ce n'était pas moi, je n'étais pas là, je n'étais pas au courant ». Une fois que vous avez eu connaissance des faits reprochés à M. Benalla, pour quel motif avez-vous considéré qu'ils ne relevaient pas de l'article 40 du code de procédure pénale ?

L'informalité dont a fait preuve l'Élysée dans sa manière de travailler, avec des missions puis des sanctions dont aucun écrit n'atteste, crée un sentiment de malaise. Le Président de la République a annoncé hier la nomination d'un directeur général des services : Cela signifie-t-il qu'il a d'ores et déjà tiré les conséquences de cette affaire en considérant que votre organisation était déficiente ?

Mme Catherine Di Folco. – Pourrions-nous connaître la qualité de la personne qui vous accompagne et que nous avons déjà vue lors d'auditions précédentes ?

M. Benalla avait-il le titre d'adjoint au chef de cabinet, comme le mentionne une carte de visite que nous avons vu circuler ? Ou bien s'agit-il d'une usurpation de fonction ?

M. Vincent Seguin. – J'imagine que depuis son licenciement M. Benalla a été remplacé. Son successeur dispose-t-il d'un permis de port d'arme, d'une voiture de fonction et d'un passeport diplomatique ?

Mme Jacky Deromedi. – En ce qui concerne le traitement de M. Benalla, parle-t-on en brut ou en net ? Les avantages en nature doivent figurer sur les fiches de paie. Pourquoi n'en a-t-on aucune trace dans le cas de M. Benalla ?

M. François-Xavier Lauch. – J'avoue qu'il va m'être compliqué de répondre à neuf interlocuteurs d'un coup. Je m'efforcerais cependant de le faire complètement et dans le temps qui m'est imparti.

Monsieur Bonnacarrère, vous avez souligné toute la finesse dont doit faire preuve selon vous un chef de cabinet ou son chargé de mission. J'y vois un hommage, et je vous en remercie. Le chef de cabinet est un chef d'orchestre. Il ne joue pas lui-même d'un instrument, il est accompagné de conseillers, de chefs de service, dont il se sert pour assumer ses missions et organiser les déplacements.

J'ai été un peu étonné, M. Darnaud, des déclarations qui ont été faites devant votre commission concernant un éventuel comportement inadapté de M. Benalla. Je connais le responsable du syndicat qui les a faites. Il aurait pu m'appeler pour m'en parler. Or je n'ai reçu aucun signalement par écrit ou par oral. Aucun policier ou gendarme n'a remonté à mon niveau un tel comportement, lequel aurait immédiatement fait l'objet de ma part d'un rappel à l'ordre.

Vous m'avez interrogé, Mme Troendlé, sur le profil d'Alexandre Benalla et sur son recrutement. Lorsque je suis arrivé à l'Élysée, j'ai constitué une équipe, soit une partie de l'orchestre. Si l'équipe est petite, il y a derrière elle de nombreux services – l'Élysée est une grande maison –, dont le travail est de grande qualité. L'équipe que j'ai constituée est diverse. Elle comptait Alexandre Benalla, mais également des sous-préfets.

Lorsqu'on souhaite constituer une équipe, on cherche des qualités et des profils différents. Il m'a semblé à l'époque que M. Benalla avait quelques qualités. Il faut faire marcher la méritocratie dans notre pays et ne pas retenir que des sous-préfets ou des profils habituels. Cela permet parfois des approches un peu nouvelles dans la préparation des déplacements.

Une question très précise a été posée par M. Marc sur les ordres qui auraient été donnés directement à M. Benalla sans passer par son supérieur hiérarchique pour exercer des missions que moi-même je n'aurais pas acceptées. Je suis désolé, mais ce n'est pas ainsi que fonctionne l'Élysée. J'assume tout ce que j'ai fait en tant que chef de cabinet. J'ai dit ce que je pensais de l'acte fautif et personnel de M. Benalla.

J'en viens à la question de Mme Mercier sur la procédure de recrutement. Quand on recrute des collaborateurs de cabinet, on recherche des profils. Je vous ai expliqué comment avaient été recrutés M. Benalla et mes autres collaborateurs sous-préfets. Je me suis rapproché de leur administration d'origine pour trouver les profils que je considérais les meilleurs et les plus adéquats.

Il a également été question, pour Mme de la Gontrie, d'un flou dans les instructions qui ont pu être données. Je ne fais que vous dire le contraire. Je vous ai présenté l'organisation de la chefferie de cabinet de l'Élysée, elle est parfaitement claire : elle comprend des chefs de cabinet qui gèrent un agenda et organisent les visites, un directeur de cabinet qui est responsable des ressources humaines, et un secrétaire général, qui organise les politiques publiques.

La réforme qui est à l'œuvre à l'Élysée a été lancée bien avant les faits du 1^{er} mai – une réflexion profonde est en cours depuis un an et trois mois –, mais ces derniers vont vraisemblablement l'accélérer.

Je me suis largement exprimé sur l'article 40 du code de procédure pénale. Dès lors que les faits étaient pris en compte à Paris par des personnes à proximité des faits, disposant de tous les éléments pour juger, et alors qu'elles n'avaient pas souhaité faire de signalement au procureur de la République – M. Patrick Strzoda s'est exprimé assez largement sur ce point –, il ne revenait pas au chef de cabinet, qui était à l'autre bout de la planète, en Nouvelle-Calédonie, qui n'avait aucun élément de jugement, de procéder à un tel signalement. Il m'est arrivé de faire des signalements au titre de l'article 40, mais, pour le coup, je n'étais absolument pas en position de le faire là où je me trouvais à ce moment-là.

M. Philippe Bas, président. – Plusieurs collègues m'ont signalé n'avoir pas obtenu de réponse à leur question. Vous êtes excusable, car, comme vous l'avez rappelé, neuf questions vous ont été posées.

Mme Delattre vous a interrogé sur l'organisation des déplacements de l'épouse du chef de l'État et sur le rôle qu'aurait pu jouer M. Benalla.

Mme Troendlé vous a interrogé sur son remplacement et sur le profil de la personne qui le remplacerait, sur ses attributions et sur un éventuel permis de port d'arme. Elle vous a également demandé de rappeler le profil de l'autre chargé de mission, une sous-préfète, je crois.

M. François-Xavier Lauch. – L'autre chargé de mission est bien une sous-préfète. J'ai un adjoint, qui a été sous-préfet et qui est administrateur civil. J'ai également une autre chargée de mission, qui a été sous-préfète et qui est administratrice civile. Il n'y a pas de remplaçant pour l'instant en raison de l'intense mouvement de réorganisation de l'Élysée. La chefferie de cabinet, comme tous les services de l'Élysée, est prise en compte dans ce mouvement de réflexion.

Quant à Mme Macron, elle a, *via* le GSPR, une équipe de sécurité rapprochée, comme en ont eu toutes les épouses ou compagnes de chef de l'État. M. Benalla n'avait aucune fonction en la matière, sauf lorsque Mme Macron accompagne le Président de la République lors d'un déplacement non officiel, et de la manière que j'ai expliquée tout à l'heure.

M. Philippe Bas, président. – Il vous avait aussi été demandé de nous présenter la collaboratrice qui vous accompagne...

M. François-Xavier Lauch. – Il s'agit de Mme Rebecca Peres, conseillère parlementaire au cabinet du Président de la République.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

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

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition du Général Éric Bio Farina, commandant militaire de la présidence de la République

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons le général Éric Bio Farina, commandant militaire de la présidence de la République.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Éric Bio Farina prête serment.

Mon général, vous avez la parole pour une brève intervention liminaire, afin de nous expliquer quelle est votre fonction et comment elle s'articule avec le groupe de sécurité de la présidence de la République.

Général Éric Bio Farina, commandant militaire de la présidence de la République. – Je tiens d'abord à saluer la représentation nationale.

Je vous rappellerai en quelques mots quelles sont mes fonctions, que j'occupe, à peu près dans le même périmètre, depuis mai 2012. Elles consistent à assurer la sécurité de la présidence de la République dans tous ses aspects, au-delà de la simple sécurité physique du Président lui-même. Le périmètre de mes fonctions s'étend de la sécurité des moyens mobiles à la sécurité physique des emprises présidentielles, jusqu'à la protection physique du Président de la République dès lors qu'il séjourne dans une enceinte présidentielle.

M. Philippe Bas, président. – Comment s’articulent la mission du commandement militaire du Palais et celle du groupe de sécurité de la présidence de la République ?

Général Éric Bio Farina. – J’ai été satisfait de constater que le rapport parlementaire sur la sécurité qui a été récemment remis reprenait un concept que j’avais énoncé lors de mon audition à l’Assemblée nationale, celui du continuum de sécurité. Entre le commandement militaire et le GSPR, il y a un lien de continuité dans la mise en œuvre des procédures visant à assurer la sécurité du Président de la République. Cette continuité n’est jamais évidente, car, qu’on le veuille ou non, il y a une rupture à la fois physique et conceptuelle dans la doctrine de sécurité à partir du moment où le Président passe d’un lieu protégé de la présidence de la République à un lieu qui ne l’est pas, c’est-à-dire l’extérieur de la présidence.

Le GSPR s’occupe de la protection du Président de la République dès lors qu’il n’est pas dans une enceinte présidentielle. Il faut donc en permanence créer un lien entre le moment où le Président est chez lui et celui où il en sort. Tous les rapports entre le GSPR et le commandement militaire tiennent à la pérennité de ce lien, en permanence, 24 heures sur 24. Je précise que, évidemment, les résidences présidentielles ne se résument pas à l’hôtel d’Évreux. Cette continuité doit s’exercer dans une pluralité de lieux.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. Vincent Crase aurait été employé de manière régulière en tant que réserviste au sein de votre commandement militaire. Comment a-t-il été recruté ? Quelles étaient ses missions au sein de votre équipe ?

Général Éric Bio Farina. – Vincent Crase est employé dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale depuis plusieurs années, six ou sept ans, je crois. Au départ, il servait en tant qu’officier de la réserve opérationnelle du groupement de gendarmerie départementale de l’Eure. Il m’a été suggéré par M. Benalla, à l’époque où je souhaitais créer une cellule de réservistes au sein de la présidence de la République, d’une part, parce que la réserve opérationnelle est un moyen assez performant en gendarmerie, les gens étant très bien formés, d’autre part, parce que c’était aussi le souhait du Président de faire en sorte que la réserve opérationnelle, ces citoyens qui s’engagent au service d’une cause patriotique, nationale, puisse servir au plus haut niveau de l’État.

J’avais donc décidé de créer une cellule de réserve pour la présidence de la République. Son volume était bien sûr destiné à rester très restreint ; il ne devait pas dépasser la vingtaine de réservistes.

Lorsque j’ai évoqué ce projet avec M. Benalla, il m’a suggéré le profil de Vincent Crase, qu’il connaissait et dont le parcours dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie apparaissait exemplaire. Fort de ces garanties, j’ai recruté M. Crase, dont les fonctions, comme officier supérieur de gendarmerie, consistaient à gérer l’équipe de réservistes en cours de constitution, soit, concrètement, à planifier les convocations – tâche délicate considérant qu’il convient d’articuler lesdites convocations avec les contraintes professionnelles des réservistes – et à assurer la surveillance et le contrôle de la cellule.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous avez indiqué, devant la commission des lois de l’Assemblée nationale, que M. Crase n’était pas mobilisé en tant que réserviste le 1^{er} mai dernier. Or ce dernier a qualifié, dans la presse, de souple la définition de ses missions de réserviste à l’Élysée. Évoquant les événements du 1^{er} mai, il a ainsi déclaré : « Il m’arrive

souvent de réaliser des missions, qui sont régularisées quelques jours plus tard pour les faire passer comme journée de réserve. Pour moi, c'était une mission comme une autre et je n'ai pas outrepassé mes fonctions, je n'ai pas été violent, j'ai fait le travail que je fais habituellement. » La régularisation *a posteriori* de jours de réserve pris sur une initiative personnelle est-elle couramment pratiquée au sein du commandement militaire ? Cela nous semblerait pour le moins surprenant... Par ailleurs, M. Crase, invité par Alexandre Benalla à l'accompagner à la manifestation du 1^{er} mai, aurait-il pu légitimement considérer qu'il effectuait là une mission de réserviste pour l'Élysée même s'il n'avait pas, comme vous l'avez indiqué, officiellement été mobilisé ?

Général Éric Bio Farina. – Je ne souhaite nullement commenter la stratégie de défense de M. Crase, dont je comprends néanmoins les objectifs, d'autant que les raisons de sa présence à la manifestation du 1^{er} mai et l'armement dont il était alors équipé font l'objet d'une enquête judiciaire, qu'il ne m'appartient pas d'évoquer.

M. Philippe Bas, président. – Enquête sur laquelle nous ne vous interrogeons pas, car elle n'est pas du ressort de notre commission...

Général Éric Bio Farina. – Nous avons à cet égard fourni à l'autorité judiciaire la preuve que M. Crase n'était pas mobilisé par la présidence de la République le 1^{er} mai pour une quelconque mission place de la Contrescarpe. Qu'aurait-il d'ailleurs fait hors du Palais de l'Élysée à la demande du commandement militaire ? Du maintien de l'ordre ? Il reviendra à la justice de trancher... Le commandement militaire ne mobilise par ses réservistes aléatoirement pour des missions pour lesquelles ils n'auraient pas été recrutés, mais selon des procédures officielles de convocation.

M. Philippe Bas, président. – Combien de réservistes compte l'équipe que vous avez créée à la présidence de la République ?

Général Éric Bio Farina. – Sur un objectif initial de vingt, quatorze réservistes ont été recrutés.

M. Philippe Bas, président. – Aucun n'est, à votre connaissance, salarié d'un parti politique ?

Général Éric Bio Farina. – Non, après vérification, aucun.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – D'après de nombreux témoignages et selon les propos tenus devant notre commission par le chef de cabinet de la présidence de la République, une réflexion – d'ailleurs légitime – serait en cours s'agissant des conditions d'exercice de la sécurité du Palais de l'Élysée impliquant une éventuelle fusion entre le commandement militaire et le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR). Une cellule de réflexion aurait été chargée de préparer cette réforme, ainsi que l'a évoqué Alexandre Benalla dans *Le Monde* et *Le Journal du Dimanche*. Confirmez-vous l'existence d'une telle instance ? Était-elle placée sous votre autorité et sous celle du GSPR ? M. Benalla y participait-il ? Quel y était, le cas échéant, son rôle exact ? M. Benalla a également fait état, s'agissant de ce projet de réforme, de tensions avec le ministère de l'intérieur. Est-ce, à votre connaissance, exact ? Comment expliquer une telle opposition ? Depuis les débuts de la V^e République, les personnels chargés de la protection du Président de la République relèvent du ministère de la défense ou du ministère de l'intérieur.

Général Éric Bio Farina. – Il existe effectivement un projet d'amélioration du dispositif de sécurité de la présidence de la République, reposant, comme M. Strzoda et moi-même l'avons indiqué lors de précédentes auditions, sur le principe de continuum de sécurité et lancé sous l'impulsion du Président de la République et de son directeur de cabinet. J'en ai personnellement piloté la phase conceptuelle, pendant laquelle ont été définis les éléments de doctrine relatifs au continuum de sécurité, afin d'en assurer la cohérence. Selon une méthode de travail validée par le directeur de cabinet du Président de la République, un comité de pilotage de conception, composé d'un nombre restreint de personnes, a été installé pour valider les lignes directrices du concept. Puis des groupes de travail interservices ont été mis en place sur différentes thématiques, notamment les questions de mutualisation et de convergence des moyens, au sein de l'Élysée. Leurs travaux, lancés en janvier dernier, sont désormais bien avancés.

M. Benalla participait, pour sa part, à certains des groupes de travail susmentionnés en tant que représentant de la chefferie de cabinet de la présidence de la République. Il jouait, en effet, un rôle charnière des plus intéressants entre le GSPR et le commandement militaire et connaissait, comme responsable de la sécurité du candidat Emmanuel Macron pendant la campagne électorale, l'approche du Président de la République s'agissant de sa sécurité personnelle. De fait, il est inenvisageable, en France, d'imposer un carcan sécuritaire au Président sans tenir compte de sa sensibilité en la matière.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous qualifiez la mission d'Alexandre Benalla d'interface, en matière de sécurité, entre l'intérieur des espaces présidentiels et l'extérieur. M. Lauch, quant à lui, a évoqué son rôle de coordonnateur des services de sécurité de la présidence de la République, ce qui ne me semble guère éloigné de votre définition. Comment cette mission se traduisait-elle concrètement ?

Général Éric Bio Farina. – Il m'apparaît toujours difficile d'entrer dans le détail des procédures... Compte tenu du caractère sensible, au départ comme à l'arrivée, des déplacements présidentiels, il est nécessaire de disposer d'une interface entre l'intérieur et l'extérieur, afin d'obtenir des renseignements précis et fiables sur l'ambiance des lieux où prévoit de se rendre le Président de la République. Cette mission était celle de M. Benalla, qui s'en acquittait avec beaucoup de conscience et un appréciable sens de l'anticipation qui, à de nombreuses reprises, ont été utiles aux services de sécurité.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vos propos relèvent pour moi davantage du concept que de la réalité... Plus concrètement, Alexandre Benalla était-il amené, dans le cadre de ses missions, à donner des ordres à ses interlocuteurs ?

Général Éric Bio Farina. – Aucunement, puisqu'il n'en avait ni les moyens fonctionnels ni la capacité hiérarchique. Son rôle se limitait à transmettre des renseignements sur l'ambiance et le contexte des destinations de déplacement du Président de la République, à charge, pour le GSPR et le commandement militaire, d'intégrer ces éléments dans leurs plans de sécurité. M. Benalla n'était du reste pas le seul à nous fournir de telles informations.

Mme Muriel Jourda. – Les syndicats de policiers ont fait état devant notre commission de frottements intervenus entre M. Benalla et les services de sécurité de la présidence de la République. À quels moments des incidents pouvaient-ils se produire ?

Général Éric Bio Farina. – Vous faites, madame le rapporteur, davantage appel à mon imagination qu'à mes connaissances car je n'ai jamais assisté à de tels frottements, qui,

par ailleurs, ne m'ont aucunement été relatés. Peut-être des divergences d'opinion se sont-elles manifestées sur le terrain ? Quoi qu'il en soit, le commandement militaire n'y était pas impliqué.

M. Philippe Bas, président. – Vous ne pouvez répondre que des faits dont vous avez eu connaissance, mais nous avons été frappés que M. Benalla lui-même admette l'existence de tensions. Vous dites n'avoir rien perçu de tel ?

Général Éric Bio Farina. – Effectivement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – M. Benalla a-t-il conseillé ou appuyé d'autres recrutements que celui de M. Crase ?

Général Éric Bio Farina. – M. Crase m'a été présenté par M. Benalla. Son profil offrait à l'époque toutes les garanties nécessaires et suffisantes pour pouvoir servir au sein de la présidence de la République. M. Benalla ne m'a pas présenté d'autres personnes.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Selon M. Benalla, le projet de réforme du dispositif de sécurité de l'Élysée suscitait une opposition de la part du ministère de l'intérieur. Est-ce exact ?

Général Éric Bio Farina. – Nous n'avions pas encore réellement commencé la phase des relations interministérielles. Dans le diagramme de programmation de la création et de la montée en puissance de la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), tous les groupes de travail ne devaient pas être activés au même moment. Le groupe de travail interministériel devrait être activé d'ici à quelques jours, car il semblait préférable de mûrir la réflexion en interne avant de présenter le projet au ministère de l'intérieur. Je veux bien croire qu'il y ait eu des oppositions doctrinales au sein du ministère de l'intérieur, mais je sais aussi que de nombreuses personnes y sont favorables puisque la création d'une telle structure répond à un réel besoin de sécurité. La création de cette direction ne portera en rien atteinte aux prérogatives du ministère de l'intérieur ni à sa présence future dans le cadre de la protection du Président de la République.

Mc François Pillet. – Lors de son audition, le colonel Lavergne, nommé depuis général, chef du groupe de sécurité de la présidence de la République, a indiqué qu'il ne savait pas si des armes pouvaient être portées par des agents au sein de l'Élysée, hors bien sûr celles détenues par les gendarmes et les policiers qui sont sous ses ordres. Êtes-vous dans la même situation ?

Général Éric Bio Farina. – Si un agent a un permis de port d'arme à titre privé – par exemple, s'il pratique le tir sportif –, la présidence de la République n'en est à l'heure actuelle pas informée.

Autre question plus sensible : les agents détenteurs à titre privé d'un permis de port d'arme peuvent-ils utiliser leur arme dans le cadre des missions qui leurs sont confiées au sein de la présidence ? La réponse est non. Il existe évidemment un contrôle, ne serait-ce que visuel.

Quoi qu'il en soit, ma réponse rejoint donc celle du général Lavergne.

M. Philippe Bas, président. – Les citoyens que nous sommes et ceux que nous représentons sont étonnés d'apprendre qu'un collaborateur de la présidence de la République

ayant un permis de port d'arme à titre privé puisse entrer avec son arme dans l'enceinte de l'Élysée. Il devrait y avoir des règles. Puisque vous êtes chargé de la sécurité du Palais, il serait utile que vous soyez informé de toute présence d'arme à l'Élysée, quel que soit le collaborateur qui l'y amène.

La question de François Pillet en comportait une autre : saviez-vous que M. Benalla avait un permis de port d'arme et en quoi ce permis était-il utile à l'exercice de sa fonction au sein de l'Élysée ?

Général Éric Bio Farina. – Le besoin de connaître d'un éventuel permis de port d'arme à titre privé doit *a minima* toujours reposer sur la notion de sécurité. Je ne pense pas qu'Alexandre Benalla représentait une menace pour la présidence de la République.

M. Philippe Bas, président. – La question était d'ordre général, d'autant que M. Benalla avait un permis professionnel. Mais est-il normal qu'un individu ayant un permis de port d'arme à titre privé puisse entrer avec son arme à l'Élysée sans que vous le sachiez ? Quant à M. Benalla ou aux autres collaborateurs qui auraient un permis de port d'arme professionnel, le port de leur arme à l'Élysée est-il justifié par leur fonction ?

Général Éric Bio Farina. – M. Benalla a un permis professionnel. Il peut donc porter son arme, y compris dans l'enceinte de l'Élysée. Mais si une personne a un permis de port d'arme à titre privé, elle n'entre pas. Le système de contrôle se met en branle et elle est refoulée.

M. Philippe Bas, président. – Y compris si l'arme est dans le coffre d'une voiture ?

Général Éric Bio Farina. – Non...

M. Philippe Bas, président. – Le permis de port d'arme professionnel de M. Benalla était-il justifié par sa fonction telle que vous nous l'avez vous-même décrite ?

Général Éric Bio Farina. – Je n'ai pas assisté à l'audition du chef de cabinet. Seul lui est en mesure d'apprécier si Alexandre Benalla devait ou non porter son arme dans le cadre de ses missions. Portait-il d'ailleurs son arme dans le cadre des missions à l'extérieur ? Personnellement, je ne l'ai jamais vu.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vous avez dit le contraire !

M. Pierre Charon. – Il en avait peut-être une dans le coffre de sa voiture...

Général Éric Bio Farina. – Dans les missions extérieures, je ne croisais jamais Alexandre Benalla ; ce n'était pas mon champ de compétences. Je ne l'ai donc pas vu avec une arme à l'extérieur.

M. Philippe Bas, président. – Et à l'intérieur ?

Général Éric Bio Farina. – Il me semble effectivement l'avoir vu avec une arme au retour d'une séance de tir.

M. Pierre Charon. – De tir aux pigeons !

Mme Esther Benbassa. – Comment expliquer que M. Alain Gibelin ait omis de parler du déjeuner du 25 avril entre vous, lui et M. Benalla, au cours duquel M. Gibelin et M. Benalla auraient discuté des équipements qui seraient remis à M. Benalla pour le 1^{er} mai ? Cette information est-elle exacte ?

Général Éric Bio Farina. – Il semble que nous ayons là quelques divergences, voire des points de contradiction mémorielle. Je ne peux pas dire autre chose que ce que j'ai déjà affirmé devant la commission de l'Assemblée nationale. Ce repas, pour moi, n'avait pas un caractère d'exception et je n'en ai pas retenu tous les détails. Je me souviens seulement que la manifestation du 1^{er} mai a bien été évoquée.

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi M. Gibelin a-t-il omis de parler de ce repas ? Il y a un problème...

Général Éric Bio Farina. – Ce repas a bien eu lieu. Il doit même y en avoir une trace à l'intendance de la présidence de la République. D'ailleurs, je ne suis pas certain qu'Alain Gibelin ait affirmé que ce repas n'avait pas eu lieu...

M. François Grosdidier. – Ma première question porte sur les réservistes à la présidence de la République. Je pensais que la protection du chef de l'État était réservée à nos forces d'élite. Pourriez-vous nous en dire plus ? Le choix des réservistes est-il seulement le fait des gendarmes ? Vous avez reconnu que l'on pouvait recommander les réservistes et donc les désigner sur affinité politique. Cela ne me paraît pas très professionnel. Y a-t-il également des réservistes au GIGN ou au RAID ?

Deuxièmement, on nous dit que M. Benalla avait une arme, mais pas pour les déplacements officiels. En portait-il une lors des déplacements privés, lorsqu'il entrait et sortait avec le Président de la République ?

Général Éric Bio Farina. – Monsieur le sénateur, vous n'êtes pas très amène sur la qualité professionnelle de nos réservistes opérationnels dans la gendarmerie. Il ne s'agit certes pas d'une troupe d'élite au sens où on l'entend généralement, mais il n'en demeure pas moins que sans elle les forces armées ne pourraient pas exercer leurs missions sur le territoire national et ailleurs.

À l'Élysée, la cellule de réserve opérationnelle a une vocation symbolique. Il s'agit de montrer qu'un citoyen bien formé, bien encadré, peut servir au plus haut niveau de l'État. Par ailleurs, la formation dispensée par la gendarmerie est très poussée. Elle s'adosse sur des compétences que les réservistes doivent avoir. De surcroît, à la présidence de la République, le rôle des réservistes était centré sur le contrôle des entrées. Ces réservistes n'étaient jamais seuls. Ils étaient toujours au moins trinômés avec deux gardes d'expérience. Grâce à de telles mesures complémentaires, cette force était parfaitement compétente pour remplir ses missions d'accueil.

Je ne sais pas si Alexandre Benalla accompagnait armé ou non les déplacements privés du Président de la République. En tout état de cause, lorsque le Président de la République se déplace, il le fait avec son équipe, laquelle est constituée de gendarmes ou de policiers, y compris pour les déplacements privés.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas vous qui les assurez...

Général Éric Bio Farina. – Non, mais je suis certain de ce que j'avance.

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, pour tenir notre horaire, je vous demande à présent de regrouper vos questions.

M. Pierre-Yves Collombat. – Plus on avance, plus on est dans le brouillard s’agissant de l’organisation de la sécurité. Vous avez insisté sur la continuité. M. Benalla est-il un élément de continuité ? On a appris qu’il intervenait lors des déplacements privés du Président de la République et que ce n’était pas pareil pour les déplacements publics. Or, là, vous reconnaissez qu’il donnait des éléments d’ambiance, c’est-à-dire qu’il faisait du renseignement. Sur le plan technique, ne vaudrait-il pas mieux faire appel à un service officiel plutôt que de confier cette mission à une personne dont on ne connaît pas les compétences exactes et dont on sait seulement qu’elle est très enthousiaste ?

M. Alain Richard. – Général, pouvez-vous nous préciser les règles légales d’affectation au commandement militaire ? Ces mécanismes reposent-ils sur une candidature du gendarme ? Quelles sont les conditions professionnelles requises ? Tous les gendarmes proviennent-ils des régiments de la garde ? Faut-il de l’ancienneté ? Les candidats sont-ils soumis à des tests professionnels spécifiques ? Quelle est la durée de cette affectation ? Celle-ci est-elle objective ou y a-t-il une part d’initiatives individuelles ?

Pour finir, tous les débats sur l’autorisation de port d’arme seront simplifiés lorsque nous aurons vu la demande d’autorisation de port d’arme présentée à la préfecture de police. Cette demande a-t-elle été faite ? Que nous dit la préfecture de police ?

M. Philippe Bas, président. – Oui, cher collègue, la demande a bien été faite. Nous n’avons pas obtenu satisfaction pour l’instant – nous avons hâte que ce soit le cas...

Mme Brigitte Lherbier. – Les éléments d’ambiance dont vous nous avez parlé tout à l’heure sont-ils des renseignements et, si oui, de quel type ? De nombreux services peuvent renseigner sur l’ambiance locale lorsqu’il y a un déplacement, aussi recourir à une tierce personne peut-il sembler bizarre.

Le fait que la sécurité du Président de la République dépende à la fois du GSPR et du commandement militaire a-t-il déjà, par le passé, créé des conflits entre ces deux entités ?

M. Jacques Bigot. – Vous avez dit avoir parlé à M. Benalla de l’organisation en cours d’une cellule de réservistes. Mais puisque la sécurité du Président de la République ne faisait pas partie de ses missions, ainsi que l’a expliqué le chef de cabinet tout à l’heure, à quel titre l’avez-vous fait ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Général, j’ai réagi vivement tout à l’heure lorsque vous avez dit n’avoir pas constaté physiquement le port d’arme de M. Benalla sauf peut-être une fois de retour d’une séance d’entraînement, car vous avez dit l’inverse devant la commission d’enquête de l’Assemblée nationale le 25 juillet dernier à neuf heures et demie du matin : « Commençons par M. Benalla. Je l’ai vu porter une arme, bien sûr, dans le cadre de certaines de ses missions », tout en précisant que cette arme ne provenait pas du commandement militaire. Je ne souhaite nullement vous mettre en difficulté, simplement savoir dans quelles circonstances M. Benalla, dont notre commission peine à comprendre les missions réelles, portait une arme. Était-il, oui ou non, chargé de la sécurité du Président de la République ?

Mme Marie Mercier. – Général, vous exercez cette mission depuis mai 2012, vous avez donc une grande expérience. Vous nous avez dit qu’il était important que quelqu’un joue le rôle d’interface entre l’intérieur et l’extérieur : était-ce le cas avant M. Benalla ?

Connaissez-vous M. Benalla avant qu’il soit recruté par M. Strzoda ?

Général Éric Bio Farina. – Je regrette que le brouillard persiste autour des objectifs de la sécurité de la présidence... Dire que nous travaillons à améliorer le continuum de sécurité me semble éclaircir le sujet. Reste une incompréhension : je n’ai jamais dit que M. Benalla était l’unique capteur permettant de couvrir, en matière de renseignement, cette zone sensible entre l’intérieur et l’extérieur. Il s’insérait dans tout un ensemble de capteurs, dont l’analyse nous permet, au général Lavergne et à moi-même, de prendre des décisions opérationnelles.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela fait beaucoup de monde !

Général Éric Bio Farina. – Je ne vous ferai pas l’affront d’enfoncer des portes ouvertes : le renseignement repose sur une pluralité de capteurs, sur une pluralité de renseignements qu’il appartient aux différents échelons de traiter et d’exploiter. On ne fait pas grand-chose avec un renseignement, on fait un peu mieux avec deux renseignements, et ainsi de suite.

Oui, les règles d’affectation au commandement militaire existent, et elles sont plus qu’objectives : elles sont normées. Le commandement militaire dispose d’une compagnie du premier régiment d’infanterie de la garde républicaine, la compagnie de sécurité de la présidence de la République, à partir de laquelle il organise la sécurité de la présidence. Au sein de cette compagnie, certaines équipes ont des missions particulières qui nécessitent une sélection, un entraînement et des compétences singulières, qui leur sont données dans un cadre parfaitement normé, soit au sein de la garde républicaine, soit en interne au sein du commandement militaire. Ces affectations se font au titre de mutations dont la durée est variable, comme l’est la durée de toute mutation dans les armées. Pour certaines fonctions nécessitant une stratification de compétences importante, la mutation peut-être plus longue qu’à l’accoutumée, car nous avons besoin de compétences rares.

Je le redis : M. Benalla s’insérait dans la zone d’interface – de coordination, comme l’a dit le chef de cabinet – entre le commandement militaire et le GSPR, dans un univers du renseignement plus vaste, dont il n’était qu’une partie.

Il n’y a jamais eu de conflits, depuis 2012 à tout le moins, entre le commandement militaire et le GSPR. Depuis mon arrivée en 2012, ce dernier a été commandé par le contrôleur général Sophie Hatt, puis par le général Lavergne. Il ne peut pas y avoir de conflit entre le GSPR et le commandement militaire, sinon nous serions dans les légions romaines de l’époque consulaire, avec un nouveau consul chaque jour... et ça se terminerait par la bataille de Cannes ! Non, il ne peut y avoir de conflits entre les deux forces qui concourent à la sécurité du Président. Il n’y a pas de place pour le conflit, les égos, les ambitions, encore moins pour les ambitieux. Il n’y a de place que pour le service suprême de la sécurité du Président de la République. Qu’il y ait parfois, en revanche, des prises de bec, des divergences d’opinion, évidemment. Et heureusement, car les échanges de points de vue contradictoires sont vertueux. Mais les conflits ne peuvent pas exister.

S'agissant de M. Crase, c'est lors d'une discussion à bâtons rompus que j'ai eue avec M. Benalla, ayant trait nécessairement à des questions de sécurité, qu'il m'a suggéré son profil, en pure opportunité.

Oui, j'ai vu Alexandre Benalla porter une arme, je ne renie pas ce que j'ai dit à l'Assemblée nationale. Ce qui me revient, c'est que je l'ai vu porter une arme de retour d'une séance de tir : il me l'avait alors montrée – physiquement, pour ainsi dire.

Oui, la fonction d'interface exercée par M. Benalla existait déjà. Alexandre Benalla s'est intégré parmi tous les capteurs dont nous disposons en amont et en aval d'une mission extérieure du Président de la République, qui sont recueillis par tous les services qui concourent à la sécurité : préfecture de police, DGSI, et d'autres. Le GSPR, évidemment, a ses chefs de mission ou ses officiers de liaison permettant de remplir cette fonction. M. Benalla semblait sanctuarisé dans ce rôle, qu'il jouait de manière plus systématique.

Mme Marie Mercier. – Vous ne m'avez pas répondu : le connaissiez-vous ?

Général Éric Bio Farina. – Non, je ne l'avais jamais vu avant mai 2017.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions.

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

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Maxence Creusat, commissaire de police à la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris

M. Philippe Bas, président. – Nous auditionnons à présent M. Maxence Creusat. Commissaire de police affecté à la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris, M. Creusat a été à ce titre en contact avec M. Benalla, dont nous essayons de mieux comprendre le rôle, et l'articulation avec d'autres services de l'État. Je précise à mes collègues que M. Creusat a été mis en examen pour des faits relatifs à l'obtention et à la communication à M. Benalla d'enregistrements vidéo au mois de juillet dernier.

Je rappelle les règles, car je veux que les choses soient parfaitement claires : les missions d'une commission d'enquête et les missions de la justice sont parfaitement distinctes. Non seulement nous ne nous intéressons pas aux faits qui font l'objet d'enquêtes judiciaires, mais nous nous interdisons de poser toute question ayant trait à ces faits, car il s'agit de préserver, le cas échéant, les moyens de défense devant un tribunal de la personne que nous auditionnons. Notre mission, que la justice ne pourrait pas remplir, est d'assurer la fonction de contrôle du Parlement à l'égard des administrations, fonction qui prend sa source dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et est régie par une ordonnance du 17 novembre 1958 prise en application de la Constitution de 1958. Cette mission nous conduira à analyser le fonctionnement de services publics, et le cas échéant à faire des

propositions pour améliorer le fonctionnement de l'État. Nous n'avons en revanche pas vocation – nous ne le pourrions d'ailleurs pas, car nous n'avons pas les moyens d'un juge d'instruction ou d'un procureur de la République – à nous intéresser à des faits qui pourraient donner lieu à des poursuites judiciaires. Je sais que mes collègues auront à cœur de respecter ces règles ; président de la commission des lois, j'en serai le garant.

M. Creusat, pourriez-vous à titre introductif nous décrire vos fonctions, les relations que vous pouviez avoir avec la présidence de la République et en particulier avec M. Benalla dans l'exercice de ses fonctions, et nous expliquer comment vous avez été amené, si c'est bien le cas, à organiser sa participation en qualité d'observateur à une opération de maintien de l'ordre en marge des manifestations du 1^{er} mai ?

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Maxence Creusat prête serment.

M. Maxence Creusat, commissaire de police à la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris. – Entré à l'École nationale supérieure de la police en septembre 2011, j'ai été titularisé commissaire de police à Nantes en 2013, puis j'ai rejoint la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), le 3 janvier 2016. Comme tout commissaire de police de la DOPC, j'ai deux casquettes : celle d'autorité civile et celle de chef de service.

Au titre de ma casquette de chef de service, j'ai autorité sur certaines unités de l'état-major de la DOPC, dont la cellule Synapse, chargée de produire des analyses tactiques, techniques et juridiques sur toute problématique d'ordre public à partir des images et des informations disponibles. Cette cellule assure également la veille en temps réel sur les réseaux sociaux, ainsi que les Retex, c'est-à-dire les débriefings opérationnels.

Au titre de ma casquette d'autorité civile, je participe à l'encadrement, à la sécurisation et à la gestion de l'ordre public lors des manifestations festives, sportives, revendicatives, ainsi que des déplacements du Président de la République dans l'agglomération parisienne. Dans le jargon, c'est le Mosovo : « Maintien de l'ordre, service d'ordre et voyage officiel. » Les déplacements du Président de la République constituent moins de 15 % de mon activité en la matière. En tant qu'autorité civile sur ces services présidentiels, j'exécute ce qui figure dans une note de service et les instructions de ma salle de commandement, en mettant en musique un certain nombre de mesures de police prévues : par exemple, neutralisation de la circulation pédestre sur un trottoir ou mise en place de points de préfiltrage. Je ne conçois pas le service d'ordre que j'exécute. Sa conception relève d'un échelon supérieur, commissaire divisionnaire, voire contrôleur général.

Dans le cadre de ces déplacements prévus par notes de service, je peux avoir des contacts sur le terrain avec les services de l'Élysée, comme la chefferie du cabinet, le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), voire le commandement militaire. Hors les faits du 1^{er} mai 2018, j'ai rencontré l'ancien adjoint au chef de cabinet du Président de la République, M. Benalla Alexandre, une dizaine de fois. Ces services n'ont pas soulevé de difficultés particulières. Pour moi, autorité civile à la direction de l'ordre public et de la circulation, M. Benalla était l'adjoint au chef de cabinet du Président de la République. Il était en charge de l'organisation et de la coordination des services sur les déplacements du

Président, sur plusieurs aspects, comme la sécurité générale et le protocole. Il exprimait les demandes de la présidence de la République.

Je n'entretiens que des relations strictement professionnelles avec M. Benalla. Je ne l'ai jamais vu en dehors d'un dispositif de service d'ordre prévu par note de service. Nous nous vouvoyons. Je n'ai pas son numéro de téléphone et je n'ai aucune relation de copinage ou d'amitié avec lui.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, je ne pourrai pas répondre aux questions portant sur les faits du 18 juillet, pour lesquels je suis mis en examen. J'estime n'avoir commis dans cette affaire aucune faute de nature pénale et je me considère comme un fonctionnaire de police loyal, honnête et intègre.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous indiquez avoir rencontré M. Benalla une dizaine de fois : s'agit-il bien du nombre total de vos rencontres ? Vous dites qu'il avait un rôle de coordination de la sécurité et du protocole. En quoi cela consistait-il précisément ? Nous n'arrivons pas à avoir des explications suffisamment précises sur la réalité de la fonction de M. Benalla.

M. Maxence Creusat. – J'ai rencontré M. Benalla une dizaine de fois sur des services d'ordre liés à des déplacements de la présidence de la République, hors les faits du 1^{er} mai. La DOPC compte quinze autorités civiles, dont l'une est de permanence lors de chaque déplacement du Président de la République. C'est dans ce cadre que je l'ai rencontré.

Sur le périmètre de compétences de M. Benalla, je vous donnerai ma vision d'autorité civile de la préfecture de police de Paris. Il avait la charge, comme les autres membres de la chefferie de cabinet, dont M. Lauch, d'être sur place lors d'un déplacement du Président de la République, d'organiser et de faire la coordination entre tous les services qui interviennent et qui relèvent de différentes autorités. Pour moi, autorité civile de la DOPC, ce rôle concerne essentiellement, en matière de coordination, la sécurité générale, l'ordre public et le protocole, à savoir les questions que je traite.

La chefferie de cabinet peut nous demander, par exemple, de déplacer un carré de journalistes. Je fais remonter cette demande à ma salle de commandement, en donnant un avis de technicien, laquelle la valide ou non. La DOPC étant compétente sur la voie publique, il peut aussi s'agir de prévoir une réserve de stationnement, avec déplacement ou enlèvement de véhicules, pour permettre au cortège du Président de la République de se garer. Ce sont des mesures d'ordre public demandées par la chefferie de cabinet puisque cela concerne la sécurité du Président de la République, mais exécutées sur la voie publique par la DOPC, compétente à Paris.

Pour moi, contrairement à ce que j'ai pu entendre, ce ne sont pas des instructions. Mon autorité à la préfecture de police, c'est le préfet de police. La chefferie de cabinet, donc M. Benalla ou M. Lauch, représente une autorité, celle de l'Élysée. La DOPC est prestataire de services en matière d'ordre public sur un déplacement du Président de la République. La chefferie de cabinet nous demande une mesure de police sur la voie publique. La DOPC voit si elle peut la mettre en œuvre.

M. Philippe Bas, président. – La commission apprécie que vous soyez si concret.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Il a été indiqué, notamment par les syndicats de police, en des termes plus forts que les miens, que M. Benalla pouvait ne pas avoir de très bonnes relations avec les policiers. Avez-vous eu connaissance de relations difficiles ? Pour quels motifs l'auraient-elles été ?

M. Maxence Creusat. – Aucun fonctionnaire de la DOPC qui était sous mes ordres sur la dizaine de déplacements du Président de la République dont j'ai eu à m'occuper en tant qu'autorité civile et sur lesquels M. Benalla était également présent ne m'a fait remonter une quelconque difficulté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Comme le président Bas, j'apprécie le caractère direct de votre propos liminaire. Nous avons entendu beaucoup de choses, beaucoup d'efforts rhétoriques pour nous expliquer qu'il y avait un « organisateur de voyages » qui n'exerçait pas de missions relatives à la sécurité et la police. Je voulais vous demander des précisions très claires à cet égard puisque vous êtes sous serment.

Est-il exact que M. Benalla avait accès à tous les télégrammes, notes de service et notes confidentielles de la préfecture de police ? Avez-vous été témoin de circonstances dans lesquelles M. Benalla donnait des instructions directement à des personnels relevant de la police ou de la gendarmerie ?

M. Maxence Creusat. – Je suis embêté par la première question, parce que vous reprenez une déclaration que j'ai faite lors de ma garde à vue et qui a « fuité » dans la presse. Je ne commenterai pas des propos que j'ai moi-même tenus.

Un déplacement du Président de la République fait l'objet d'un télégramme de la DOPC, où figurent des plans, parfois complexes, et des mesures pouvant porter sur une restriction de la circulation ou la fermeture de stations de métro. Il est normal que les services de la présidence aient accès à ces informations stratégiques et que M. Benalla, pour les déplacements du Président de la République au cours desquels il exerçait la fonction d'adjoint au chef de cabinet, ait été destinataire de ces télégrammes.

Quand je suis présent, en tant qu'autorité civile, sur un déplacement du Président de la République, je représente la DOPC et j'ai en charge les fonctionnaires de police de la DOPC, sauf si un autre commissaire de police d'un niveau hiérarchique supérieur au mien est également présent. Si demande de la chefferie de cabinet il y a, elle remonte jusqu'à moi. Sur la dizaine de services d'ordre du Président de la République dont j'ai eu à m'occuper et où M. Benalla était présent en tant qu'adjoint au chef de cabinet, je n'ai pas été témoin d'instructions directes de la part de M. Benalla.

Les déplacements du Président de la République peuvent être sensibles et donner lieu à des troubles à l'ordre public. Donc, parfois, la différence entre une instruction et une demande peut tenir au ton employé pour la formuler, lequel, dans certaines situations difficiles, stressantes, peut être direct. Tout le monde s'accorde là-dessus. Je vous le redis, mon autorité à la préfecture de police, c'est le préfet de police de Paris. M. Benalla et M. Lauch, en tant qu'adjoint et chef de cabinet du Président de la République, représentent une autorité. Quand celle-ci exprime une demande, on se met en mesure de l'exécuter, selon le schéma que j'ai précisé : je fais remonter cette demande à la salle d'information et de commandement, puis cette demande est validée et redescend.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Deux questions supplémentaires. Premièrement, à quel moment précis avez-vous eu connaissance des événements du 1^{er} mai ? Deuxièmement, comment s'explique, à votre avis, le fait que, ces événements s'étant déroulés en présence de fonctionnaires de police, aucun compte rendu n'en ait été réalisé à l'attention du préfet de police ou du ministre de l'intérieur – l'un et l'autre nous ont dit avoir été informés le lendemain par l'intermédiaire de l'Élysée ?

M. Maxence Creusat. – Je vais retracer la chronologie du 1^{er} mai, pour que nous soyons bien d'accord.

Vous me demandez si l'événement du 1^{er} mai a fait l'objet d'un compte rendu ; mais, pour moi, au soir du 1^{er} mai, l'événement de la journée, ce n'est pas M. Benalla, très clairement. L'événement de la journée, ce sont les dix heures passées, avec deux autres commissaires de police, trois compagnies républicaines de sécurité et deux engins lanceurs d'eau, à faire de l'ordre public sur le terrain, notamment à repousser 1 200 *Black Blocs*, individus cagoulés, gantés, armés de cocktails Molotov – j'ai récupéré et pris en photo six de ces cocktails. Pendant deux heures, sur le boulevard de l'Hôpital, de 15 à 17 heures, nous avons manœuvré, en faisant usage de gaz lacrymogène, de grenades de désencerclement et d'engins lanceurs d'eau, dans une atmosphère extrêmement dégradée.

La question, pour moi, n'était pas de savoir où était M. Benalla ; il s'agissait de savoir comment éviter les blessés dans les rangs des forces de l'ordre et de la CRS qui était à mes côtés, l'excellente CRS 15 de Béthune, et comment intervenir sur le McDonald's qui était gravement pris à partie.

Le deuxième événement important du 1^{er} mai, c'est ce qui se déroule sur la place de la Contrescarpe. Mais ce n'est pas l'interpellation de deux personnes qui venaient, nous dit-on, y manger des crêpes ; c'est un rassemblement de 80 à 100 personnes dont les services de renseignement nous avaient dit – cette information a été transmise sur les ondes de la DOPC, fait assez rare pour être souligné – qu'elles avaient participé très directement aux déprédations sur le boulevard de l'Hôpital. Les services de renseignement nous ont fait savoir que le « bon public » – traduisez : les individus autonomes de la mouvance contestataire radicale – était présent sur la place de la Contrescarpe, et, très clairement, pas pour pique-niquer.

Ma deuxième priorité de la journée du 1^{er} mai était donc d'éviter la formation d'un cortège sauvage qui aurait ravagé le Quartier latin. Les instructions qui étaient les miennes, émanant de la salle d'information et de commandement, étaient de protéger le Quartier latin, d'éviter un départ de ces individus en cortège sauvage et d'intervenir très rapidement sur les barricades qui étaient susceptibles d'être montées. C'est ce que j'ai fait : le 1^{er} mai, de 20 à 23 heures, je suis intervenu – beaucoup de vidéos en témoignent – sur un certain nombre de barricades dans les rues du Pot de Fer, Clotilde, Lhomond ou Tournefort.

Tels sont, pour moi, au moment où je suis libéré du Quartier latin, au soir du 1^{er} mai, les deux événements importants. Le 2 mai, un autre événement devient important : c'est la fameuse vidéo.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Avant de poser ma dernière question, je précise que, si nous sommes extrêmement attachés à notre mission, qui est de découvrir la vérité et de mettre au jour tous les dysfonctionnements, nous sommes aussi extrêmement respectueux du travail considérable qu'assument, dans les circonstances que vous avez dites, les forces de police. Nous savons le grand dévouement de ces fonctionnaires au service de la République.

S'agissant des rapports entre M. Benalla et le GSPR, existait-il, à votre connaissance, des dysfonctionnements ? M. Benalla exerçait-il, d'une manière ou d'une autre, une emprise sur le GSPR, ou se contentait-il de participer à l'un des groupes de travail qui s'étaient saisis de questions prospectives ? M. Benalla a fait état, dans la presse, d'une opposition du ministère de l'intérieur aux projets auxquels il semblait tenir ; qu'en pensez-vous ?

M. Maxence Creusat. – Je suis un peu embêté...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – C'est le but !

M. Maxence Creusat. – ... je ne peux pas répondre pour les autres unités de police. Je suis commissaire de police à la DOPC ; je peux vous parler de mon métier, mais je n'ai pas à juger de la pertinence de l'organisation du GSPR. Je n'y travaille pas !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – N'avez-vous pas été témoin de faits qui pourraient éclairer nos travaux ?

M. Maxence Creusat. – Je serais bien en peine de vous donner une expertise sur la question que vous me posez, puisque je ne suis pas dans la bulle de protection du GSPR. C'est normal : je m'occupe de sécurité publique. Je ne capte pas le réseau radio du GSPR ; je ne sais pas ce que les gens du GSPR se disent entre eux – mon réseau radio est un réseau dit « dirigé », relié à la salle de commandement de la DOPC de la préfecture de police. Je ne connais pas non plus le protocole d'organisation du GSPR qui – c'est bien normal – est secret. Je ne peux donc pas répondre à votre question, monsieur le rapporteur.

M. François Grosdidier. – Monsieur le commissaire, vous nous avez dit que M. Lauch comme M. Benalla, indifféremment, pouvaient accompagner le Président de la République dans ses déplacements ; mais on a malgré tout l'impression, et même la conviction – les experts disent en avoir la certitude – que M. Benalla occupait bien, dans le dispositif, la place d'un responsable de la sécurité – il se comportait comme tel, et pas simplement comme chargé des voyages ou du protocole. Pouvez-vous réaffirmer, sous serment, que M. Benalla n'entrait jamais dans le dispositif de sécurité lorsque le Président de la République se déplaçait dans Paris ?

M. Maxence Creusat. – Derechef, je n'ai pas l'expertise nécessaire pour juger si M. Benalla faisait ou non de la sécurité rapprochée. Ce n'est pas que je ne veux pas vous répondre ; mais ce n'est pas mon métier. Quand vous installez une piscine, vous faites appel à un spécialiste de l'installation de piscine, pas à un plombier.

M. François Grosdidier. – Vous êtes policier !

M. Maxence Creusat. – Oui, mais je fais de l'ordre public, pas de la sécurité rapprochée.

M. François Grosdidier. – Je constate qu'en la matière, les choses sont aussi balkanisées qu'en médecine.

M. Maxence Creusat. – Je crois avoir démontré que, lorsque j'interviens sur un déplacement du Président de la République, je ne fais pas de sécurité rapprochée : je ne suis pas dans la bulle de protection ; je n'ai pas accès aux ondes du GSPR ; je ne connais pas le protocole du GSPR.

Mme Esther Benbassa. – Monsieur le commissaire, vous avez dit – je vous cite – que « M. Benalla représentait Macron pour toutes les questions de sécurité ». Le secrétaire général de l'Élysée a de son côté déclaré que la sécurité du Président de la République était assurée par le GSPR, que M. Benalla n'avait pas de responsabilité en la matière et que la présidence n'employait pas de vigiles privés pour assurer la sécurité du chef de l'État. Comment expliquez-vous cet écart entre votre version et celle de l'Élysée ?

Avez-vous été témoin des interpellations menées dans le jardin des Plantes ? Le cas échéant, avez-vous vérifié si M. Benalla avait bien le statut d'observateur ? M. Crase, lui, n'avait aucune raison d'être là ; pourquoi ne vous en êtes-vous pas inquiété ? Pourquoi n'êtes-vous pas intervenu ? Peut-être n'est-ce pas votre métier non plus ?

M, Philippe Bas, président. – M. Creusat nous a indiqué qu'il ne souhaitait pas commenter des déclarations qui proviennent ou proviendraient de la garde à vue à laquelle il a été soumis. N'insistons pas : M. Creusat a parfaitement le droit de nous opposer cet argument.

Quant aux manifestations du 1^{er} mai, si les faits reprochés à M. Benalla ne concernent nullement M. Creusat, il faut nous en tenir, dans nos questions, aux conditions générales de l'organisation de la présence de MM. Benalla et Crase en qualité d'observateurs. Ce qui nous intéresse, c'est de savoir comment s'est nouée la participation de ces deux hommes aux opérations de maintien de l'ordre du 1^{er} mai.

M. Maxence Creusat. – Madame la sénatrice, vous avez mélangé des bribes de propos sortis dans la presse avec ce que j'ai dit en guise de propos liminaire. Je répète ce que j'ai dit, *stricto sensu*, pour lever toute ambiguïté : « Pour moi, autorité civile à la direction de l'ordre public et de la circulation, M. Benalla était l'adjoint au chef de cabinet du Président de la République. Il était en charge de l'organisation et de la coordination des services sur les déplacements du Président, sur plusieurs aspects, comme la sécurité générale et le protocole. ». Il faut prendre cette phrase dans sa globalité : M. Benalla coordonnait les services qui font de la sécurité générale.

Par ailleurs, madame la sénatrice, je ne suis pas entré dans le jardin des Plantes ; un autre commissaire de police ainsi qu'une compagnie républicaine de sécurité y sont entrés, sur instruction, pour réaliser un certain nombre d'interpellations, puisqu'il était prouvé que des individus cagoulés, gantés et armés qui avaient participé aux dégradations du boulevard de l'Hôpital y avaient pris la fuite après avoir bénéficié de complicités pour ouvrir le portail. J'ai seulement vu 200 individus appartenant aux *Black Blocs* fuir vers le jardin des Plantes ; je me suis arrêté devant le McDonald's – nos ondes radio, qui sont enregistrées, peuvent l'attester.

S'agissant enfin des observateurs, j'ai appris le 1^{er} mai à 9 heures, lors de ma prise de service, que M. Benalla serait présent en tant qu'observateur sur le dispositif mis en place à l'occasion de la manifestation. Je l'ai appris de la bouche du numéro 3 de la DOPC, qui est un contrôleur général – il se trouve que son bureau se situe à côté du mien, comme celui du major de police, tuteur désigné de M. Benalla. Je l'ai appris, donc, en prenant le café.

Cette information ne posait aucun problème : nous accueillons très souvent des observateurs. Je suis moi-même souvent désigné comme tuteur – je l'ai été, par exemple, ces derniers mois, avec un journaliste de M6 ou avec un membre du cabinet du préfet de police. Il se trouve que, le 1^{er} mai, je n'étais pas désigné comme le tuteur de M. Benalla ; je n'ai eu l'information que parce que mon bureau est voisin de celui du major de police. Quant à

M. Crase, je ne l'avais jamais vu avant le 1^{er} mai, et je ne l'identifiais pas. J'ai appris son identité et son statut le 19 juillet, lors du point presse de M. Roger-Petit.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – En quoi consiste l'équipement fourni aux observateurs ? Est-ce au tuteur d'en décider ?

M. Maxence Creusat. – Je commence par détailler la procédure par laquelle un tuteur peut être désigné pour accueillir un observateur à la DOPC. La demande est adressée au cabinet du préfet de police, puis, après validation, transférée au directeur de l'ordre public et de la circulation, puis au chef d'état-major, qui est mon supérieur hiérarchique direct. Ce dernier désigne l'un des quinze commissaires de police de la direction comme tuteur. La DOPC est une maison extrêmement hiérarchisée ; nous exerçons en tenue, et la circulation de l'information opérationnelle est extrêmement codifiée.

Le tuteur désigné prend en compte le statut de l'observateur qu'il accueille ; il sait ce que celui-ci « peut voir », sachant que des instructions du cabinet du préfet de police accompagnent en général la désignation comme tuteur. Le journaliste qui vient pour recueillir des images « spectaculaires » en vue d'un reportage télévisé n'a évidemment pas les mêmes besoins, en tant qu'observateur, qu'un représentant du Défenseur des droits. Quoi qu'il en soit, je ne décide pas moi-même d'accueillir quelqu'un.

Pour ce qui concerne l'équipement, il est courant – pour ma part, je le fais à chaque fois – de donner un casque de maintien de l'ordre à l'observateur pour qu'il puisse être protégé. On reçoit assez souvent des projectiles, même dans des manifestations de moyenne intensité.

J'anticipe deux autres questions : le brassard de police et Acropol.

Cela ne me choque pas qu'un observateur ait un poste Acropol P2G. C'est également lié à sa sécurité. Les messages diffusés sur les ondes radio sont éminemment importants : on dit où sont les forces en présence, où peuvent être les perturbateurs, où peuvent être les casseurs. Quand je suis tuteur, je ne vais pas passer la moitié de mon service à expliquer à l'observateur ce qu'il se passe. Disposer d'une radio lui permet d'avoir des informations en temps réel sur l'opération de maintien de l'ordre à laquelle il assiste. Il y a une logique à ce qu'il ait tout le cheminement de pensée.

Lors de mes trois dernières années à la DOPC, je n'ai jamais entendu un observateur parler à la radio. Je peux vous le dire, M. Benalla n'a pas parlé à la radio le 1^{er} mai. C'est totalement impossible ! Le réseau radio de la DOPC est extrêmement hiérarchisé : peu de personnes y parlent, et ce qu'on appelle la discipline sur les ondes est extrêmement rigoureuse, avec des indicatifs radio traçables. Si l'on prête un poste aux observateurs, c'est uniquement pour écouter.

J'en viens à la question du brassard.

Moi, j'exerce en tenue d'uniforme ; l'observateur peut être en tenue civile et accompagné de policiers en uniforme. Même si, d'un point de vue réglementaire, cela peut soulever une difficulté, à partir du moment où l'observateur est tout le temps avec moi, il faut qu'il puisse être identifié comme appartenant aux professionnels de l'ordre public. Là non plus, il n'est pas choquant qu'un brassard soit prêté. Comme je travaille en uniforme, je prête le mien ; l'observateur ne porte pas le brassard toute la journée, il le met uniquement – moi,

c'est ce que je demande souvent – pour passer un éventuel barrage de police ou pour être identifié par les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité. Les fonctionnaires des CRS ou des gendarmes mobiles avec lesquels je peux être amené à travailler ont aussi pour fonction de protéger l'autorité civile. S'il y a quelqu'un en civil à côté, cela peut poser une difficulté. Il faut donc qu'il soit identifiable. Dans ce cadre-là, le brassard, c'est une possibilité.

M. Mathieu Darnaud. – Vous avez opéré une distinction entre l'instruction relevant de votre autorité et la demande émanant de la chefferie de cabinet. Vous avez apporté cette précision s'agissant de la tonalité avec laquelle cette demande émanant de la chefferie pouvait être formulée s'il y avait, ce qui est compréhensible, une situation d'urgence ou de tension particulière. Ma question est donc claire : avez-vous eu, vous-même ou vos collaborateurs, une demande avec une tonalité insistante qui pourrait être assimilée à une forme de commandement ou d'instruction de la part de M. Benalla ?

M. Maxence Creusat. – Ce n'est pas le cas.

M. Philippe Bonnacarrère. – Vous contribuez au sein de la préfecture de police avec la chefferie de cabinet à la bonne organisation des déplacements du Président de la République. Dans ce cadre, chacun a-t-il toujours été dans son rôle ou avez-vous constaté qu'à certains moments la chefferie de cabinet de la présidence de la République prenait l'initiative de donner directement des instructions à des effectifs, voire à un commissaire de la préfecture de police ?

M. Maxence Creusat. – Je vais refaire la même réponse que celle que j'ai faite au président Bas : je ne peux parler que pour la DOPC ; je ne peux pas parler au nom des autres unités de la police nationale. Pour moi, chacun est dans son rôle à la DOPC.

J'en profite pour le dire, la DOPC est une très belle direction de la police nationale qui jouit d'une véritable expertise en matière d'ordre public. C'est une maison qui est tenue, rigoureuse et très hiérarchisée. Quand un gardien de la paix, un gradé, un officier ou un commissaire est sur le terrain, il fait le travail que lui demande la salle d'information, et il le fait avec rigueur dans le rôle qui est le sien.

M. Vincent Segouin. – Monsieur le commissaire, je vous remercie de vos propos très clairs. Je crois que c'est la première fois que nous entendons des propos aussi clairs.

Vous avez indiqué que vous n'étiez pas tuteur de l'observateur. Si vous l'aviez été, l'auriez-vous arrêté lorsqu'il a commencé à échanger des coups ?

M. Maxence Creusat. – Par expérience, en matière d'ordre public, je ne raisonne pas avec des « si ». L'ordre public est une matière fortement soumise au hasard et à l'aléa, puisque, vous le savez, les mouvements de foule sont difficilement prévisibles. Je me garderai donc bien de donner des leçons en disant que j'aurais fait différemment le 1^{er} mai.

Ce que je peux vous dire, puisque j'étais présent place de la Contrescarpe, c'est que l'ambiance était relativement difficile. Il y a eu des jets de projectiles, des gens qui vous criaient pendant deux ou trois heures « flics : porcs, assassins », qui vous jetaient des bouteilles, qui vous insultaient.

Concernant les deux personnes qui jetaient des projectiles, on nous dit maintenant qu'elles étaient venues manger des crêpes en toute bonne foi et se balader dans le Quartier

latin. Moi, quand je vais manger des crêpes au Quartier latin, je ne jette pas de cendriers ou de bouteilles sur les fonctionnaires de police.

Cela étant, moi, je ne parle que pour Maxence Creusat, commissaire de police à la DOPC, je ne parle pour personne d'autre. Je ne parle pas au nom de M. Benalla ou du major qui a été désigné tuteur ce jour-là.

Mme Catherine Di Folco. – M. Strzoda, lors de son audition, nous a dit que c'était M. Simonin qui avait invité M. Benalla à être observateur de cette manifestation. Je ne me souviens plus du tout qui est M. Simonin. Pouvez-vous me le préciser ? Est-il habituel que ce soit des fonctionnaires de police qui invitent une personne à être observateur ?

M. Maxence Creusat. – M. Simonin est contrôleur général à la DOPC. C'est le numéro 3 de cette direction.

Le processus conduisant à désigner M. Benalla comme observateur de la manifestation du 1^{er} mai était-il habituel ? N'ayant pris aucune part dans cette décision, je ne peux pas vous répondre. C'est une question qu'il faut poser à ma hiérarchie, c'est-à-dire aux commissaires divisionnaires, aux contrôleurs généraux, aux inspecteurs généraux et aux directeurs des services actifs de la DOPC.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Comme cela a été fait lors de l'audition précédente, je vous demande de bien vouloir nous présenter les deux personnes qui vous accompagnent.

M. Maxence Creusat. – Il s'agit de M^e Thibault de Montbrial, qui est mon avocat dans le cadre de ma mise en examen sur les faits des 18 et 19 juillet, et du commissaire divisionnaire David Le Bars, qui est secrétaire général du syndicat national des commissaires de la police nationale et qui me défend dans le cadre de la procédure administrative.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons d'ailleurs auditionné le commissaire Le Bars dans le cadre de cette commission.

M. Maxence Creusat. – J'en profite pour les remercier de leur soutien depuis le début de cette affaire.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie d'avoir contribué à éclairer notre commission et d'avoir répondu avec précision et de manière concrète aux questions posées dans la mesure où vous pouviez le faire.

Mes chers collègues, nous aurons une nouvelle matinée d'auditions le mercredi 19 septembre.

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

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion, suspendue à 13 h 20, est reprise à 15 heures.

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne Mme Catherine Troendlé en qualité de rapporteur pour la proposition de loi n° 575 (2017-2018) visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, Christophe-André Frassa, Jean-Pierre Leleux, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Jérôme Durain, David Assouline et Mme Maryse Carrère comme membres titulaires et de MM. François Bonhomme, André Gattolin, Michel Laugier, Pierre Ouzoulias, Olivier Paccaud, François Pillet et Mme Sylvie Robert comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

Nature, efficacité et mise en œuvre des peines – Examen du rapport d'information

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous vous présentons aujourd'hui le résultat de nos travaux effectués dans le cadre de la mission d'information sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre.

Le sujet est vaste. Si la prison symbolise pour une grande majorité des citoyens la sanction de référence, elle n'est qu'une possibilité parmi un éventail de peines qui n'a cessé de se diversifier afin de mieux individualiser la peine et de prévenir la récidive : le travail d'intérêt général, les jours-amende, les stages, la sanction-réparation, la contrainte pénale, etc.

Au 1^{er} janvier 2018, plus de 160 000 personnes étaient suivies en milieu ouvert, pour 70 000 personnes détenues.

La place centrale accordée à l'emprisonnement apparaît paradoxale au regard de la réalité de la mise en œuvre de cette peine et de son efficacité. Aujourd'hui, la saturation de la chaîne pénale et carcérale conduit à aménager de nombreuses peines d'emprisonnement ferme et donc à ne pas les exécuter sous la forme prononcée par les juridictions ; cette déconnexion croissante, et illisible, entre le prononcé et l'exécution des peines d'emprisonnement avait déjà été dénoncée l'année dernière par notre commission dans le rapport d'information sur le redressement de la justice « Cinq ans pour sauver la justice ! ».

Les conditions actuelles d'exécution des peines d'emprisonnement - un nouveau record a d'ailleurs été franchi le 1^{er} août - compromettent indéniablement les chances de réinsertion des personnes condamnées.

Nos travaux s'inscrivent dans la lignée de nombreux rapports : le rapport « Pour une refonte du droit des peines » de la commission présidée par M. Bruno Cotte de décembre 2015, le rapport au Parlement sur l'encellulement individuel « En finir avec la surpopulation carcérale » de l'ancien garde des sceaux M. Jean-Jacques Urvoas de septembre 2016, ou encore le rapport de la commission du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire présidée par notre ancien collègue Jean-René Lecerf remis le 4 avril 2017 au garde des sceaux.

Vous le savez, le Gouvernement a lancé en octobre 2017 cinq chantiers de la justice, dont le cinquième et dernier, confié à M. Bruno Cotte et à Me Julia Minkowski, avait pour objectif de renforcer le sens et l'efficacité des peines. Les conclusions de ce rapport, remis le 15 janvier 2018 à la garde des sceaux, ont inspiré les grands axes du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, déposé sur le bureau du Sénat le 20 avril 2018, que nous examinerons en octobre.

Les conclusions de notre mission d'information, fondées essentiellement sur des rencontres de terrain avec les magistrats, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, les surveillants, les greffiers, les associations – nous sommes allés à Lyon, Nantes, Valence mais aussi à Stuttgart - auront naturellement vocation à éclairer nos débats lors de l'examen de ce projet de loi.

Je vous présenterai le constaté effectué par notre mission d'information avant que M. Bigot vous présente nos propositions.

En premier lieu, nous déplorons que le prononcé des peines soit devenu illisible.

Première remarque : les peines ne sont qu'une des modalités de la réponse pénale. La grande majorité des « réponses » qui viennent « sanctionner » un comportement ne sont plus prononcées par les juridictions, en raison de l'encombrement du système et de l'augmentation de la population pénale : la quasi majorité des délits sont sanctionnés par une mesure alternative aux poursuites ou une composition pénale, procédures dirigées par le parquet permettant bien souvent le même résultat : une amende, l'exécution d'un stage, d'un travail non rémunéré (autre nom du travail d'intérêt général dans le cadre d'une mesure alternatives aux poursuites), de plusieurs obligations ou interdictions ...

Deuxième remarque : la nomenclature des peines est si complexe que les magistrats ne savent plus quelles sont les peines alternatives, complémentaires, cumulables entre elles... Certaines peines complémentaires sont encourues de plein droit, d'autres en cas de concours de conditions, d'autres encore doivent être nécessairement prononcées sauf motivation spéciale. C'est insupportable pour les magistrats et en termes d'efficacité des décisions rendues.

Troisième remarque : le système de prononcé et d'aménagement des peines est tellement illisible qu'il est dépourvu de portée pédagogique. Les condamnés interrogés sur leurs antécédents judiciaires ne mentionnent que les peines d'emprisonnement exécutées en détention. Toutes les autres peines, notamment les peines d'emprisonnement ayant fait l'objet d'un aménagement, les peines de sursis ou encore les peines de travail d'intérêt général, ne sont pas ressenties comme des condamnations ni même comme des antécédents.

Quatrième remarque : si le droit définit de grands principes d'individualisation des peines, la pratique est tout autre. La part croissante des comparutions immédiates, l'absence

d'enquête présenticielle de personnalité, l'absence d'évaluation de la faisabilité matérielle de certaines peines ne permettent pas véritablement aux juridictions de prononcer une peine adaptée.

Nous avons ressenti, de la part des juges correctionnels, une forme de renoncement à prononcer la peine adaptée et une certaine indifférence à l'égard de la peine qui sera exécutée : ils considèrent que le travail sur la peine relève du juge de l'application des peines, et non du tribunal correctionnel.

Deuxième point central de notre constat : l'exécution des peines est de plus en plus déconnectée du prononcé des peines.

Les magistrats rencontrés regrettent les délais de mise à exécution des peines. Ils identifient plusieurs causes à la longueur de la procédure de mise à exécution.

En premier lieu, ils regrettent le manque de moyens de la justice, et notamment le nombre très insuffisant des personnels de greffe dans les services d'exécution des peines, des magistrats du parquet, des juges de l'application des peines et des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

En deuxième lieu, la complexité du droit de l'exécution des peines est une cause d'inefficacité de la procédure. Outre un important travail de vérification des pièces d'exécution, les modalités retenues pour la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement dépendent de différents paramètres : le fait que le condamné soit détenu ou non, si cette détention résulte de la même affaire, si la personne est sans domicile fixe ou connu, etc.

Enfin, l'obligation d'examen des peines d'une durée inférieure ou égale à deux ans – ou à un an en état de récidive légale – en vue d'un aménagement des peines, procédure définie à l'article 723-15 du code de procédure pénale, a accru le temps nécessaire à l'exécution d'une peine.

En l'absence de mandat de dépôt décerné à l'audience, la peine d'un condamné comparissant libre ne pourra pas être exécutée avant plusieurs mois. Outre le temps nécessaire à l'évaluation de la personne par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), les magistrats témoignent de la difficulté à mobiliser les personnes condamnées : plusieurs convocations sont ainsi nécessaires, ce qui retarde la mise à exécution d'une peine, même sous une autre forme.

Nombre de magistrats pointent l'hypocrisie du système pénal qui repose essentiellement sur la peine d'emprisonnement alors même que l'institution pénitentiaire n'est pas en capacité d'y répondre. Au 1^{er} juillet 2018, sur 70 710 détenus, 21 007 étaient des prévenus en attente de leur jugement et 49 703 étaient des condamnés exécutant leurs peines.

Ce sont 42 373 personnes, soit près de 60 % des détenus, qui sont actuellement incarcérées dans des structures suroccupées.

Cette suroccupation carcérale s'explique principalement par l'augmentation du nombre des prévenus alors que le nombre de détenus condamnés s'est stabilisé depuis 2013.

Cette surpopulation induit des conditions indignes de détention, accroît les actes violents et exacerbe la concurrence entre personnes détenues pour accéder à l'emploi, aux formations, aux activités, aux parloirs et aux unités de vie familiale.

En 2016, seulement 19 000 détenus étaient inscrits à une offre de formation professionnelle, contre 28 000 en 2013. Au premier semestre 2017, seulement 19 000 détenus avaient travaillé, soit 28 % des détenus, contre 29 % en 2015.

Lorsque les conditions de détention sont telles que des jeunes primo-délinquants ou des délinquants incarcérés pour la première fois peuvent côtoyer des multirécidivistes ou des détenus radicalisés, l'objectif de réinsertion semble compromis.

Au cours de visites dans plusieurs établissements pénitentiaires, nous avons constaté l'engagement des surveillants pénitentiaires à gérer au mieux des quartiers suroccupés et leur frustration de ne plus avoir le temps et les moyens de se consacrer à leur mission de réinsertion et à la prise en charge des courtes peines : la prise en charge des détenus dans les établissements pénitentiaires apparaît aujourd'hui très lacunaire.

Dans de nombreux établissements, aucun parcours d'exécution des peines ne peut être proposé. Les formations professionnelles fonctionnant par cycles non continus, les détenus arrivant après le début d'un cycle ou ayant une peine d'emprisonnement inférieure à six mois ne peuvent que rarement en bénéficier. De même, les activités et le travail sont réservés en priorité aux personnes incarcérées pour des durées supérieures à six mois.

Nombre de personnels pénitentiaires déplorent le paradoxe suivant : les prévenus ou les condamnés à des courtes peines d'une durée inférieure à deux mois connaissent des conditions d'incarcération particulièrement difficiles et, par comparaison, ils bénéficient d'une prise en charge nettement inférieure à celle qui est offerte aux condamnés à des longues peines. Alors que la prise en charge, notamment éducative, devrait être particulièrement renforcée pour les courtes peines, ce sont ces détenus qui bénéficient le moins d'un accompagnement tendant à leur réinsertion.

Outre les courtes peines, les surveillants comme les magistrats déplorent le nombre important de détenus présentant des troubles psychologiques en détention, estimé entre 25 et 40 % de la population carcérale. Au sein de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas, plus de 40 % des détenus sont traités en raison de troubles psychologiques.

Dans le même temps, nous avons constaté que, pour des raisons de moyens, l'administration pénitentiaire encourage au placement sous surveillance électronique – dont le coût est de 11 euros par jour –, au détriment des places de semi-liberté ou de « placement à l'extérieur ».

Alors même que ce dispositif est unanimement décrié, le nombre de personnes soumises à une surveillance électronique a augmenté de plus de 6 % entre le 1^{er} août 2017 et le 1^{er} août 2018. Dans la même période, le nombre de condamnés en semi-liberté et le nombre de condamnés bénéficiant d'un placement à l'extérieur et hébergés, mesures contraignantes qui permettent un réel suivi et un accompagnement, ont respectivement diminué de 6,4 % et de 25 %.

Enfin, concernant les peines en milieu ouvert, il existe un consensus de plus en plus grand sur leur utilité dans la prévention de la récidive, mais les juridictions n'osent pas véritablement les prononcer. En effet, comment s'assurer qu'une peine de travail d'intérêt général sera effectivement exécutée rapidement en l'absence de places disponibles ? Comment s'assurer qu'un sursis avec mise à l'épreuve n'est pas une coquille vide ?

Enfin, dernier élément de notre diagnostic, nous faisons le constat que l'évaluation de l'efficacité des peines est inexistante. Il existe une défaillance systémique de l'administration pénitentiaire, et plus largement du ministère de la justice en la matière. Il n'existe aucune étude de cohortes suivant les condamnés pendant plusieurs années pendant et après l'exécution d'une peine. Aucune évaluation post-sentencielle n'est réalisée de l'ensemble des détenus. Contrairement à de nombreux pays, la France n'évalue pas l'efficacité de son système.

Cela s'explique aussi par une carence de l'outil statistique au ministère de la justice déjà dénoncée dans le rapport sur le redressement de la justice. Les nouvelles applications informatiques ne produisent que des statistiques imparfaites.

Ce chantier nous semble devoir constituer une priorité. Comment proposer une nouvelle politique publique en matière de prononcé des peines sans savoir lesquelles sont efficaces ?

M. Jacques Bigot, rapporteur. – Notre diagnostic, sévère, s'inscrit dans le droit fil de celui qui a été fait par la mission d'information sur le redressement de la justice. Les vingt-cinq propositions que nous formulons ne seront sans doute pas toutes mises en œuvre, mais elles permettent de donner une vision globale et pourront inspirer nos débats sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice que nous examinerons en octobre.

J'ai eu plaisir à travailler sur ce rapport avec François-Noël Buffet. Malgré un calendrier chargé, nous avons privilégié les déplacements sur le terrain.

La première série de propositions vise à remettre les juridictions au cœur du prononcé des peines. Nous avons identifié un problème de confusion dans les rôles du parquet, du juge correctionnel et du juge de l'application des peines. Il convient de distinguer le temps de la sanction et le temps de l'exécution, qui est aussi celui de la réinsertion.

Nous formulons ainsi huit propositions visant à remettre les juridictions de jugement au cœur du prononcé des peines. Cela suppose une bonne information des juridictions : la présidente du tribunal de grande instance de Valence a découvert à l'occasion de notre entretien avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation qu'une personne avait été condamnée à trois ou quatre reprises à des travaux d'intérêt général non encore effectués. Je rappelle que le juge de l'application des peines ne peut proposer un aménagement de la peine qu'une fois que les voies de recours ont expiré et que le greffe du parquet dispose des informations concernant la situation matérielle et personne de l'intéressé.

Pour prononcer des peines adaptées, le juge correctionnel doit disposer en amont de rapports présententiels de personnalité. Or les services d'insertion et de probation sont dans l'incapacité de les fournir.

Nous proposons également de développer la présence d'un juge de l'application des peines au sein des compositions collégiales des juridictions correctionnelles pour inciter au prononcé de l'aménagement de peine à l'audience.

Par ailleurs, nous avons constaté que la plupart des magistrats qui prononcent les peines ne visitent jamais la maison d'arrêt ou le centre de détention du ressort.

Les applicatifs numériques sont également défaillants. Nous avons ainsi constaté que les aménagements de peine ne figurent pas dans le casier judiciaire.

La deuxième série de propositions vise à simplifier l'architecture des peines. Il convient ainsi d'assouplir la distinction entre les différentes catégories de peines. Nous sommes convaincus de la nécessité de créer une peine autonome de probation visant à se substituer à la contrainte pénale, peu mise en œuvre sur le terrain. Nous proposons enfin de fusionner les peines de stage, dont l'absence d'unification des régimes complique la tâche des magistrats.

La troisième série de propositions vise à favoriser une vision pragmatique de l'exécution des peines. Dans cette perspective, nous préconisons de faire des collectivités territoriales des partenaires de l'exécution des peines. Il s'agit d'une proposition innovante, mais qui nous semble de nature à permettre notamment le développement du travail d'intérêt général. De même, il faudra organiser régulièrement de vrais échanges entre les magistrats du parquet, les juges correctionnels et les juges de l'application de peines sur les stratégies à mettre en œuvre.

La quatrième série de propositions vise à rendre crédible l'exécution des peines en milieu ouvert. Leur exécution doit être rapide et elle doit faire l'objet d'un suivi, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il me semble donc nécessaire d'y associer les collectivités territoriales – qui devront également être associées à la conception des lieux de détention pour que les lieux de préparation à la sortie et les centres de semi-liberté soient implantés là où il y a du travail.

La cinquième série de propositions vise enfin à adapter les prises en charge en milieu carcéral. Il convient d'accompagner l'ensemble des sorties de détention afin d'éviter les récidives. Actuellement, cela semble quasiment inimaginable pour les courtes peines. Enfin, l'investissement dans l'immobilier pénitentiaire doit nous permettre de nous doter d'établissements adaptés aux différents besoins.

Telles sont nos vingt-cinq propositions, que nous aurons de nouveau l'occasion d'examiner lorsque nous aborderons le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Cela dit, en toile de fond demeure la question principale, celle des moyens ; en effet, sans moyens adaptés, nous pouvons toujours rêver d'une stratégie pénitentiaire et pénale idéale...

M. Philippe Bas, président. – Je félicite les deux rapporteurs pour leur travail passionnant, de fond et sans *a priori*. C'est toute l'efficacité du système pénitentiaire qui est en cause, et cela commence dès le prononcé de la peine, qui, si elle est courte, n'est pas exécutée tant que le juge de l'application des peines ne s'est pas prononcé, le cas échéant dans un sens différent du tribunal correctionnel. C'est effrayant, mais nous ne sommes pas aujourd'hui en mesure de protéger la société et d'assurer aux détenus un avenir à leur libération.

Un système carcéral dans lequel seule une minorité de détenus a accès à une formation ou à un travail, où il n'y a pas suffisamment de peines alternatives à l'enfermement et dont le parc immobilier est inadapté, voire vétuste, justifierait un effort de long terme allant

bien au-delà du projet de loi quinquennale annoncé ; du reste, la garde des sceaux en est, je le sais, tout à fait consciente.

Mme Brigitte Lherbier. – Merci de cette présentation passionnante.

Ce qui me préoccupe, c'est la situation des femmes. Elles sont souvent soumises au même régime sécuritaire que les hommes, alors qu'elles sont beaucoup moins nombreuses. *A fortiori* lorsqu'il y a un enfant, est-il vraiment nécessaire de les soumettre au même régime de sécurité ? On pourrait imaginer quelque chose de plus humain, de plus adapté à cette population. Qu'en pensez-vous ?

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai apprécié la lucidité et l'esprit de ce diagnostic.

Néanmoins, quelles que soient nos propositions, ce travail ne mènera à rien puisqu'il ne reste pas un sou ; à quoi bon, dès lors, produire un énième rapport ? Cela dit, il est vrai que l'on pourrait faire, à moindres frais, un peu de ménage pour rendre plus lisibles l'exécution des peines et le dispositif en général.

En outre, n'y a-t-il pas, dans les propositions n^{os} 1 à 5 et n^o 11, qui visent à séparer l'exécution de la peine de son aménagement, une contradiction interne ? Comment procéder à une telle séparation ? L'aménagement de la peine fait partie de son exécution ; c'est parce que l'on juge que cet aménagement améliorera le comportement du détenu qu'on le propose.

Enfin, deux propositions novatrices me paraissent intéressantes. Premièrement, vous proposez d'intégrer les collectivités territoriales dans le dispositif ; j'en ai fait localement l'expérience, les collectivités peuvent apporter un complément utile à l'exécution des peines, tout en en retirant un bénéfice. Deuxièmement, vous suggérez un mode d'organisation qui existe au Canada, où les détenus sont incarcérés non selon la longueur de leur peine mais selon leur dangerosité et leur capacité de réinsertion. C'est très positif.

M. André Reichardt. – Je félicite nos deux rapporteurs pour ce travail intéressant et exhaustif. Bien des propositions sont pertinentes, mais, à mon sens, celles qui devraient retenir le plus notre attention sont celles qui concernent l'architecture des peines, de toute nature. Il faut redéfinir la hiérarchie des peines, on l'a souvent dit. Peut-être d'ailleurs qu'un groupe de travail pourrait approfondir cette question ; il s'agirait d'un travail de longue haleine permettant de rendre les peines cohérentes entre elles, ce qui, on le sait, n'est plus le cas.

Par ailleurs, la proposition n^o 13, sur l'implication des collectivités territoriales dans l'exécution de peines, mériterait d'être affinée. On connaît les difficultés de certaines collectivités territoriales, notamment les communes, qui sont déjà surchargées. Il faudrait donc préciser le contenu de cette proposition.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faut que ce soit volontaire !

M. André Reichardt. – De même, soyons prudents avec l'encouragement de travaux d'intérêt général sous la forme de chantiers collectifs, figurant à la proposition n^o 20. Un travail d'intérêt général doit être accepté par son « bénéficiaire », et les chantiers collectifs ne doivent pas se traduire, pour la collectivité, par une obligation de faire.

Par ailleurs, j'appelle aussi à la prudence sur la proposition n^o 22, qui vise à déléguer au directeur des services pénitentiaires des prérogatives actuellement dévolues aux

magistrats – renouvellement des permissions de sortie ou encore habilitation des structures offrant des travaux d'intérêt général. Si je peux éventuellement être d'accord avec ces deux premiers exemples, ce sont les points de suspension qui m'inquiètent ; il faut des précisions.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous sommes à un moment grave, puisque la barre des 70 000 détenus vient d'être franchie pour la première fois, alors que nous ne disposons que de 60 000 places de prison. La garde des sceaux vient de présenter son plan pour les prisons, qui comporte des évolutions intéressantes, et dont l'état d'esprit rejoint vos préconisations. D'ailleurs, quoique bipartisan, votre rapport reflète une vision partagée, ce qui est peu commun ! Longtemps, sur ce sujet, certains ne juraient que par la construction de prisons quand d'autres en dénonçaient l'inutilité – pour caricaturer. Vos propositions, de plus, frappent par leur pragmatisme et leur humanisme soucieux d'efficacité. Et elles ne coûtent pas toutes très cher ! Aussi mériteraient-elles d'être mises en œuvre.

J'ignore quelle sera la traduction du plan pour les prisons - même si la ministre a annoncé une hausse de 25 % du budget de l'administration pénitentiaire en cinq ans, et qu'un projet de loi sur la justice a été déposé sur le bureau du Sénat - mais il serait intéressant que vous communiquiez de concert sur vos propositions, car cela montrerait qu'en la matière les clivages partisans sont gages d'inefficacité, et que celles-ci soient insérées dans le projet de loi sur la justice et dans la discussion budgétaire – où je pense que la garde des sceaux leur fera bon accueil.

Certaines mesures de son plan pour les prisons vont au-delà de vos recommandations ; je pense par exemple à la diversification des établissements, et en particulier à l'instauration d'établissements spécifiques pour les détenus dont la sortie est proche. Elle aborde aussi, assez discrètement quoique de manière osée, la question de la régulation pénitentiaire, c'est-à-dire la modulation des dates d'entrée et de sortie en fonction des places disponibles. Et elle prévoit la fin des sorties sèches, qui fait d'ailleurs consensus. Nous aurons, certes, des critiques à formuler sur le projet de loi sur la justice. En particulier, l'augmentation du budget doit-elle bénéficier uniquement à l'administration pénitentiaire ?

M. Jacques Bigot, rapporteur. – Merci pour vos commentaires constructifs. Sur les prisons pour femmes : nous sommes favorables à l'adaptation, même s'il faut garder à l'esprit que certaines femmes sont condamnées pour des faits d'une très grande violence. L'aménagement de la peine, monsieur Collombat, relève de la compétence de celui qui prononce la sanction. Le juge de l'application des peines statue, lui, sur les demandes de libération conditionnelle ou de mise en semi-liberté. Mais cette répartition des rôles s'est perdue depuis 2009, et les juges de l'application des peines ont assez largement le sentiment que leurs collègues de correctionnelle se déchargent sur eux. Il faut promouvoir la discussion entre juges et l'élaboration de stratégies partagées. Les peines criminelles sont lourdes mais exécutées dans des maisons centrales. Ces dernières ne sont pas pleines, d'ailleurs, et on y a le temps de préparer la sortie. C'est pour les détentions courtes, correctionnelles, que le travail n'est pas bien effectué. Quant à la proposition n°13, elle ne vise pas à confier aux collectivités territoriales la charge des TIG. Mais à Strasbourg, par exemple, il y en a environ 300 par an. Il vaut donc la peine d'élaborer une stratégie spécifique pour leur emploi. Les détenus non criminels sont souvent des personnes de la région ; c'est donc les habitants de la région qui subiront l'éventuelle récurrence – et ils s'en plaindront à leur élu local. D'où l'importance de mobiliser les élus locaux, même si ce n'est pas dans l'esprit français. En Allemagne, les *Länder*, qui ont la compétence sur l'administration pénitentiaire, ont même obtenu des prérogatives législatives. Même le choix des lieux de détention doit impliquer les élus locaux. Le Sénat est bien placé pour recommander de les prendre en compte !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Si nos concitoyens pensent que l'emprisonnement est la seule solution, c'est parce qu'ils pensent que les peines prononcées sont correctement exécutées. Or nous savons que ce n'est pas vrai – ce qui décrédibilise le système. La conséquence est que les procédures existantes sont dévoyées de leur objet. C'est notamment le cas des comparutions immédiates, surchargées, ce qui allonge indéfiniment les délais de jugement pour les procédures normales : du coup, les parquets ne convoquent plus à des audiences devenues trop lointaines... C'est inacceptable.

L'encellulement individuel n'est pas respecté, et la surcharge carcérale rend la vie difficile non seulement aux détenus, sur lesquels tous ne s'apitoient pas nécessairement, mais aussi aux surveillants, qui sont régulièrement agressés. Il y a dans nos prisons un climat de tension permanente que nous n'avons pas retrouvé en Allemagne. Il faut donc revenir à un système correct, où les peines sont exécutées normalement. Puis, une amende, une retenue sur salaire, un TIG, ce sont des sanctions pénales !

Enfin, certains bâtiments – même récents – sont très mal conçus. Certaines astuces simples, vues en Allemagne, amélioreraient la situation. Nous débattons de la ventilation des crédits lors du vote du projet de loi sur la justice : il va de soi que la mise en œuvre de nos propositions réclamera des moyens. Un bon système fait qu'à la sortie cela se passe bien et pour celui qui a purgé sa peine et pour la société.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

M. Alain Richard. – Nous le disons à chaque fois, le vote auquel nous procédons porte sur la publication ; il n'emporte en rien l'accord des uns et des autres sur les divers éléments du rapport. Cela est connu, mais tous les acteurs finissent par l'appeler un « rapport du Sénat ». Il vaudrait mieux que nous prenions le temps, individuellement ou pour le compte de chaque groupe, de faire des observations, afin d'éviter toute ambiguïté.

Nos rapports font souvent preuve d'une richesse luxuriante en termes de propositions mais celles-ci ne sont pas toujours tout à fait suffisantes en termes de faisabilité...

Nous partageons beaucoup de propositions du rapport. Mais dire « il suffit de rajouter des crédits » est un raccourci imprudent.

M. Philippe Bas, président. – Un rapport adopté ne l'est pas forcément à l'unanimité. Nous examinerons bientôt le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ; il est donc important de publier ce rapport. Libre à chacun de dire s'il a des réserves.

M. Jacques Bigot, rapporteur. – Je suis d'accord.

M. Philippe Bas, président. – Merci.

La réunion est close à 16 h 30.

Mercredi 19 septembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 15.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Organisation des auditions (ne sera pas publié)

Ce compte rendu ne sera pas publié.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion, suspendue à 8 h 30, est reprise à 8 h 50.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Alexandre Benalla, ancien chargé de mission à la présidence de la République

M. Philippe Bas, président. – Nous entendons ce matin M. Benalla, c'est notre vingt-troisième audition depuis le mois de juillet. Nous souhaitons tous qu'elle se déroule comme les précédentes, c'est-à-dire en bon ordre et dans le climat de sérénité qui prévaut depuis le début de nos travaux. Nous n'avons pas à tenir compte ici de propos qui ont pu être tenus hors de notre enceinte, quels qu'ils aient été. En revanche, nous devons veiller à respecter les exigences particulières qui s'imposent à cette audition.

Je rappelle le périmètre exact de notre mission d'information, pour laquelle nous avons reçu, le 23 juillet dernier, les pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête : « les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités ». Ce périmètre est très différent de celui de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, qui portait sur « les événements survenus en marge de la manifestation parisienne du 1^{er} mai 2018 », il s'agissait donc, pour nos collègues de l'Assemblée nationale, d'enquêter sur des faits déterminés faisant l'objet de poursuites judiciaires, comme l'a très clairement fait remarquer Mme le garde des sceaux dans la lettre qu'elle a adressée, le 23 juillet dernier, au président de l'Assemblée nationale – lettre qui a été publiée.

Nous devons, quant à nous, continuer à nous conformer strictement à notre mandat, qui a été rédigé précisément pour se conformer strictement à la Constitution. Comme nous le faisons avec toute personne mise en examen, à l'instar de l'audition du commissaire Creusat la semaine dernière, aucune question ne portera sur les faits donnant actuellement lieu

à l'enquête judiciaire dont fait l'objet M. Benalla. De la même façon, et comme nous le faisons chaque fois que nous entendons un collaborateur du Président de la République, nous ne posons aucune question sur des décisions ou des actes du Président de la République, qui sont couverts par l'irresponsabilité constitutionnelle du chef de l'État. Nous nous sommes toujours tenus à cette double règle à l'égard de la séparation des pouvoirs, donc il nous est naturel de continuer à le faire, bien entendu.

En revanche, nous avons souhaité entendre M. Benalla sur ses activités, ses missions et la manière dont il les a exercées, afin d'apprécier dans quelle mesure celles-ci ont pu interférer avec le fonctionnement normal de services qui relèvent de la responsabilité du Gouvernement.

Monsieur Benalla, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alexandre Benalla prête serment.

M. Philippe Bas, président. – Si vous le souhaitez, ce n'est pas du tout une obligation, vous pouvez nous faire un exposé introductif sur vos fonctions et la manière dont vous les avez exercées en relation avec les services préfectoraux, les services de sécurité, notamment le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) et le commandement militaire du palais de l'Élysée, sinon nous passerons directement aux questions.

M. Alexandre Benalla, ancien chargé de mission à la présidence de la République. – Monsieur le président, madame, monsieur les Rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à préciser les propos qui ont été les miens sur France Inter, des propos sortis de leur contexte, car je sais que nombre d'entre vous ont été vexés ou choqués. (*Exclamations.*) Je tiens à préciser le contexte dans lequel je les ai prononcés. J'ai ressenti à un moment un acharnement médiatique, un acharnement politique. J'ai eu l'impression qu'un certain nombre de personnes se servaient des institutions de notre pays à des fins politiques et médiatiques. Je sers les institutions de mon pays depuis l'âge de dix-huit ans. En intégrant la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, j'ai toujours défendu les institutions, j'ai toujours respecté les institutions et j'ai été élevé dans le respect de ces institutions. Je tiens à vous dire que j'ai un profond respect pour le Sénat, pour les sénateurs. Mon propos venait de l'impression d'être instrumentalisé à des fins politiques.

J'ai été bien élevé, et j'ai un profond regret pour le propos que j'ai eu à votre rencontre, monsieur le président. Quelles que soient les circonstances, quelle que soit la pression, on ne s'en prend pas aux hommes. Je veux vous assurer de mon respect total des institutions, du Sénat et des sénateurs, et je vous présente mes excuses, monsieur le président Bas, pour les propos que j'ai pu tenir, car on n'attaque pas les hommes. C'est tout ce que j'avais à dire en introduction.

M. Philippe Bas, président. – Je prends acte de vos excuses ; je ne comptais pas revenir sur cet incident, qui est extérieur à nos travaux, comme je l'ai suggéré dans mon propos liminaire.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je vous poserai un certain nombre de questions sur votre formation, vos compétences et votre procédure de recrutement. Tout

d'abord, quelle est votre formation, notamment en matière de sécurité et, éventuellement, de protection rapprochée ?

M. Alexandre Benalla. – Je suis titulaire d'un master 1 en droit, spécialité sécurité publique. J'ai été auditeur « Jeunes » de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) ; j'ai intégré la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale en 2009. J'ai suivi une préparation militaire gendarmerie pendant quinze jours à l'issue de laquelle je suis sorti major de la promotion. Au fil des années, dans le cadre de la réserve opérationnelle, j'ai suivi un certain nombre de formations et obtenu des qualifications, ayant trait au droit, à la procédure pénale – dans quel cadre il est possible ou non d'intervenir –, au maniement des armes et de certains équipements particuliers. Telles sont ma formation universitaire et ma formation plus opérationnelle au sein de la gendarmerie nationale : quand vous signez l'engagement de servir dans la réserve, vous devez suivre un certain nombre de cours dans le cadre de la formation continue – pratiquer le tir tous les ans, mettre à jour vos connaissances en droit pénal, en procédure pénale. C'est ma principale formation.

En tant que réserviste opérationnel de la gendarmerie nationale, par le biais des équivalences, un certain nombre de qualifications m'ont été délivrées par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). En 2011 ou en 2012, de mémoire, m'a été délivrée une première carte professionnelle « protection physique des personnes » : on juge que vous avez les compétences requises pour assurer la protection d'un certain nombre de personnes, des compétences que j'ai exercées dans un cadre privé.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quel a été votre parcours professionnel en matière de sécurité et de protection rapprochée ?

M. Alexandre Benalla. – Je peux revenir sur certains points, car ils sont publics. J'ai travaillé au service d'ordre du parti socialiste où j'ai croisé un certain nombre d'entre vous, que je reconnais dans cette salle. J'ai assuré la protection de la première secrétaire pendant environ deux ans de manière bénévole – le service d'ordre est bénévole –, puis j'ai exercé les fonctions d'adjoint au responsable du service d'ordre national pendant la campagne présidentielle de 2012 – j'étais alors chargé de la sécurité et de l'organisation générale des meetings, des déplacements du candidat. Ensuite, j'ai intégré le cabinet d'Arnaud Montebourg – je n'en suis pas parti au bout d'une semaine, contrairement à ce qui a pu être dit, mais après trois mois et pas pour les raisons qui ont été avancées. J'ai intégré une société de conseil et de sûreté pendant deux ans, où j'ai exercé les fonctions de conseiller du président – relations institutionnelles, stratégie, direction opérationnelle. J'ai voyagé, rencontré des gens. J'étais moins ici dans une fonction de protection opérationnelle. J'ai travaillé pendant neuf mois au sein d'une organisation internationale : je m'occupais principalement de la sécurité du président de l'Office européen des brevets. J'ai été recruté officiellement en décembre 2016 – j'ai travaillé bénévolement dès fin septembre 2016 – comme directeur de la sûreté et de la sécurité de La République En Marche. J'ai assuré, organisé, aidé à la préparation d'un certain nombre de déplacements du candidat Emmanuel Macron et d'événements, tels que les meetings politiques, les conférences de presse, les déplacements thématiques, etc. J'ai monté un étage de l'ascenseur social, je me suis vu confier d'autres responsabilités en arrivant à l'Élysée le 17 mai 2017.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quels entraînements avez-vous suivis pour l'utilisation d'armes à feu ?

M. Alexandre Benalla. – En 2009, j’ai suivi une préparation militaire gendarmerie. On vous apprend le maniement des armes en sécurité : à quel titre vous pouvez porter l’arme, l’utiliser ; vous tirez de manière régulière et vous tirez un certain nombre de cartouches – c’est obligatoire si vous voulez continuer à être sur le terrain. Je pratique également le tir sportif depuis un certain nombre d’années : je me rends au stand de tir une à deux fois par semaine pendant une heure. C’est un sport, une passion. À ce titre, je détenais un certain nombre d’armes. J’ai donc une parfaite connaissance et une parfaite maîtrise des armes à feu.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous avez répondu, au moins partiellement, à la question que je souhaitais vous poser. Ces entraînements ont-ils été sanctionnés par des qualifications, des certificats ou des diplômes ?

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait, et je suis en mesure de vous les fournir. Un certificat nous est remis deux fois par an ; je pourrai vous les transmettre.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je vous en remercie, la commission est tout à fait en demande de cela.

M. Alexandre Benalla. – Quand vous êtes tireur sportif, vous disposez d’un carnet de tir. Pour vous autoriser à acquérir et détenir des armes, la préfecture demande que vous soyez inscrit six mois au préalable dans un club de tir. Vous êtes alors astreint à un certain nombre de tirs sous le contrôle d’un moniteur agréé par la Fédération française de tir, qui tamponne votre carnet de tir. Vous devez fournir un certificat médical attestant que, psychologiquement, vous êtes stable. Vous devez fournir votre carnet de tir, qui fait valoir que vous venez régulièrement, que vous pratiquez dans les bonnes règles, que vous savez manier une arme en toute sécurité. Puis, une enquête de moralité est faite par la préfecture : vous répondez à un questionnaire et une enquête de voisinage est réalisée pour voir si vous êtes une personne tout à fait correcte. Le préfet émet un avis et vous délivre une autorisation d’acquérir et de détenir cette arme. Mais, pour conserver ces armes, vous êtes astreint à rester affilié à la Fédération française de tir et donc à pratiquer le tir trois fois par an au minimum. Je vous l’ai dit, je le pratiquais une à deux fois par semaine, avec un certain nombre de professionnels d’ailleurs : c’est un petit monde, qui est méconnu.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Pouvez-vous nous expliquer comment vous avez rejoint la campagne présidentielle de l’actuel Président de la République ?

M. Alexandre Benalla. – J’ai été sollicité par un camarade – je pèse mes mots –, qui avait rejoint La République En Marche, au vu des compétences que je pouvais avoir en termes d’organisation et en termes pratico-pratiques. Un certain nombre de personnes dans les rangs de La République En Marche travaillaient plus sur des sujets de fond, mais une campagne présidentielle exige beaucoup de logistique, de pratique, et demande une certaine expérience. J’avais une petite expérience avec la campagne présidentielle de 2011-2012, une expérience unique que j’avais adorée. Une campagne présidentielle, c’est passionnant. J’y suis donc allé ; tout le monde m’a dit que j’étais un peu fou parce que le candidat n’avait aucune chance. Mais quand j’ai rencontré le personnage pour la première fois, j’ai été séduit et je me suis investi à 100 % dans cette campagne. On a commencé avec des petits moyens et l’équipe s’est étoffée au fur et à mesure, dans un bon état d’esprit. Le candidat Macron a pu devenir Président de la République grâce à un certain nombre de personnes qui ont fourni un travail important. J’ai rejoint le mouvement parce que j’avais été sollicité par un ancien

camarade en qui j'avais totale confiance : il connaissait mes compétences, mes capacités d'organisation et de logistique, ainsi que mon engagement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Qui est cet ancien camarade ?

M. Alexandre Benalla. – Je souhaite le préserver pour le moment : c'est quelqu'un qui a travaillé à La République En Marche et qui y travaille toujours.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – De ce fait, vous étiez vous-même salarié à La République En Marche ?

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous n'aviez jamais travaillé pour La République En Marche, pour le candidat Emmanuel Macron ou Emmanuel Macron lui-même avant cette date ?

M. Alexandre Benalla. – Jamais. Je ne me souviens plus si j'ai été engagé en CDD ou en CDI, mais je pourrai vous fournir le contrat de travail si vous le souhaitez. Le salaire était de 3 500 euros nets, un salaire divisé par trois par rapport à celui qui m'était versé par l'organisation internationale. J'ai été embauché le 5 décembre 2016 et mon contrat a pris fin le 15 ou le 16 mai 2017.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Votre activité antérieure concernait une organisation internationale ?

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait.

M. Philippe Bas, président. – S'agit-il de l'Office européen des brevets dont vous avez parlé précédemment ?

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait. J'y ai travaillé entre sept et neuf mois.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quelle était votre activité au sein de cette organisation ?

M. Alexandre Benalla. – J'étais le conseiller du président de l'Office européen des brevets. Je m'occupais particulièrement de sa sécurité et, plus généralement, de la sécurité de l'Office, qui est basé à Munich. Nous étions une petite équipe de quatre personnes, nous nous partageons les tâches : il s'agissait de la sécurité opérationnelle et, surtout, de conseil.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Organisation et opération.

M. Alexandre Benalla. – Exactement.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quelles fonctions exerciez-vous pendant la campagne électorale ?

M. Alexandre Benalla. – J'étais le directeur de la sûreté et de la sécurité de La République En Marche.

M. Philippe Bas, président. – Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. Alexandre Benalla. – Une équipe de quatre permanents travaillait avec moi. Quand on entend « sûreté et sécurité », on fait tout de suite un focus sur la protection rapprochée, mais cela ne faisait pas partie de nos tâches.

Au terme de ses fonctions de ministre de l'économie, Emmanuel Macron s'est vu retirer par le ministère de l'intérieur sa protection policière. Il a fallu faire avec les moyens du bord, si j'ose dire. Deux professionnels de la protection physique des personnes ont été recrutés pour assurer pendant deux mois et demi ou trois mois la sécurité du candidat Macron. Dès que la candidature a été officialisée, le ministère de l'intérieur a fourni un service d'officiers de sécurité comprenant quatre personnes – deux conducteurs et deux officiers de sécurité que l'on appelle les « sièges ». Puis, l'équipe est montée en puissance au fur et à mesure de l'avancée de la campagne.

Comme vous le savez, il y a une séparation entre le politique et l'institutionnel, notamment dans le cadre d'une campagne présidentielle. En vertu d'un certain nombre de textes, les policiers et les gendarmes n'ont pas le droit d'assurer – je pèse mes mots – l'ordre à l'intérieur des meetings politiques. Cette interdiction vaut aussi lors des meetings syndicaux et au sein des associations. Lors d'une campagne présidentielle, un certain nombre d'adversaires politiques peuvent venir faire le *buzz* dans vos meetings. Chez Les Républicains, le groupe de protection existe depuis fort longtemps ; il y avait un service d'ordre au groupe socialiste ; La France insoumise a aussi son service d'ordre. Tous les partis politiques, tous les syndicats ont un service d'ordre. Cela fait un peu « gros bras », mais ces services s'occupent non seulement de la sécurité, mais aussi de l'organisation, de l'accueil du public. Des personnes de tout âge s'impliquent bénévolement dans une campagne en collant des affiches, en distribuant des tracts, en faisant du mailing, de la veille sur les réseaux sociaux, du « calling », mais également en étant membres du service d'ordre. Sur la base du fichier des adhérents, nous avons sollicité un certain nombre de personnes.

Lors des déplacements, il faut des voitures, des chauffeurs, des personnes pour accueillir le public, assurer la sécurité du meeting – c'est une petite partie de l'effectif –, même si vous vous reposez, eu égard au cadre légal actuel et au contexte terroriste, sur des professionnels. On fait appel à des sociétés de sécurité privées, qui sont agréées. On peut aussi intervenir lors de réunions avec le préfet ou contacter le directeur de cabinet du préfet en cas de menaces sur les réseaux sociaux, lequel doit assurer à chacun, où qu'il aille, le même niveau de sécurité dans le cadre d'une campagne présidentielle. Mon rôle était aussi d'avoir des contacts avec l'autorité préfectorale, avec les renseignements territoriaux, avec les sociétés de sécurité privées locales, pour mettre en musique le meeting, le déplacement de A à Z au-delà du périmètre de la sécurité et de la sûreté, cela allait du bon acheminement du candidat sur le lieu du meeting, à la réservation des voitures, des hôtels, en passant par l'animation et la formation générale des bénévoles, qui sont non pas des militants, mais des adhérents chez En Marche. Mon rôle était de tout coordonner. Le service d'ordre est passé de 4 à 400 personnes environ. Je le répète, ce ne sont pas des « gros bras », ce sont des gens normaux qui se sont investis dans la campagne d'une manière différente.

M. Philippe Bas, président. – Vous êtes en train de nous dire, en décrivant ces fonctions, que vous exerciez déjà une fonction d'organisation...

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait.

M. Philippe Bas, président. – ... mais vous exercez aussi une activité de protection rapprochée, correspondant au métier que vous faisiez jusqu'alors en partie au moins.

M. Alexandre Benalla. – Pour vous répondre de manière très précise, à l'occasion de la campagne présidentielle, je suis au regret de vous dire que je n'étais pas le garde du corps d'Emmanuel Macron. Je n'ai jamais été le garde du corps d'Emmanuel Macron.

Dès lors que vous assurez l'interface entre le candidat et un certain nombre de personnes, vous êtes un facilitateur, vous avez une proximité physique avec la personne. Vous pouvez avoir besoin de lui dire que l'on est en retard, qu'il faut passer à la séquence suivante. Comme je vous l'ai dit, pendant une durée de trois mois environ – je vous fournirai les dates exactes des recrutements et de l'arrivée des officiers de sécurité du service de la protection (SDLP) –, deux personnes étaient chargées de la protection d'Emmanuel Macron, étaient dans la voiture avec lui, l'accompagnaient partout, y compris là où je n'allais pas, le soir, lors de rendez-vous, chez les média...

Pour ma part, j'avais une tâche d'organisation générale, de sécurité générale. Lors des meetings, j'étais proche de lui physiquement – on a vu les images dans les médias –, comme un certain nombre de personnes, sur lesquelles on ne porte pas aujourd'hui d'attention particulière. Cette proximité est nécessaire pour lui communiquer un certain nombre de messages. Je n'étais pas le garde du corps d'Emmanuel Macron et je ne l'ai jamais été.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Sur ce point, je vous soumet une déclaration qui vous est prêtée par le *Journal du dimanche* (JDD), à qui vous avez donné une interview : « Il devient le « siège » du candidat, celui qui est assis à côté de son chauffeur et recrute une équipe. »

M. Alexandre Benalla. – C'est inexact.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le « siège » n'est pas une fonction opérationnelle ?

M. Alexandre Benalla. – Pour être tout à fait précis, c'est inexact.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Qu'est-ce qui est inexact ?

M. Alexandre Benalla. – Ce n'est pas moi qui parle dans cette interview.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Le JDD prétend retracer vos propos. Vous nous dites que vous ne les avez pas tenus ?

M. Alexandre Benalla. – Je n'ai jamais été le « siège » d'Emmanuel Macron. J'ai dû monter dans la voiture à deux ou trois reprises, c'est possible, mais je n'ai jamais été son « siège », ni son « épaulé » d'ailleurs.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Je continue sur votre parcours et vos compétences. Je souhaiterais que vous soyez un peu plus précis sur les conditions dans lesquelles vous avez rejoint la présidence de la République. Qui vous a recruté ? Avez-vous sollicité de vous-même un emploi ou avez-vous été recommandé ?

M. Alexandre Benalla. – À la fin d'une campagne présidentielle, qui plus est victorieuse, vous avez pu voir les compétences des uns et des autres. De la même manière que les parlementaires peuvent choisir leurs collaborateurs à l'issue d'une élection, le Président de la République et ses proches conseillers ont choisi leurs collaborateurs au vu de leur engagement, leur professionnalisme et la confiance, notion primordiale en politique.

Vous-mêmes, parlementaires, pouvez être amenés à proposer aux personnes efficaces, professionnelles, engagées à vos côtés durant la campagne sénatoriale ou législative un emploi de collaborateur parlementaire. Jean-Marie Girier, le directeur de campagne d'Emmanuel Macron, m'a demandé à la fin ce que je souhaitais faire. Il pensait que j'avais une compétence et que je pourrais les aider dans l'aventure présidentielle. Il est normal de ne pas claquer la porte à ceux qui n'ont pas dormi plus de trois heures par nuit pendant quatre ou cinq mois, n'ont pas vu leur famille et en plus ont été bons dans ce qu'ils faisaient. Je le dis sans modestie. Un certain nombre de personnes présentes pendant la campagne présidentielle et qui étaient dotées de certaines compétences ont été recrutées, certaines en tant que chargées de mission culturelle, d'autres comme attachées de presse. Moi, j'ai été recruté pour l'organisation, la logistique et la sécurité – on ne va pas le nier, parce que c'est ce que j'ai fait pendant neuf ans. C'est le fonctionnement normal, l'issue normale d'une campagne présidentielle.

M. Philippe Bas, président. – Je crois que Mme Jourda ne vous demandait pas si c'était normal ou pas ; mais comment vous avez été recruté.

M. Alexandre Benalla. – Je vais répondre précisément : on m'a indiqué que les fonctions ciblées pour moi concernaient la chefferie de cabinet parce qu'elles correspondaient à mes compétences : une mission d'organisation générale, de coordination générale, de terrain, ce que j'aime. J'ai ensuite été appelé par le service des ressources humaines de la présidence de la République, avec lequel j'ai eu un entretien et qui m'a demandé mes précédents emplois, mon salaire, mes compétences. Je leur ai apporté mes diplômes, mes attestations.

J'ai eu un entretien avec le directeur de cabinet du Président de la République, Patrick Strzoda, le patron de la « maison ». Même si un directeur général des services est aujourd'hui nommé, c'est lui qui recrute le personnel. On m'a annoncé que j'étais recruté sous le statut de chargé de mission. Vous avez été secrétaire général de l'Élysée, monsieur Bas, vous connaissez tout cela par cœur : il y a des chargés de mission, des conseillers et des personnes qui occupent une place à part, telles que le secrétaire général, le directeur de cabinet, le conseiller spécial. Le statut – il est très important de le rappeler – fixe votre salaire. Mon statut de chargé de mission était le niveau le plus bas au sein du cabinet du Président de la République. Il y en a une dizaine. J'ai occupé mes fonctions seul à la chefferie de cabinet pendant une dizaine de jours en attendant l'arrivée d'un chef de cabinet. On a découvert la maison, on est allé au contact du personnel, des chefs de service pour essayer de comprendre le fonctionnement.

Même si Emmanuel Macron avait déjà une expérience, tout était nouveau. Pendant dix jours, j'étais tout seul à la chefferie. Jean-Marie Girier n'était plus là. Puis, François-Xavier Lauch est arrivé. J'ai eu un entretien avec lui pour lui dire d'où je venais, ce que j'avais fait avant, de quoi j'étais capable. Il m'a dit : « OK, très bien », et j'ai été engagé comme chargé de mission auprès du chef de cabinet. Tout en conservant mon statut, mes fonctions ont évolué. Nous étions quatre au sein de la chefferie de cabinet : un chef de cabinet, un chef -adjoint de cabinet – ces deux dénominations sont des titres, car elles

impliquent une nomination au *Journal officiel* – et deux chargés de mission dans des fonctions d’adjoint au chef de cabinet, comme cela a été précisé, me semble-t-il, par Patrick Strzoda devant la commission d’enquête de l’Assemblée nationale.

Il y a trois choses : le statut, qui détermine votre salaire ; votre position sociale au sein du cabinet, si je puis m’exprimer ainsi ; votre fonction, c’est-à-dire ce que vous faites au quotidien, et le titre, dont vous pouvez vous prévaloir, celui de chef adjoint de cabinet ou de chef de cabinet adjoint dès lors que vous êtes nommé au *Journal officiel*.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous êtes précis... mais pas dans votre réponse à ma question : qui vous a recruté ? Vous avez parlé à deux reprises de Jean-Marie Girier, mais vous avez dit : « On m’a demandé ». Qui est « on » ? Concrètement, comment s’est passée la mise en contact ? On comprend bien que M. Strzoda est votre supérieur hiérarchique, et il est normal que ce soit lui qui vous recrute, mais comment le contact s’est-il fait ?

M. Alexandre Benalla. – Pour être très précis, Jean-Marie Girier a fait l’interface, dans la phase de transition. Quand vous êtes nouvellement élu à la présidence de la République, un certain nombre de personnes préparent la transition – certains vont rester, tandis que d’autres s’en vont occuper d’autres fonctions. Pour ma part, je ne sais pas qui a décidé pour moi. On m’a fléché : quand je dis « on », c’est sûrement le Président de la République avec Alexis Kohler et Patrick Strzoda, qui était nouvellement nommé – ce dernier n’ayant pas participé à la campagne présidentielle, il a été recruté pour ses compétences, son expérience professionnelle et en cabinet au plus haut sommet de l’État. À son arrivée, il ne connaissait pas Alexandre Benalla. Pour monter son équipe, il a été conseillé par l’ancienne équipe, en l’occurrence Jean-Marie Girier et peut-être Alexis Kohler. Ils n’ont pas passé trente minutes sur moi, ils ont dû considérer tous les profils des personnes qui occupaient des fonctions importantes pendant la campagne présidentielle, fléchant un certain nombre de fonctions sur le fond ou la forme. Voilà comment j’ai été recruté. Ensuite, j’ai été sollicité par Patrick Strzoda pour un entretien : il m’a indiqué que mon profil était bon et qu’il était bien d’avoir un profil différent à la chefferie de cabinet.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quelle est votre activité professionnelle actuelle ?

M. Alexandre Benalla. – Pôle emploi.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Ce renseignement vaut ce qu’il vaut, mais, dans quasiment tous les journaux, il vous a été prêté une activité de garde du corps momentanée – peut-être est-elle inexistante, vous nous le direz – auprès d’une star de la télé-réalité.

M. Alexandre Benalla. – Je ne suis pas tombé aussi bas, malheureusement. Je n’ai eu aucune activité professionnelle depuis que j’ai quitté l’Élysée. Il y a eu un certain nombre de *fake news* – je n’ai pas la maîtrise des médias.

M. Philippe Bas, président. – Nous non plus, monsieur Benalla.

M. Alexandre Benalla. – Je le sais bien, je l’ai compris. Mes avocats ont déposé un certain nombre de plaintes. Je ne lis plus la presse ; j’en ai des échos. Quoi qu’il en soit, je n’ai pas exercé de fonctions de garde du corps, pas plus que je ne souhaite monter une société

au Maroc, comme cela a pu être dit. Je suis Français, je suis bien en France. Je m'explique devant vous et je m'expliquerai devant la justice. Ensuite, on reprendra une vie normale ; en tout cas, on fera autre chose.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je vais commencer par une question directe. Nous avons reçu le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet du Président de la République et le chef de cabinet du Président de la République. Tous trois nous ont dit que vos fonctions consistaient en l'organisation de voyages et de déplacements, à l'exclusion d'autres missions. Pouvez-vous ici sous serment nous confirmer qu'à aucun moment, à l'Élysée, vous n'avez exercé de mission relevant de la police ou de la sécurité ?

M. Alexandre Benalla. – Je vous le confirme. Je n'ai jamais été ni policier, ni garde du corps du Président de la République.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous n'avez jamais exercé de fonctions relevant soit de la sécurité, soit de la police ?

M. Alexandre Benalla. – Pour être très précis, j'énumérerai les quatre missions qui m'incombaient – je vous parlerai ultérieurement de la cinquième.

La première concernait l'organisation des déplacements nationaux, avec un certain nombre de réunions préalables, de déplacements préparatoires avec le préfet et son directeur de cabinet, le directeur départemental de la sécurité publique, en liaison avec un certain nombre de personnes de l'Élysée, telles que l'intendant, le service de presse, le chef du GSPR, le protocole quand il y a des personnalités étrangères.

Il faut bien préciser ce qu'est la chefferie de cabinet, car c'est assez flou, je le conçois, pour les gens. À l'Élysée, il y a le cabinet politique, avec les conseillers et les chargés de mission, et les services, chargés de la mise en œuvre de ce qui a été décidé au niveau politique. C'est le politique qui a autorité sur les services. L'intendant agit en fonction de ce qui a été décidé par le conseiller concerné. Si le Président de la République souhaite inviter un certain nombre de responsables syndicaux, de responsables agricoles lors d'un cocktail organisé à l'Élysée sur la thématique de l'agriculture par exemple, vous allez recevoir la consigne politique du conseiller chargé de l'agriculture. Il vous appartiendra ensuite d'organiser une réunion avec les différents services concernés – le commandement militaire, le cuisinier, l'intendant, le service de presse – pour les informer de ce qui a été décidé. La chefferie de cabinet, c'est le cœur du réacteur en termes de logistique et d'organisation.

Un sénateur. – Vous ne répondez pas à la question.

M. Alexandre Benalla. – Je vais y répondre. Mais il faut comprendre le contexte.

Vous allez donc animer une réunion et expliquer à ces personnes ce que l'on attend d'elles. Quand je dis au général que quelque quatre-vingts personnes vont se présenter au 55, rue du Faubourg Saint-Honoré ou à un autre endroit pour que ce ne soit pas filmé, suis-je dans une fonction de sécurité ? Lorsque je parle à l'intendant ou au chef cuisinier, je ne suis pas moi-même ni intendant ni cuisinier ! Quand vous êtes à la chefferie de cabinet, vous êtes dans des fonctions transverses : vous êtes amené à parler et au chef du GSPR et au commandant militaire. Vous êtes là pour donner le but à atteindre, pas les moyens employés pour ce faire. Je n'explique pas aux personnes ce qu'elles doivent faire. Vous êtes une sorte de metteur en scène, de chef d'orchestre ; vous êtes sous l'autorité du chef de cabinet. Le rôle

du chef de cabinet et de la chefferie, est très clair : c'est l'organisation générale, la coordination générale ; il est le chef d'orchestre des déplacements et des événements du palais, ainsi que le metteur en scène, si je peux me permettre de parler ainsi. Ma première mission était donc l'organisation des déplacements nationaux dans le cadre que je viens de vous exposer.

La deuxième mission visait l'organisation des événements au Palais – vous en aviez connaissance, à l'instar de la première mission.

La troisième concernait les déplacements privés du Président de la République – je pourrais m'en expliquer si vous avez des questions.

La quatrième concernait la coordination des services de sécurité. Je vous ai expliqué mon parcours, j'ai une petite connaissance du domaine de la sécurité. Il ne s'agissait pas d'être le chef de la sécurité de l'Élysée ; ma mission consistait à conduire un certain nombre de réunions, de réflexions. Imaginons que le colonel Lavergne – promu depuis lors général – ait besoin de douze voitures supplémentaires pour son parc automobile. Sans appui politique, si le cabinet ne l'aide pas, il sera seul dans ses demandes face au ministère de l'intérieur. J'étais, par exemple, chargé du renouvellement du parc automobile de l'Élysée. À un moment, vous faites des réunions au niveau du cabinet : le cabinet du Président de la République saisit le cabinet du ministre de l'intérieur parce qu'il a besoin de moyens supplémentaires. Pour répondre très précisément, ce n'était pas une fonction opérationnelle de sécurité, c'était une fonction administrative.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez évoqué une cinquième mission. Quelle est-elle ?

M. Alexandre Benalla. – Au cabinet du Président de la République, il existe une fonction pour laquelle personne ne se bouscule – j'imagine que lorsque vous étiez en fonction c'était déjà le cas : le service des présents diplomatiques, placé sous l'autorité d'un conseiller. Composé de deux personnels administratifs, il a la gestion des cadeaux que le Président de la République peut offrir à ses hôtes étrangers ou lorsqu'il part en déplacement, ainsi que la gestion des cadeaux qu'il reçoit. Il faut une autorité politique pour faire le choix du cadeau, orienter, faire des propositions. Je me suis occupé de ce service.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous avons demandé la communication de la fiche de poste concernant votre travail et celle-ci ne nous a pas été adressée. Avez-vous eu connaissance de cette fiche de poste ? Par ailleurs, M. le directeur de cabinet nous a dit qu'il existait une note de service relative à vos missions. En avez-vous eu connaissance ? Pourriez-vous nous communiquer ces deux documents ? Jusqu'à ce jour, personne ne les a publiés.

M. Alexandre Benalla. – Bien entendu. La fiche de poste dont il est question est simplement une note. Quand vous êtes au cabinet du Président de la République, vous avez un certain nombre de choses à faire, mais votre périmètre est délimité de manière très claire. Cette note, qui était, de mémoire, adressée par le directeur de cabinet au secrétaire général de l'Élysée, indiquait que je remplissais les quatre missions que j'ai citées, la cinquième ayant été ajoutée par la suite. Je suis en mesure de vous la fournir sans problème.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je vous remercie de nous la fournir.

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Concernant le déplacement et la protection très rapprochée du Président de la République – les « épaulés » –, il existe, vous le savez, entre les quatre fonctionnaires qui assurent la protection ultra-rapprochée du Président une boucle de communication. Pouvez-vous nous déclarer sous serment que vous n'étiez pas dans cette boucle ?

M. Alexandre Benalla. – Pour être encore très précis, quand nous sommes arrivés au palais de l'Élysée, il n'était pas habituel que la chefferie de cabinet, le service de presse et les photographes soient en réseau radio. Lors des déplacements, quand il y a énormément de journalistes et de monde, il faut vous appeler au téléphone, vous chercher à droite et à gauche. Sous l'impulsion de François-Xavier Lauch, nous avons eu l'idée de mettre en place un système de télécommunications, un système de radio – c'est pour cette raison que l'on peut me voir sur les images avec une oreillette, celle-ci n'étant pas réservée aux gardes du corps –, entre le service de presse, la chefferie de cabinet, le photographe de l'Élysée et le chef du GSPR ou son adjoint. En aucun cas, vous n'aviez accès aux communications que peuvent avoir entre eux les officiers de sécurité du GSPR, afin de ne pas interférer dans leurs fonctions, parce qu'ils sont sur un réseau sécurisé. L'idée était de coordonner au mieux le déplacement du Président de la République de manière que tout le monde soit au bon endroit : on doit avancer de manière fluide et communiquer rapidement pour être efficace.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous savons bien que ce réseau radio existe, mais je veux parler du réseau très spécial qui concerne les quelques fonctionnaires – on peut les compter sur les doigts d'une main – qui assurent la protection rapprochée. Démentez-vous, comme l'a écrit hier soir un organe de presse, que vous aviez accès à ce réseau-là ? Pouvez-vous déclarer sous serment que vous n'avez jamais eu accès à ce second réseau ?

M. Alexandre Benalla. – Pour être encore très précis, nous utilisons avec le service de presse, le photographe de l'Élysée et la chefferie de cabinet exactement le même appareil radio que le GSPR. Simplement, nous ne sommes pas sur la même fréquence.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous n'avez donc pas accès à la fréquence des personnes du GSPR qui assurent la protection rapprochée ?

M. Alexandre Benalla. – Non. D'ailleurs, au début, l'idée de radio a posé problème, ce que je comprends, car ce n'était pas habituel. Le chef du GSPR, le colonel Lavergne, a décidé, en accord avec le chef de cabinet, que nous n'aurions accès qu'à une boucle radio très limitée : le chef de cabinet, l'attaché de presse présent, le photographe et le chef ou l'adjoint du GSPR.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – C'est une autre boucle.

M. Alexandre Benalla. – Exactement. Je n'avais pas accès à une boucle particulière de sécurité, je n'en avais pas connaissance.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Quelle était votre fonction dans les déplacements privés du Président de la République ? Si j'entends bien ce que vous dites, votre fonction ne relevait pas de la sécurité ni de la police. En conséquence, vous n'étiez pas armé.

M. Alexandre Benalla. – Pour être très précis sur la question du port d'arme, j'ai tout entendu et je sais que l'on s'interroge car c'est inhabituel et cela peut poser question. J'ai fait, à titre personnel, une demande d'autorisation de port d'arme pour des motifs de défense

et de sécurité personnelles. Quand vous exercez des fonctions à la présidence de la République ou pendant la campagne présidentielle, vous êtes vous-même exposé, vous passez dans les médias, vous êtes identifié quand vous habitez au même endroit depuis huit ans, il peut vous arriver quelque chose... J'ai donc fait une demande pour ma sécurité personnelle.

Je crois savoir qu'un nombre important de personnes ayant travaillé à l'Élysée se sont déjà vu délivrer des autorisations de port d'arme. Je pense – j'espère qu'il ne m'en voudra pas de citer son nom – à M. Michel Charasse lorsqu'il était collaborateur de François Mitterrand qui disposait d'une telle autorisation : était-il le garde du corps de François Mitterrand ? Je ne le crois pas. Sous la présidence Chirac, par exemple, des collaborateurs du Président ont pu disposer d'une autorisation de port d'arme. Un certain nombre de parlementaires disposent de cette autorisation ; cela ne fait pas d'eux des gardes du corps des autres parlementaires...

Une autorisation de port d'arme est quelque chose de très rare : le ministère de l'intérieur les délivre au compte-gouttes. En l'occurrence, j'ai d'abord essuyé un refus pour des motifs administratifs. Lorsque j'ai pris mes fonctions à l'Élysée, ma deuxième demande a été administrativement fondée sur une première demande formulée dans le cadre de mes fonctions de directeur de la sûreté et de la sécurité de La République En Marche. Cette seconde demande n'a pas été jugée recevable par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) – ce qu'a expliqué en substance M. Stéphane Fratacci – car je n'avais pas renouvelé ma demande de port d'arme en ma qualité de collaborateur du Président de la République. La DLPAJ a refusé ma demande sur ce motif, ce qui est normal. Le dossier administratif doit être carré. Cela ne veut pas dire qu'il n'y avait pas de menace, mais sur ce point je n'entrerai pas dans les détails.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Benalla, nous pouvons tout entendre, mais il y a une réalité : ce sont les attendus de la décision du préfet de police. Elle n'indique pas que M. Benalla a demandé un port d'arme pour sa sécurité personnelle et que celle-ci est accordée parce qu'il a les qualifications nécessaires, mais que « M. Benalla est chargé d'une mission de police dans le cadre de son action de coordination de la sécurité de la présidence de la République avec les forces militaires et le GSPR ». Il a donc bien fallu que la demande comporte une description de cette fonction de police pour que le préfet de police, qui n'invente rien, puisse s'y référer.

Je laisserai de côté les allégations que vous avez pu avancer sur des personnes qui auraient eu des permis de port d'arme ou d'autres, peut-être à l'Élysée, qui en auraient aujourd'hui. Mais convenez tout de même qu'il ne suffit pas d'être collaborateur du Président de la République pour se trouver dans une insécurité telle que cela justifie une demande de permis de port d'arme. Je veux juste relever ces points. Je vous demande très simplement de m'expliquer pourquoi on a dit une chose au préfet de police et pourquoi vous dites autre chose aujourd'hui.

M. Alexandre Benalla. – Pour répondre encore de manière très précise, je n'ai pas rédigé mon arrêté d'autorisation de port d'arme. Celui-ci a été rédigé par la direction de la police générale : elle a essayé de faire entrer mon cas, qui n'est pas un cas conforme, dans les clous. D'ailleurs, il est très imprécis sur mes fonctions parce qu'il explique la coordination entre « les forces militaires » et le GSPR. Les forces militaires, je ne sais pas ce que c'est.

M. Philippe Bas, président. – Je pense qu'il s'agit du commandement militaire du Palais puisque vous nous avez vous-même expliqué la fonction de coordination des

services de sécurité – M. Lauch nous l’a révélée alors qu’elle ne nous avait pas été précisée lors de nos premières auditions – qui, selon vos dires et les siens, comprenait la coordination du commandement militaire du palais et du GSPR.

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait. Je sais. Le seul interlocuteur que j’ai eu concernant cette autorisation de port d’arme, c’est Patrick Strzoda. Il a dit : « On va faire les choses dans les règles. » C’est ce que l’on a fait. Il a saisi la préfecture de police de l’étude du dossier. Dans les considérants rédigés par l’administration figurent la menace terroriste – que personne n’évoque – et un certain nombre de menaces – précisées dans un alinéa de l’arrêté. Cette autorisation n’a pas forcément été donnée eu égard à mes fonctions de collaborateur du Président de la République ; il y avait d’autres menaces, à propos desquelles je n’entrerai pas dans le détail, mais qui sont précisées dans cet arrêté. Patrick Strzoda n’a en rien dicté cet arrêté à l’administration ; personne ne le croirait. Il a décrit ma situation en demandant ce qui pouvait être fait. La préfecture de police a répondu favorablement. Des administratifs, des juristes ont pris un certain nombre de considérants pour pouvoir attribuer de manière légale, réglementaire, une autorisation de port d’arme.

La mission de police fait référence à un arrêté qui leur permet de me délivrer cette autorisation. Est-ce « bancal » – excusez-moi d’utiliser ce terme – juridiquement ou pas ? Je ne le sais pas. Je ne suis pas un expert des arrêtés de port d’arme. Je dis simplement que la préfecture de police a pris sa décision après enquête administrative pour s’assurer du bien-fondé de la demande.

Par ailleurs, cet arrêté a été pris, de mémoire, fin septembre ou début octobre. J’étais donc alors un interlocuteur connu de la préfecture de police en raison de ma présence lors de la campagne présidentielle et lors des déplacements du Président de la République. Il y a sûrement eu un certain nombre de démarches administratives internes à la préfecture de police, sur la base de la requête de Patrick Strzoda, qui n’a en aucun cas dit : « Alexandre est policier. » Les termes sont inexacts.

Un certain nombre de considérants prennent en compte l’élément principal, c’est-à-dire la menace qui, à un moment, pouvait peser sur moi. Ils ont délivré un document qui me permettait de justifier le port d’arme. Cela est précisé dans mes missions. Quand vous êtes au cabinet du Président de la République, la mission est permanente. Je rentrais chez moi avec mon arme sur moi – en l’occurrence un Glock 43 – jusqu’à mon domicile.

M. Philippe Bas, président. – Vous me dites que l’on a voulu faire les choses en règle et que la préfecture de police a énoncé des motivations de nature à faire en sorte que le port d’arme soit légal.

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait.

M. Philippe Bas, président. – Ne peut-on en déduire que si vous aviez fait cette demande uniquement pour votre sécurité personnelle, et non pas au regard de la mission de police relevée par le préfet de police, normalement et légalement, le permis de port d’arme aurait dû vous être refusé ?

M. Alexandre Benalla. – Ce n’est pas tout à fait exact.

M. Philippe Bas, président. – Comme il l’a été à deux reprises par le ministère de l’intérieur.

M. Alexandre Benalla. – Il a été refusé à deux reprises par le ministère de l'intérieur pour des motifs administratifs, liés non pas à des questions d'opportunité, même si, concernant la première demande, est intervenue une décision de Frédéric Auréal, chef du service de la protection (SDLP), qui n'a pas souhaité que je puisse porter une arme pendant la campagne présidentielle. C'est un problème purement administratif qui s'est posé lors de la deuxième demande : je n'avais pas fait état de mes nouvelles fonctions lors de ma demande de renouvellement. On avait relancé la première demande, ce qui a été refusé par la DLPAJ.

Le fait d'exercer une mission de police n'est pas un préalable à la délivrance d'une autorisation de port d'arme. Comme le précise le code de la sécurité intérieure, tout fonctionnaire ou agent public exposé à des risques dans le cadre de ses fonctions peut se voir délivrer une autorisation par le préfet territorialement compétent. C'est ce qu'a considéré la préfecture de police. J'étais agent public.

M. Philippe Bas, président. – Finalement, je constate que vous ne connaissez pas si mal les règles d'attribution de port d'arme...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Il nous a été refusé d'avoir accès au document faisant suite à la demande de port d'arme établie, comme vous l'avez précisé, par le directeur de cabinet du Président. Cela est étrange. Êtes-vous en possession de ce document ?

M. Alexandre Benalla. – Je ne pense pas qu'il existe. Le directeur de cabinet est en lien avec les préfets. Je suppose qu'il a directement décroché son téléphone, et demandé à Michel Delpuech si, selon les règles, il était possible de m'attribuer une autorisation.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Ce permis de port d'arme, refusé à deux reprises par le ministère de l'intérieur, aurait donc été attribué par M. Yann Drouet – que nous allons recevoir – sur un coup de téléphone ? Il n'y a pas eu de demande écrite ?

M. Alexandre Benalla. – Le coup de téléphone n'a constitué, je pense, qu'un premier temps, pour exposer la situation, et savoir si l'autorisation était possible et entrait dans les clous. Patrick Strzoda est assez prudent, soucieux des règles, très droit. Il n'a exercé aucune pression, et n'a fait qu'appeler le préfet de police, pour lui exposer la situation dans laquelle j'étais et recueillir son avis. Le préfet de police a ensuite saisi son chef de cabinet, Yann Drouet, qui a saisi la direction de la police générale (DPG), laquelle, après m'avoir demandé des documents justificatifs – capacité à porter une arme, absence de problèmes psychologiques, médicaux – a rédigé l'arrêté. C'est entre l'intéressé et les services – direction de la police générale, 4^e bureau, de mémoire – qu'a lieu ce type d'échanges écrits, pas entre le préfet de police et le directeur de cabinet du Président de la République.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous ne mettons pas en cause la droiture de quiconque. Nous avons entendu 23 personnes, qui toutes ont reçu une écoute très attentive, dans le respect de chacun.

Quand portiez-vous votre arme ? Puisque vous n'exerciez aucune fonction de sécurité directe, j'en conclus que vous ne la portiez pas lors des déplacements publics du Président de la République, pouvez-vous le confirmer ?

M. Alexandre Benalla. – Pour être encore très précis, je venais le matin, de chez moi, avec mon arme à la ceinture, et repartais le soir, de même. Ce n'est pas rien de porter une arme ; c'est aussi une responsabilité que l'on vous confie.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous sommes d'accord.

M. Alexandre Benalla. – Il m'est arrivé, pour m'entretenir, de m'exercer avec les personnels du GSPR – qui sont les personnes les plus aptes et compétentes en la matière – ce qui m'a permis de m'entraîner avec eux – sur un stand de tir, proche de Paris – et de me perfectionner dans le maniement des armes. Si bien que, dans le cadre de l'organisation de ces séances de tir, il a pu m'arriver d'avoir mon arme à la ceinture dans l'enceinte du Palais, car je n'allais pas la mettre au coffre entre le moment de mon arrivée et celui où je partais, avec les membres du GSPR, vers 10 heures, pour l'exercice. Cela a dû m'arriver deux fois, de mémoire.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Certes, mais est-ce à dire que vous confirmez n'avoir jamais porté votre arme lors des déplacements publics du Président de la République, puisque vous n'étiez chargé d'aucune mission directe de sécurité ?

M. Alexandre Benalla. – Le port d'arme, je vous le répète, n'était pas lié à la sécurité du Président de la République, mais à ma sécurité personnelle.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas ce que nous a dit le préfet de police, ni ce que mentionne son arrêté autorisant le port d'arme. Nous prenons acte de votre réponse.

Dites-nous simplement en quoi vous auriez été plus exposé que d'autres collaborateurs du Président de la République à des risques qui auraient justifié pour vous, et pour vous seul, l'obtention d'un permis de port d'arme ?

M. Alexandre Benalla. – Je n'évoquerai pas les menaces qui ont pu peser un moment, et encore aujourd'hui, sur ma sécurité personnelle. J'ai été exposé médiatiquement, pendant la campagne présidentielle, plus que tout autre collaborateur. Et je n'ai pas pu bénéficier tout de suite, pour nécessité absolue de service, d'un appartement à l'Alma. Je n'étais pas, comme le secrétaire général, le directeur de cabinet, le chef de cabinet ou certains collaborateurs qui habitent à l'Alma, accompagné par un chauffeur du service de régulation, composé de gendarmes armés. Dès lors que l'on exerce à la présidence de la République, on est exposé. J'ai fait le choix de conduire moi-même ma voiture et d'assurer ma protection parce que j'en étais capable. Je ne me suis jamais servi des chauffeurs de régulation qui accompagnent les personnels de leur domicile à l'Élysée le matin et inversement le soir et qui garantissent leur sécurité. Je n'entre pas plus dans les détails.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Bien sûr. Je vous pose à nouveau la question : pouvez-vous nous certifier que vous n'avez jamais porté votre arme lors des déplacements publics du Président de la République, où vous n'exerciez aucune mission directe de sécurité ?

M. Alexandre Benalla. – Si j'intervenais en qualité de précurseur, et arrivais sur les lieux depuis mon domicile, il est possible que j'aie eu mon arme sur moi. Cela a pu arriver.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – J'en viens aux déplacements privés du Président de la République : quelle était exactement votre mission – vous avez annoncé que vous répondriez sur ce point ? Cette mission, par exception à votre statut, comportait-elle des tâches de sécurité ? Si oui, lesquelles ? Étiez-vous, en conséquence, armé ?

M. Alexandre Benalla. – De la même manière que pour les déplacements publics, pour les mêmes raisons que j’ai évoquées précédemment, il a pu arriver que je porte une arme à l’occasion d’un déplacement privé.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Étiez-vous chargé, pour ces déplacements privés, outre de leur organisation et de leur préparation, d’une mission particulière de sécurité ?

M. Alexandre Benalla. – Ma mission et mes fonctions étaient exactement les mêmes que pour les déplacements officiels, sauf que je m’y trouvais tout seul.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Aviez-vous accès, comme cela nous a été dit, à l’ensemble des télégrammes et notes de service du ministère de l’intérieur et de la préfecture de police de Paris ?

M. Alexandre Benalla. – Lorsque l’on est habilité, comme cela est le cas de l’ensemble des collaborateurs du Président de la République, au niveau du secret défense, on peut avoir accès à un certain nombre de documents classifiés, selon le principe du « besoin d’en connaître ». À supposer que je sois désigné par le chef de cabinet pour être en charge d’un déplacement en petite couronne parisienne, j’ai accès à un dossier qui comporte outre le programme, des fiches biographiques sur les personnes rencontrées et des documents thématiques de fond, auxquels s’ajoute une « note d’ambiance », qui peut être établie par la direction du renseignement de la préfecture de police ou par le service central du renseignement territorial. Cette note n’est pas classifiée, mais elle est de diffusion restreinte (dite « DR »). Elle peut indiquer, par exemple, qu’une délégation syndicale se présentera à telle heure pour rencontrer le Président ; que telle personne, identifiée comme un agitateur local, pouvant poser un problème, sera sur place, etc. Cela nous aide à préparer au mieux le déplacement. Mais en aucun cas je n’avais un accès illimité à l’ensemble des documents classifiés.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Pourquoi avez-vous jugé utile d’avoir la faculté d’accéder à l’Assemblée nationale, en tout lieu, – nous avons pris acte que vous ne l’aviez pas fait pour le Sénat – et y compris à l’entrée de l’hémicycle ?

M. Alexandre Benalla. – Cela peut paraître surréaliste, mais, depuis que je travaillais au parti socialiste, je bénéficiais d’un badge d’accès en tant que collaborateur occasionnel, bénévole, qui me donnait accès à la bibliothèque, où j’ai préparé mes examens de master, et à la salle de sport, que j’ai continué à fréquenter. Je ne citerai pas les noms des deux députés qui me l’avaient accordé. Mais lorsqu’un badge est sollicité comme collaborateur du Président de la République, les services administratifs de l’Assemblée délivrent automatiquement un badge « collaborateur d’Emmanuel Macron », où il est écrit « H », ce qui correspond au plus haut niveau d’accès. C’est un process automatique. C’est le conseiller politique ou son secrétariat qui fait la demande de badge. Je reconnais que ma demande était un caprice personnel, car je souhaitais accéder à la salle de sport, à la bibliothèque, mais jamais je n’ai sollicité ce niveau d’accès. Je ne vois pas ce que j’aurais fait dans l’hémicycle, ma tête étant connue d’un certain nombre de parlementaires.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez bien conscience que l’attribution de ce type de carte n’est pas destinée à permettre au bénéficiaire de pratiquer le sport, hors toute nécessité de service ?

M. Alexandre Benalla. – Il existe, à l'Assemblée nationale, des associations ouvertes à n'importe quel citoyen, administrées par des personnes extérieures, auxquelles je payais ma cotisation – le club de rugby, le club de golf... Il en va de même des associations sportives de la présidence de la République ou du Sénat, où existe aussi une association sportive et culturelle, ouverte à des personnes extérieures au Sénat, membres de vos familles ou autres.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Ma dernière question porte sur le cœur de votre mission : l'organisation de la sécurité du Président de la République et des hautes personnalités. Pouvez-vous, sous serment, affirmer que vous n'êtes jamais intervenu, d'aucune manière, au sein du GSPR, sans respecter l'autonomie de son fonctionnement, sous l'autorité de son commandant ?

M. Alexandre Benalla. – Lors de la campagne présidentielle, j'ai été amené à travailler avec les officiers de sécurité du service de la protection (SDLP), j'en connais un certain nombre, avec lesquels j'ai conservé d'excellents rapports. Lorsque j'ai changé de fonctions, je suis devenu, pour eux, à la présidence de la République un facilitateur ; mais ce serait mal connaître le général Lavergne que de penser que j'aie pu interférer directement. C'est un homme de caractère, qui jamais ne m'aurait laissé diriger ou donner une consigne à qui que ce soit.

Cela étant, lorsqu'on se trouve sur le terrain avec le Président de la République et que l'on remarque une incohérence avec le dispositif préparé, par exemple, qu'un officier de sécurité est mal positionné, on peut être amené à le lui indiquer, gentiment, sans qu'il s'agisse d'un ordre. L'officier en question est libre de ne pas m'entendre, auquel cas j'en aurais parlé au colonel Lavergne, mais ce n'est jamais arrivé. Cela répond à une logique de terrain.

M. Philippe Bas, président. – Informiez-vous le GSPR à chaque fois que vous étiez partie prenante d'un déplacement et que vous portiez une arme ? Le GSPR le savait-il ?

M. Alexandre Benalla. – Par principe, une autorisation de port d'arme à titre exceptionnel exige que l'arme soit portée de manière discrète. S'il m'est arrivé, à trois reprises peut-être en un an, de porter une arme à la ceinture, lors d'un déplacement officiel ou lors d'un déplacement privé, le « siège » en était averti. C'était pour des motifs personnels – impossibilité de passer par l'Élysée, départ direct du domicile, ou à la dernière minute – et c'est arrivé trois fois... Et s'il s'était passé quelque chose, mon rôle n'était pas de la sortir : il y a des professionnels pour cela. Il n'y a jamais eu d'interférence entre mon action et celle du GSPR.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Un groupe de travail a été mis en place en vue de réfléchir à une réforme de la protection du palais de l'Élysée et du Président de la République. Le commandant militaire et le général commandant le GSPR en faisaient partie, et vous y siégiez en tant qu'adjoint au chef de cabinet... dont vous étiez le modeste représentant. Ai-je bien décrit les choses ?

M. Alexandre Benalla. – Très exactement. Dans le cadre de ce groupe de travail, il s'agissait non pas, comme j'ai pu l'entendre, de mettre sur pied une milice ou une garde prétorienne, mais de suivre les recommandations de la Cour des comptes qui, pendant trois années consécutives de contrôle du budget de l'Élysée, a relevé des incohérences. De fait, deux services concourent, à l'Élysée, à la même mission de sécurité du Président de la République. Le commandement militaire s'occupe de l'intérieur du palais de l'Élysée, tandis

que le GSPR est en charge de la protection du Président de la République à l'extérieur du Palais. Ces deux services utilisent des moyens différents, tant en matière de radio que de parc automobile. Celui du GSPR est contrôlé, à l'extérieur du Palais, par le ministère de l'intérieur. Si bien que si l'une des suiveuses du Président de la République a un problème mécanique, elle ne peut pas être réparée dans le garage de la présidence. Ceci pour vous donner un exemple.

Il s'agissait donc de réfléchir à des synergies, pour réduire les coûts, et les doublons. Imaginez, par comparaison, un service de presse coupé en deux parties, l'une pour le national, l'autre pour l'international, cela ne peut pas marcher ! Il faut un seul service, une seule tête, un seul état-major, un seul budget et des moyens mis en communs pour rationaliser tout cela.

Nous avons débuté par un groupe de travail à trois, qui réunissait le général Bio Farina, concerné au premier chef comme préfigurateur de ce que nous avons appelé la « DSPR », la direction de la sécurité de la présidence de la République, et le général Lavergne, pour le GSPR. Je vous l'ai dit, j'ai des connaissances en matière de sécurité, et une appétence pour les sujets de fond. Or, le principal service à faire le lien entre le commandement militaire et le GSPR est la chefferie de cabinet, qui travaille au quotidien avec le général Bio Farina et le général Lavergne, pour préparer les déplacements ou les événements qui se tiennent à l'Élysée. J'ai été désigné par le chef de cabinet comme le représentant de la chefferie de cabinet et du directeur de cabinet, puisque la sécurité est placée sous la responsabilité exclusive de ce dernier, seul habilité à donner des ordres, tout ce qui est opérationnel relevant du chef de cabinet ou de ses adjoints. J'ai donc participé à un certain nombre de groupes de travail, sur le budget, etc. Je n'entrerai pas dans les détails, car ce projet est classifié confidentiel défense.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Depuis les débuts de la Ve République, la sécurité du Président de la République est assurée par des fonctionnaires qui dépendent du ministère de l'intérieur ou de la défense. Avec François Mitterrand, il s'agissait plutôt de gendarmes, avec Nicolas Sarkozy, plutôt de policiers, et avec François Hollande, que l'on sait plutôt attaché à la synthèse, c'était moitié-moitié. (*Sourires*). Dans tous les cas, le lien avec l'un et l'autre ministères était consubstantiel.

Or, il semble – peut-être à tort – qu'une volonté se soit fait jour de créer une structure bénéficiant d'une certaine autonomie à l'égard du ministère de l'intérieur. D'où ma dernière question, très importante à mes yeux.

Vous avez déclaré au *Journal du dimanche* : « S'agissant de ce projet, il y a eu une opposition nette au ministère de l'intérieur. Dès qu'il a fallu discuter avec eux, tout s'est bloqué. » Ce propos, vous l'avez tenu récemment. Dès lors qu'un adjoint au chef de cabinet du Président de la République déclare publiquement qu'il y a une « opposition nette », au ministère de l'intérieur, à un projet dont on comprend qu'il ne concerne pas seulement le palais de l'Élysée mais les rapports entre le ministère de l'intérieur, gestionnaire, en co-tutelle avec le ministère de la défense, de l'ensemble des personnels mis à la disposition de la présidence de la République, il y a là un réel problème, sur lequel j'aimerais que vous nous apportiez quelques éclaircissements.

M. Alexandre Benalla. – Tout d'abord, lors de ces déclarations, je n'étais plus en fonction à la présidence de la République, et ne représentais que moi-même. J'ai donc donné mon opinion personnelle.

Il n'existe pas d'opposition officielle du ministère de l'intérieur à un projet de réforme de la sécurité. Il y a eu un problème de communication avec deux hauts fonctionnaires occupant des fonctions importantes au ministère, et opposés au projet pour des raisons corporatistes, par souci de protéger leur périmètre. Je pense que ce problème a été réglé depuis. Il n'engageait ni le ministère ni le ministre de l'intérieur, mais deux personnes ayant des fonctions éminentes et ne souhaitant pas voir ce projet aboutir, pour des raisons corporatistes. Ce que je dis n'engage que moi, c'est un avis personnel. Mais cela a été réglé par la suite. J'ajoute que je n'étais pas l'interlocuteur du ministère de l'intérieur sur ce projet de réforme : le seul interlocuteur légitime pour parler au nom de la présidence était Patrick Stzroda.

Nous n'avons fait que travailler en interne, sur un projet qui, dès qu'il s'est un peu ébruité, a suscité une opposition nette de deux personnes qui défendaient leur pré carré – ce qui est assez habituel, ainsi que j'ai pu le constater, dans l'administration.

M. Philippe Bas, président. – Je vais à présent donner la parole aux vingt collègues qui ont souhaité intervenir, et que j'appelle, afin de ne pas trop déborder sur l'horaire prévu, à rester très concis, à s'en tenir aux questions factuelles entrant dans le champ de nos investigations, en réservant l'analyse ou les commentaires pour la réunion de commission au cours de laquelle nous examinerons la moisson de toutes les auditions que nous aurons faites. Il importe que nous puissions entendre M. Benalla et que vos questions soient aussi précises que possible.

M. François Pillet. – Avez-vous déposé votre déclaration d'intérêts et votre déclaration de patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ?

À quelle fin avez-vous déposé au Conseil national des activités privées de sécurité, le CNAPS, en juin 2018, une demande d'agrément de dirigeant de société de sécurité, qui vous a été accordé le 9 juillet ?

Pouvez-vous nous exposer la procédure antérieure au prononcé de la sanction administrative dont vous avez fait l'objet à l'Élysée.

M. Philippe Bas, président. – À quelle sanction vous référez-vous ?

M. François Pillet. – La sanction administrative...

M. Philippe Bas, président. – Celle du 2 mai.

M. François Pillet. – Oui. Qui a décidé de vous l'infliger ? Qui vous en a informé ? Avez-vous été convoqué à un entretien préalable ? Vous a-t-on informé de la possibilité de vous adjoindre un conseil ?

M. Alexandre Benalla. – Ayant dû déménager, je n'ai reçu le courrier de la HATVP qu'il y a 48 heures. Je vais m'inscrire sur le site internet et m'en acquitter dès demain ou cet après-midi.

J'ai sollicité du CNAPS une demande d'agrément « dirigeant » dans l'éventualité d'une reconversion, au cas où je quitterais le palais de l'Élysée et monteraient une société de sécurité. Je n'ai bénéficié d'aucun passe-droit. J'ai obtenu cet agrément après avoir fourni un certain nombre de documents.

S'agissant de la sanction administrative à mon encontre, j'ai été convoqué par Patrick Strzoda une première fois ; les faits ont été évoqués – sur lesquels je ne reviendrai pas ici – et il m'a dit qu'il me tiendrait au courant des suites qui y seraient réservées. Je ne sais pas avec qui il a décidé de la sanction, mais c'est Patrick Strzoda qui me l'a annoncée. Après le 1^{er} mai, j'ai été suspendu pendant 15 jours.

M. François Pillet. – Avez-vous eu un entretien préalable qui vous permette de vous défendre, si je puis dire ?

M. Alexandre Benalla. – J'ai pu exposer mes arguments à Patrick Strzoda, qui les a entendus et a ensuite pris la décision, en tout cas c'est lui qui me l'a annoncée.

M. Philippe Bas, président. – Au cours d'un deuxième entretien ?

M. Alexandre Benalla. – J'ai eu un premier entretien avec Patrick Strzoda, puis un autre avec la cheffe du personnel, Mme Patricia Jannin, qui m'a remis un courrier et m'a fait signer, à la suite de quoi j'ai pris mes dispositions pour m'absenter 15 jours.

M. Philippe Bas, président. – Il n'a pas été question, alors, de ce que l'on a qualifié de rétrogradation ?

M. Alexandre Benalla. – La rétrogradation est intervenue à mon retour. Au bout des 15 jours, j'ai été convoqué et par Patrick Strzoda dans son bureau et par François-Xavier Lauch dans le sien. Ils m'ont expliqué que je ne participerais plus aux déplacements officiels du Président de la République, et que mes attributions allaient changer. Je l'ai très mal pris ; après une première sanction, je l'ai vécu comme une humiliation.

M. Philippe Bas, président. – Cette décision a été verbale, elle n'a pas été notifiée par écrit ?

M. Alexandre Benalla. – En effet. En fait, on m'a enlevé des missions pour m'en rajouter d'autres.

M. Loïc Hervé. – Vous êtes un admirateur de Franck Horigan, personnage central du film *Dans la ligne de mire*. Vous avez déclaré au *Monde*, je crois, « la protection, ça ne s'apprend pas à l'école, ni lors des salamalecs avec des préfets. C'est un métier d'instinct, il faut être attentif aux gens, sentir le danger ». Pouvez-vous nous confirmer ces propos et pensez-vous que la protection du Président de la République française, parmi les premiers responsables politiques du monde, n'est qu'une affaire d'instinct ?

M. Alexandre Benalla. – Je pense que les policiers et gendarmes de haut niveau du GSPR sont recrutés principalement sur cette qualité, sur leur capacité à sentir les choses. Vous pouvez être champion du monde de boxe, et si vous ne voyez pas arriver une personne, rien n'y fera. Si vous avez, en revanche, un bon instinct de tennisman, peut-être pourrez-vous faire quelque chose. La réalité de ce métier, c'est l'instinct. Quant à la déclaration que vous mentionnez, je n'ai pas souvenir d'avoir prononcé le mot « salamalecs », mais puisque vous le dites, je vous crois bien volontiers.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je sais que vous auriez préféré ne pas être là, et j'essaierai donc de limiter votre douleur en m'en tenant à quelques questions factuelles.

Vous semblez être un habitué de la préfecture de police, puisqu'il arrive même au préfet de tomber sur vous dans telle réunion. Quel document présentez-vous pour circuler dans les locaux, y compris ceux qui ne sont pas ouverts au public ?

S'agissant des déplacements véritablement privés du Président de la République – je pense à ceux limités à la présence de celui-ci et de son épouse – je m'interroge sur ce qui requiert votre présence. Pourquoi l'accompagner ? Puisque vous ne faites que de la coordination, vous n'avez alors plus rien à coordonner ?

M. Alexandre Benalla. – Sur la question des accès à la préfecture de police, j'ai pu accéder cinq fois, de mémoire, à ses locaux. Les deux premières fois, pendant la campagne présidentielle – je n'étais donc pas en fonction à l'Élysée –, pour le grand meeting de la porte de Versailles puis pour la phase de préparation de la soirée victorieuse du Louvre. Je venais donc en tant que représentant de l'équipe de campagne, accompagné de Jean-Marie Girier, directeur de campagne. Dans un tel cas, un policier ou un agent administratif, sur présentation d'une pièce d'identité, vient vous chercher et vous emmène jusqu'à la salle de réunion, où j'ai rencontré un certain nombre de responsables de la préfecture de police, tel le directeur de l'ordre public et de la circulation, la directrice du renseignement, le directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne...

Pour les trois autres fois, il s'agissait, pour deux d'entre elles, de la préparation du *One Planet Summit* qui s'est tenu l'an dernier. La présence d'un certain nombre de chefs d'État et de gouvernement supposait de régler des questions assez lourdes. J'y suis allé, avec le général Bio Farina, en tant que représentant de la chefferie de cabinet. Je suis arrivé en voiture ; sur présentation de ma pièce d'identité, on m'a fait garer sur le stationnement réservé aux invités et j'ai été accompagné par un agent administratif jusqu'à la salle. La dernière fois, j'y suis allé dans le cadre de faits que l'on ne peut ici évoquer, accompagné jusqu'à la salle par un policier de la préfecture, de la même manière que l'ont été les collaborateurs du ministre de l'intérieur.

Pour les déplacements privés, mon rôle était, en effet, la coordination. Sans entrer dans le détail, car le Président de la République a droit au respect de sa vie privée, il peut arriver qu'il sorte, le soir, au théâtre, par exemple. Il s'agit, pour le coordonnateur, d'aller voir sur place, de faire une reconnaissance, pour régler non pas des problèmes de sécurité mais de placement, de visibilité, de tranquillité. Il s'agit d'assurer un certain confort, parce que le Président de la République ne se déplace pas, dans sa vie privée, avec cinquante personnes. Il a le droit d'aller au théâtre, par exemple. Et avant son arrivée, il s'agit d'être présent sur place, pour vérifier que ce que vous avez préparé en amont est appliqué. Pour servir, aussi, de point de contact, au cas où le Président reçoit un appel téléphonique. Ou préparer, après la représentation, une sortie au restaurant, s'il le souhaite. Les fonctions sont au total les mêmes que dans les déplacements officiels.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si c'est une fonction d'aide de camp...

M. Philippe Bas, président. – Vous n'avez plus droit à la parole, nos collègues piaffent d'impatience pour poser leurs questions et il nous reste peu de temps...

M. Patrick Kanner. – Vous avez déclaré, lors de cette audition, à deux reprises, n'avoir jamais été le garde du corps de M. Macron. Vous avez également affirmé, employant les termes techniques du domaine de la sécurité rapprochée, n'avoir été ni le « siège » ni « l'épaule » d'Emmanuel Macron.

À l'occasion du reportage d'une grande chaîne d'information en continu, *BFM*, vous avez évoqué le rêve de gosse qui était le vôtre, protéger les hautes personnalités, notamment de la République – à l'égard de laquelle personne ici ne doute de votre engagement. Dans ce reportage, on a pu voir des images de votre présence auprès d'Emmanuel Macron, lesquelles ont été soumises à un spécialiste de la sécurité rapprochée, qui a vu en vous « l'épaule droite » d'Emmanuel Macron. Vos déclarations contredisent le jugement de ce spécialiste sur votre rôle auprès du Président. Qu'en pensez-vous ?

M. Alexandre Benalla. – Une remarque personnelle, tout d'abord : j'ai vu un certain nombre d'experts en divers domaines raconter n'importe quoi en ce qui me concerne sur les plateaux de télé. J'ai un énorme respect pour celui que vous évoquez, car j'ai travaillé à ses côtés dans une société. Il a porté un œil d'expert sur une situation donnée.

Si l'on avait fait, pour une raison ou une autre, le même focus sur François-Xavier Lauch, on se serait rendu compte que sa position auprès du Président de la République était exactement la même que la mienne. Quand on est adjoint ou chef de cabinet lors d'un déplacement du Président de la République, il faut être à sa proximité immédiate, pour lui passer des messages. Parce qu'aussi le Président de la République va au contact des Français, qu'il rencontre, le rôle du chef de cabinet est d'être le maître des horloges. Dans de telles situations, le Président vous sollicite : quand des dossiers lui sont remis, une demande d'intervention lui est présentée, il se tourne vers vous, il vous demande de laisser votre carte, vos coordonnées. Vous êtes aussi là pour orienter physiquement le Président de la République, afin d'assurer le respect du timing. J'ai vu hier soir des images du salon de l'agriculture : si j'ai été « l'épaule droite », alors M. François-Xavier Lauch aura été « l'épaule gauche ».

Peut-être sommes-nous plus jeunes, plus dynamiques, plus au contact que les équipes qui nous ont précédés, mais le GSPR s'y est adapté. Cela a pu les gêner un moment, je ne le vous cache pas, il a pu y avoir des explications entre le chef de cabinet et le chef du GSPR sur notre proximité physique avec le Président, mais quand ils ont compris notre rôle de facilitateurs dans cette position au plus proche du Président, ils se sont adaptés, parce qu'ils savent faire.

M. Mathieu Darnaud. – Vous avez dessiné les contours de vos fonctions, expliqué vos missions et répondu à M. Sueur sur la question de l'accès aux télégrammes et notes de service du ministère de l'intérieur. Au regard des éléments que vous nous avez livrés, pouvez-vous nous dire avec précision ce qui, selon vous, justifiait votre habilitation au secret de la défense nationale ?

M. Alexandre Benalla. – Je pense, tout d'abord, que c'est une sécurité pour l'État que d'engager une démarche d'habilitation. Lorsque vous êtes embauché comme collaborateur du Président de la République, l'administration ne vous connaît pas forcément. Ainsi, plusieurs enquêtes sont menées sur vous. L'ensemble des collaborateurs y est soumis. Ensuite, dans les fonctions qui sont les vôtres, vous pouvez être amené à organiser des déplacements sur des bases militaires, sur des zones réservées.

L'autorité habilitatrice est le commandant militaire du palais de l'Élysée, le général Bio Farina, sous l'autorité du directeur de cabinet. Ce qui ne veut pas dire que c'est le commandement militaire qui enquête. Lorsqu'un collaborateur est recruté par les ressources humaines de la présidence, son dossier part à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), qui pousse l'enquête sur vos proches, votre entourage et qui, s'il y a risque, émet un

avis, positif ou négatif. Si la DGSI juge qu'il y a une faille – proximité possible avec un service de renseignement étranger, problèmes financiers... – elle émet un avis négatif, car vous pouvez, à un moment ou un autre, représenter un danger pour la présidence de la République, ou être en position de la compromettre.

L'habilitation est donc une façon pour l'Élysée, et pour d'autres administrations, de vérifier qui vous êtes et si l'accès qui vous serait ouvert à certains lieux ou documents au cas où vous auriez besoin d'en connaître ne constituerait pas un danger – car vous pourriez en révéler la teneur. Il ne s'agit en aucun cas d'un passe-droit qui permettrait de rentrer dans tel ou tel bâtiment officiel, mais d'une sécurité, en même temps qu'une responsabilité que l'on vous confie : lorsque la DGSI a émis un avis favorable, l'autorité habilitatrice vous fait signer un papier qui vous explique que si vous trahissez le secret de la défense nationale, vous encourez une des peines maximales prévues par le code pénal – bien supérieure à celle que l'on encourt pour ne pas se présenter devant une commission d'enquête...

Mme Esther Benbassa. – Dans un article du *Nouvel Observateur* de 2016, vous posez avec votre arme. (*Mme Benbassa montre à l'assistance une copie de cet article.*) Vous n'avez pourtant pas encore l'autorisation de port d'arme pour laquelle vous avez fait plusieurs demandes, en 2013, 2016, 2017. Vous aviez cependant obtenu, entretemps, une autorisation provisoire de port d'arme pour le seul QG de M. Macron. Je me demande si vous n'avez pas posé avec cette arme pour faire croire à son entourage et à lui-même que vous disposiez d'une autorisation de port d'arme, ce qui aurait pu vous ouvrir des portes pour vous occuper de la protection du Président.

J'ajoute que M. Delpuech nous a indiqué avoir délivré une autorisation à la demande de l'Élysée pour l'exercice de vos fonctions auprès du chef de l'État. Or, vous affirmez que ce port d'arme ne concerne que votre sécurité personnelle. Mais en 2016, vous portiez déjà une arme sans autorisation.

Autre question : comment expliquer que les syndicats de police que nous avons entendus aient dit que vous les terrorisiez ?

M. Philippe Bas, président. – Ce sont deux questions : commencez par la deuxième...

M. Alexandre Benalla. – C'est une remarque toute personnelle : si les policiers d'élite du GSPR et les gendarmes d'élite du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) détachés au GSPR me craignent, je suis assez inquiet pour la sécurité du Président de la République.

De mémoire, il n'y a jamais eu aucun incident avec aucun officier de sécurité du GSPR. Je les connais bien. Ce sont, pour la plupart, des camarades, avec lesquels je m'entends bien, j'allais à la salle de sports avec eux (pas à l'Assemblée nationale), au tir, j'ai passé beaucoup de temps avec eux, à la chefferie de cabinet. J'ai été abasourdi par les propos d'une personne qui s'est offert ici une tribune médiatique en racontant n'importe quoi. Si elle avait été dans son rôle, confrontée à un tel problème, elle l'aurait sans nul doute fait connaître par voie de presse, comme à son habitude. Or, je n'ai jamais vu ou lu, même dans un « indiscret » comme on en trouve dans le *Canard enchaîné* ou *Le Point*, que j'aie terrorisé qui que ce soit.

Vous évoquez un article du *Nouvel Observateur* dans lequel on me voit avec une arme. Pouvez-vous m'en indiquer la date ?

Mme Esther Benbassa. – Le 12 avril 2016.

M. Alexandre Benalla. – À cette date, comme je l'ai précisé au début de cette audition, je n'étais pas à En Marche mais à l'Office européen des brevets. La plaque que je porte autour du cou en témoigne. Cette photo est prise ailleurs, une autorisation de port d'arme n'était pas nécessaire.

Mme Esther Benbassa. – Qu'est-ce qui vous autorisait à porter une arme ?

M. Alexandre Benalla. – J'étais à l'étranger, en Allemagne, avec des autorisations particulières, au service d'une organisation internationale.

Mme Agnès Canayer. – Vous avez été membre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, en 2009, en vertu de votre appétence pour les missions de sécurité et le maniement des armes. Depuis, vous avez été nommé au grade de lieutenant-colonel de réserve, comme spécialiste de la gendarmerie nationale. L'avez-vous demandé ? Si oui, à qui ? Et quelles sont les compétences qui justifient ce grade ?

M. Alexandre Benalla. – J'ai suivi un cursus parfaitement normal en matière de réserve opérationnelle. J'ai postulé, à 17 ans et demi. Mon dossier a été reçu, j'ai suivi une formation puis, entre 2009 et 2013, comme pourra vous le confirmer la direction générale de la gendarmerie nationale, j'ai effectué environ 300 jours de réserve. Cela signifie être sur le terrain, en tenue, sans distinction aucune d'avec les gendarmes d'active, avec les mêmes missions, sous le statut d'agent de police judiciaire adjoint (APJA) : il autorise à constater des infractions, à intervenir sur des faits délictueux voire criminels, comme je l'ai fait avec Vincent Crase dans le cadre de nos missions de réserve opérationnelle dans le département de l'Eure, nous avons d'ailleurs ensemble procédé à des interpellations.

Puis, deux ans durant, j'ai été moins engagé au sein de la réserve, si bien que la gendarmerie était inquiète de ne plus me voir, d'autant que j'avais obtenu un certain nombre de distinctions au sein de la gendarmerie nationale – médaille du service militaire volontaire, médaille de la défense nationale, lettres de félicitations, que je pourrais vous produire, monsieur le président, si vous le souhaitez. Le contrat dans la réserve est d'une durée de deux ans, renouvelable, mais si l'on ne fait pas un minimum de cinq jours de réserve active, on vous retire votre engagement à servir dans la réserve (ESR).

Un certain nombre de personnes, dont le directeur général de la gendarmerie nationale, que j'avais connu dans le cadre d'autres fonctions, regrettaient que je ne continue pas de servir dans la gendarmerie, où mon engagement avait été total, au même titre que dans toutes mes activités professionnelles. Il a jugé, au vu de mon statut de collaborateur du Président de la République à l'Élysée, que je pouvais intervenir sur une thématique particulière, en participant à un groupe de travail sur l'amélioration de la sécurité des emprises militaires de la gendarmerie, et m'a nommé lieutenant-colonel, sur le fondement de mes diplômes, de mon expérience professionnelle, et de mon statut à la présidence de la République. Cela n'a rien de scandaleux. Il n'est pas rare que des collaborateurs de l'Élysée, ou des parlementaires, soient ainsi engagés, au titre de la réserve citoyenne, en tant que spécialistes, dans des grades correspondant aux fonctions qu'ils occupent – mes fonctions à la chefferie de cabinet de l'Élysée ne justifiaient pas que je reste brigadier-chef de la réserve

opérationnelle du département de l'Eure, où je n'aurais pas eu le temps de me rendre. Cela m'a permis de poursuivre mon engagement au profit de mon pays malgré mon agenda chargé. *In fine*, certes, je n'ai pas pu participer à beaucoup de réunions, mais il ne s'agit en rien d'un avantage indu : cette nomination, on me l'a proposée sans que je l'aie demandée,

M. Philippe Bas, président. – Tout de même, nous avons demandé les dossiers nécessaires à la direction générale de la gendarmerie nationale. Il n'en ressort pas avec évidence qu'il soit fréquent, naturel et normal d'être propulsé à un grade aussi élevé. Malgré toutes les qualités qui vous sont reconnues comme réserviste, vous auriez pu, tout aussi bien, être promu capitaine plutôt que lieutenant-colonel. Il y a là une interrogation pour la commission d'enquête. Pourquoi vous gratifier d'un tel grade, pour lequel il a fallu vous sortir du cadre général et vous faire entrer dans celui des spécialistes, où l'on ne passe pas comme cela, habituellement, du grade qui était le vôtre à celui de lieutenant-colonel.

M. Alexandre Benalla. – J'espère qu'il ne m'en voudra pas mais je vois ici un sénateur qui est membre de la réserve citoyenne de la gendarmerie nationale, au grade de colonel. Je ne pense pas qu'il ait porté l'uniforme huit ans durant et ait des compétences particulières pour être colonel.

M. Philippe Bas, président. – C'est votre appréciation.

M. Alexandre Benalla. – Permettez-moi de terminer mon propos.

M. Philippe Bas, président. – Vous pouvez prendre tous les exemples que vous voudrez, il s'agit d'un sénateur...

M. Alexandre Benalla. – Et j'étais collaborateur du Président de la République.

M. Philippe Bas, président. – Merci de nous le rappeler, nous le savons. Dans ce type de cas, ce n'est pas une trajectoire qui part de la réserve opérationnelle, telle que vous l'avez pratiquée, laquelle ne mène pas, normalement, à de tels grades, sauf après de très nombreuses années.

M. Alexandre Benalla. – Tout à fait. La gendarmerie utilise aussi la réserve pour se nourrir de compétences particulières. C'est ainsi que des gens sont nommés d'office au grade de colonel, dans la réserve citoyenne ou dans la réserve opérationnelle en tant que spécialistes. Des textes sont prévus à cette fin, et le cadre d'emploi que j'occupais à l'Élysée coïncide avec le grade qui m'a été attribué.

M. Philippe Bas, président. – C'est votre réponse.

M. Alexandre Benalla. – Ce sont les textes, monsieur le président.

Mme Catherine Troendlé. – Vous est-il arrivé d'appuyer ou de conseiller des recrutements ou affectations au sein du GSPR ou du commandement militaire du palais ? Vous est-il arrivé de faire entrer des personnes extérieures dans les bâtiments affectés à la présidence de la République sans que le commandement militaire en soit informé ?

M. Alexandre Benalla. – À votre première question, je réponds oui. Sans émettre, à proprement parler, un avis, j'ai pu dire le bien que je pensais d'une personne, en soulignant qu'il s'agissait d'un grand professionnel et qu'il serait bon qu'il rejoigne les rangs

du GSPR. Ce policier a été soumis aux tests, au processus de sélection normal ; il disposait de toutes les compétences requises, et il a été recruté.

Vous allez auditionner Vincent Crase. Au fil de mes discussions avec le général Bio Farina, il m'est apparu incroyable, à moi qui ai servi au sein de la réserve, que le commandement militaire, composé essentiellement de gendarmes, ne soit pas plus ouvert sur l'extérieur. Vous n'êtes pas sans savoir que les dépenses publiques se réduisent, que le nombre de gendarmes en poste a diminué et que, pour eux, l'exercice est rude. Ouvrir le commandement militaire à des réservistes de la gendarmerie permettait de libérer un certain volume de temps de travail, et l'Élysée était le dernier palais national « fermé » aux réservistes. J'en ai discuté à plusieurs reprises avec le général Bio Farina. Il a considéré que c'était une bonne idée d'ouvrir ces fonctions à des profils différents. D'ailleurs, cette question a fait l'objet d'un certain nombre d'articles dans la presse spécialisée.

J'ai conseillé le recrutement de Vincent Crase, que je connais bien, puisqu'il m'a recruté comme réserviste dans l'Eure, lorsque j'avais dix-sept ans et demi. Un appel à candidatures a été lancé ; le général a reçu un certain nombre de dossiers. Divers entretiens ont été menés avec des jeunes hommes et des jeunes femmes venant d'horizons différents – étudiants, secrétaires administratifs, conducteurs –, à même d'apporter au commandement militaire, des compétences nouvelles, notamment administratives, au sein de l'état-major.

À ce titre, j'ai recommandé Vincent Crase. Il a été recruté par le général Bio Farina, et il a accompli un travail dont tout le monde m'a paru satisfait. De mémoire, 14 réservistes opérationnels exercent aujourd'hui au sein de l'Élysée. Je ne les connais pas particulièrement.

M. Philippe Bas, président. – Qu'en est-il de la seconde question posée par Mme Troendlé ?

M. Alexandre Benalla. – Quel que soit mon statut, seul le Président de la République pourrait faire entrer des personnes à l'Élysée sans l'autorisation du commandement militaire. La règle est simple : l'ensemble des visiteurs sont « audiencés » – on vérifie le cadre de leur réception, où et par qui –, qu'il s'agisse de visites privées ou officielles. Leur venue doit être annoncée 48 heures à l'avance au secrétariat du commandement militaire, afin qu'il puisse mener les vérifications d'usage. N'importe qui ne peut pas entrer à l'Élysée. Si quelqu'un se présente, demande à me voir, sans avoir été annoncé, il ne pourra pas entrer. Là-dessus, le général Bio Farina est intransigeant. Si une situation exceptionnelle exige un arbitrage, il appelle le directeur de cabinet. Mais, aujourd'hui, la règle est très stricte.

M. Philippe Bas, président. – Nous atteignons l'heure prévue pour la fin de cette audition ; nous allons continuer, mais je vous invite à grouper vos questions, afin que nous accélérions le rythme. De son côté, M. Benalla s'efforcera d'être à la fois précis et concis.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je m'interroge au sujet d'un avantage particulier lié à votre statut à l'Élysée. En quoi vos fonctions justifiaient-elles de bénéficier de deux passeports diplomatiques ? L'un de ces deux documents vous a été délivré le 24 mai 2018, soit, vraisemblablement, après la sanction qui vous a été infligée, et qui vous retirait toute participation aux déplacements du Président de la République. Pourquoi ? À ce jour, avez-vous restitué ces deux passeports ?

M. Dany Wattebled. – Lors de la campagne présidentielle de 2017, vous étiez responsable, notamment, de la sécurité du QG de campagne et de la protection rapprochée du candidat Emmanuel Macron. Puis, vous avez été embauché à l'Élysée le 14 mai 2017. Selon votre supérieur hiérarchique, M. François-Xavier Lauch, vous aviez trois missions : les déplacements du Président de la République, l'organisation des événements et la coordination des services de sécurité. Comme vous l'aviez dit, vous étiez également un facilitateur pour ce qui concerne les questions de sécurité impliquant le Président de la République et ses proches. À la lecture de votre contrat d'embauche, on comprend que vous étiez disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre, 365 jours par an. Mais, dans ces conditions, pourquoi avez-vous dû attendre quatorze mois pour obtenir un appartement de fonction quai Branly ?

M. Marc-Philippe Daubresse. – Vous l'avez confirmé il y a quelques instants, vous avez perçu la sanction qui vous a été infligée comme une rétrogradation, et même comme une humiliation. Selon le chef de cabinet du Président de la République, vous étiez chargé dès lors, pour l'essentiel, de la synchronisation des cortèges. Avez-vous continué à conduire une voiture siglée « police » et à porter une arme ?

De plus, j'observe que « l'épaule droite » et « l'épaule gauche » d'un ministre, d'un Premier ministre ou d'un Président de la République sont toujours des officiers de sécurité. Or, sur diverses photos, on vous voit assurer ce rôle physiquement. Lorsqu'un Président de la République ou un ministre est approché par telle ou telle personne, l'officier de sécurité sert souvent d'interface, pour porter un dossier ou transmettre une question. J'ai beaucoup fréquenté l'Élysée et Matignon, il en a toujours été ainsi. Comment expliquez-vous ce changement de pratique ?

M. Philippe Bas, président. – Autrement dit, si vous étiez à la place du garde du corps qui doit être en épaule... où était le garde du corps ?

Mme Catherine Di Folco. – Ma question porte sur le véhicule qui vous a été attribué. Il était équipé d'un gyrophare et d'un pare-soleil « police ». À quelles fins ? Surtout, ce véhicule vous a-t-il été retiré après votre rétrogradation, puisque vous ne deviez plus accompagner le Président de la République ? Tous les autres chargés de mission de la chefferie, notamment votre collègue sous-préfète, disposaient-ils d'un tel véhicule ? Enfin, le salaire mensuel net de 6 000 euros, que vous avez annoncé à la presse, inclut-il les primes de cabinet et les avantages en nature ?

M. Jean-Yves Leconte. – Au-delà de la place de la Contrescarpe, le 1^{er} mai, vous avez été, depuis votre nomination comme conseiller du Président de la République, présent lors de plusieurs manifestations, et vous n'y étiez pas en tant que simple manifestant. Était-ce toujours sur vos temps de congés, ou dans le cadre de vos missions ?

En outre, vous avez été, à l'Office européen des brevets, « l'épaule droite » de M. Battistelli. On sait de quelle manière celui-ci a abusé de l'immunité que lui conférait la direction d'une organisation internationale. Le Président de la République et le secrétaire général de l'Élysée connaissent cette situation – ils ont eu l'occasion de s'interroger à ce sujet lorsqu'ils étaient au ministère de l'économie. Avez-vous évoqué ces questions avec eux, du fait de la proximité que vous avez eue avec M. Battistelli ?

M. Alexandre Benalla. – Les « avantages » évoqués par Mme Eustache-Brinio ne sont en fait que des usages. Les passeports diplomatiques sont délivrés et renouvelés de manière automatique à l'ensemble des personnels qui peuvent être appelés à se déplacer à

l'étranger, pour accompagner le Président de la République, ou afin de préparer un déplacement. Un certain nombre de personnes peuvent en disposer, notamment les membres du service du protocole ; l'ensemble du personnel de la chefferie de cabinet ; et même certains membres de l'intendance, par exemple des cuisines. Ces titres ne sont pas des passe-droits et n'offrent aucune immunité. Le renouvellement de passeport du 24 mai 2018 est une procédure administrative classique. Les titres dont il s'agit sont restés dans le bureau que j'occupais à l'Élysée.

M. Pierre Charon. – Dans un coffre ?

M. Philippe Bas, président. – Veuillez poursuivre, monsieur Benalla, vous avez seul la parole.

M. Alexandre Benalla. – La résidence de l'Alma regroupe de longue date, monsieur Wattebled, des logements de fonction. Lors de ma nomination, il n'y avait pas d'appartement libre. De plus, à l'origine, je ne mesurais pas l'ampleur de ma tâche : je n'ai donc pas fait de demande en mai 2017. Puis, constatant que je commençais en général le matin à six heures trente, que je quittais mon poste à vingt-trois heures, minuit, voire une heure du matin, que je ne voyais plus ni ma femme ni mon fils et que je devais être en mesure de réagir immédiatement, en permanence, j'ai donc formulé sur le tard une demande de logement de fonction ; ce dernier m'a été attribué tout de suite par le directeur de cabinet, pour nécessité absolue de service, mais je ne l'ai jamais occupé.

Monsieur Daubresse, après avoir préparé les déplacements du Président de la République, j'ai été chargé de synchroniser des cortèges. On peut appeler cela comme l'on veut, mais c'était une rétrogradation, et j'ai considéré qu'il s'agissait d'une humiliation. C'est mon avis personnel.

Quant à la « voiture de police », qui n'est pas une voiture de police, comme les deux assemblées, l'Élysée dispose d'un parc automobile. Il s'agit, non de véhicules de fonction, mais de véhicules de service, équipés d'avertisseurs spéciaux, pour assurer la sécurité des personnes dès lors que l'on prend place dans un cortège, et pour faire face aux situations d'urgence. Dans les ministères ou dans les préfetures, l'ensemble des véhicules administratifs disposent d'ailleurs d'équipements semblables. Des attachés de presse de ministres ont des voitures de fonction avec gyrophares. Il n'y a rien de choquant à cela : le but, c'est que l'on puisse assumer ses missions au mieux, se rendre dans les délais impartis à un événement, ou intégrer le cortège du Président de la République en toute sécurité.

Je n'en n'ai pas fait le choix : tous les véhicules de la présidence sont équipés ainsi, comme les véhicules des présidents de commission au Sénat, du président de l'Assemblée nationale... Ce n'est pas un avantage, c'est un usage. J'ignore s'il est régi par des textes. Si l'on m'avait dit de me déplacer à vélo, je l'aurais fait ; mais tel n'était pas le cas.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Après votre rétrogradation, vous avez continué à utiliser ce véhicule ?

M. Alexandre Benalla. – oui, mais j'insiste : si la vidéo d'une *Talisman* a tourné en boucle sur *BFM*, je n'avais pas de véhicule attribué. Le parc automobile de l'Élysée comprend également des *Clio* et des *Zoé*. On les prend en fonction des besoins. J'ai continué à utiliser ces véhicules de temps en temps pour me rendre, depuis mon domicile, sur des lieux où la présidence de la République organisait des événements. Je n'étais certes plus en charge

de la sécurité ni de l'organisation des déplacements du Président de la République, mais toujours de certains événements connexes : le retour des Bleus, la panthéonisation de Simone Veil, *etc.* Dans ce cadre, je me déplace.

Si l'on peut me voir, sur telle ou telle vidéo, à l'épaule droite du Président de la République, à l'épaule gauche on verra un policier ou un gendarme du GSPR. Aujourd'hui, je suis sous le feu des projecteurs. Mais on aurait également pu voir François-Xavier Lauch, en permanence, à l'épaule droite du Président de la République...

M. Philippe Bas, président. – Vous l'avez déjà dit...

M. Alexandre Benalla. – Pour poursuivre ma réponse, c'est effectivement un changement. La fonction d'un officier de sécurité, n'est pas de porter des dossiers, le manteau du Président, ou de lui transmettre des messages ; c'est d'être attentif et de le protéger en permanence.

M. Philippe Bas, président. – Mais, si vous êtes dans une position caractéristique de la protection à l'épaule, où est le garde du corps qui assure cette protection ?

M. Alexandre Benalla. – Il était à droite si j'étais à gauche, et à gauche si j'étais à droite : c'est visible sur les images.

M. Antoine Lefèvre. – C'est formidable, comme réponse !

M. Marc-Philippe Daubresse. – Il s'agit du garde du corps qui devait être à votre place ?

M. Alexandre Benalla. – Il n'y a pas de place prédéfinie. J'insiste, les officiers de sécurité ne sont pas les valets des personnes qu'ils protègent.

Je suis désolé si je n'ai pas été clair sur ce sujet précédemment. La proximité physique, y compris du chef de cabinet, lors des déplacements du Président de la République, a donné lieu à des discussions entre le chef du GSPR et le chef de cabinet ; mais les membres du GSPR, qui sont des personnes intelligentes et professionnelles, se sont adaptés, ils ont trouvé des solutions pour que cette proximité soit préservée, afin que l'on puisse parler au Président à tout moment.

La chargée de mission que vous évoquez n'avait pas de véhicule de service, mais elle avait accès au service de la régulation. Ainsi, elle disposait d'un véhicule de la présidence de la République, avec un gendarme, en qualité de chauffeur, dès lors qu'elle en avait besoin dans le cadre de ses fonctions, notamment pour la préparation de déplacements. Au sein de la chefferie de cabinet, nous étions deux à disposer d'un véhicule de service, que j'ai d'ailleurs déclaré aux impôts : François-Xavier Lauch et moi-même. Enfin, je n'ai aucun avantage en nature : les 6 000 euros nets constituaient ma rémunération totale.

Monsieur Leconte, pourriez-vous me préciser à quelles dates, à quelles manifestations, autres que celle du 1^{er} mai votre question faisait référence ?

M. Jean-Yves Leconte. – Il s'agit notamment de la marche organisée en la mémoire de Mme Knoll. D'une manière générale, aviez-vous un rôle d'observation ?

M. Alexandre Benalla. – Cela fait partie des *fake news* répandues par un certain nombre de personnes. Je n’ai jamais été présent à cette manifestation ; j’étais alors avec le Président de la République au cimetière. Je n’ai pas souvenir d’avoir évincé M. Mélenchon lors d’une manifestation ; j’attends que l’on me montre les images dont il a été question.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous n’avez jamais eu de mission d’observation, au titre de la présidence de la République, lors de manifestations ?

M. Alexandre Benalla. – Jamais. Sans aborder la manifestation du 1^{er} mai, j’indique que l’on ne m’a pas demandé d’aller observer les manifestants. Si j’y étais, dans ce cas, c’était pour comprendre. Je n’ai été présent à ce titre lors d’aucune manifestation depuis que je suis entré en fonctions, le 17 mai 2017.

Mme Brigitte Lherbier. – J’ai pu constater la difficulté des concours de commissaire de police et d’officier de gendarmerie, qui organisent la hiérarchie. Votre formation universitaire m’intéresse. Dans quelle université avez-vous obtenu votre master 1 « sécurité » ? À qui avez-vous présenté ce diplôme en premier ? Il semble avoir particulièrement intéressé toutes les personnes que vous avez rencontrées, notamment au sein de la gendarmerie.

M. Alain Marc. – Lorsque vous assuriez la sécurité au parti socialiste, puis à l’Office européen des brevets, avez-vous été lié à des sociétés privées de sécurité ? Si oui, quelle était la nature de ce lien ? Sans déflorer ce que vous allez renseigner sur le formulaire de la HATVP, pouvez-vous nous dire que vous n’aviez aucun lien avec de telles sociétés privées lorsque vous étiez à l’Élysée ?

M. François Grosdidier. – Vos compétences en matière de sécurité sont incontestables. Ce qui paraît moins vraisemblable, c’est l’affirmation selon laquelle vous vous occupiez de tout, sauf de sécurité. Il y a vos attitudes et gestes professionnels, peut-être des survivances, mais aussi les mentions de l’arrêté du préfet de police vous octroyant le port d’arme, les déclarations des syndicats évoquant un « comportement autoritaire et déplacé », des « relations exécrables avec le GSPR ». Vous contestez ces propos, mais vous avez reconnu être considéré par les membres du GSPR comme un « extraterrestre », comme un « gêneur ». N’est-ce pas parce que vous vous ingérez dans leur champ de compétences ?

Sur le port d’arme, vous n’avez pas été aussi clair que ce que l’on nous a pourtant dit ici : « jamais dans les déplacements publics, seulement dans les déplacements privés ». Lorsque vous étiez armé au cours de déplacements privés, était-ce parce que le GSPR était absent – vous avez expliqué vous-même que le Président de la République voulait un dispositif léger –, ou bien s’agissait-il d’une double assurance ? Lors des déplacements publics, donniez-vous des instructions ou des ordres aux policiers et gendarmes, gradés ou non ?

M. Henri Leroy. – Vous avez été missionné, compte tenu de vos compétences, en tant que réserviste de la gendarmerie, pour la sécurité des casernements. Le général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, l’a déclaré devant notre commission : pour vous crédibiliser, on vous a octroyé des galons « en zinc » de lieutenant-colonel. Une fois terminée cette mission, à laquelle vous avez participé de façon parcimonieuse, ces galons devaient vous être retirés, puisque cette mission n’a plus lieu d’être : pouvez-vous le confirmer ?

En outre, avez-vous donné des ordres aux préfets, sous-préfets, gendarmes et policiers que vous avez été appelé à côtoyer ou à rencontrer dans l'exercice de vos missions ?

Enfin, avez-vous des antécédents judiciaires ?

Mme Marie Mercier. – Pour des raisons d'absolue nécessité de service, vous deviez occuper un logement de fonction, mais à compter du 1^{er} juillet 2018. Comment expliquer cette attribution à cette date, après la sanction dont vous avez fait l'objet ? Parmi vos anciens collègues de la chefferie de cabinet, certains ont-ils des appartements de fonction quai Branly ?

M. Jérôme Durain. – À vous écouter, il est très difficile de ne pas franchir l'étroite ligne de crête entre, d'un côté, les fonctions de coordination et d'organisation et, de l'autre, les fonctions de police et de sécurité. Vous dites ne pas avoir exercé de missions de police et de sécurité. Mais des témoignages de journalistes, voire des images, l'attestent : vous avez procédé à des fouilles ainsi qu'à un contrôle d'identité, à La Mongie, en décembre 2017, et, à Marseille, à la notification de mise en garde à vue d'un photographe. Qu'avez-vous à répondre ?

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Benalla, j'ai vu que vous avez noté soigneusement toutes ces questions ; pouvez-vous répondre, tout d'abord, à la seconde partie de la question de M. Leconte ?

M. Jean-Yves Leconte. – Ma seconde question portait sur l'Office européen des brevets. M. Benalla a-t-il évoqué la situation de cet organisme avec le Président de la République ou le secrétaire général de l'Élysée ?

M. Alexandre Benalla. – J'ai un immense respect pour Benoît Battistelli, à la tête de l'Office européen des brevets. Très peu de Français dirigent des organisations internationales. J'ai vu le travail de sape mené par certains politiques pour essayer de le faire chuter. C'est un grand serviteur de l'État. Il est vrai qu'il a dirigé l'Office européen des brevets d'une main de fer, mais je n'ai jamais vu, dans cette maison, quoi que ce soit en dehors de la loi. Je n'ai jamais parlé de lui, ni avec Emmanuel Macron ni avec Alexis Kohler, ni de l'Office européen des brevets, où, après avoir dirigé l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), il a exercé pendant six ans et obtenu d'excellents résultats : ces sujets n'étaient pas de mon niveau. Je n'ai pas ce genre de discussions avec le Président de la République, ni avec le secrétaire général de l'Élysée.

Pour ce qui concerne ma formation, madame Lherbier, j'ai obtenu mon master 1 de droit public, spécialité « sécurité publique », à l'école de droit de Clermont-Ferrand. Ce diplôme m'a ouvert les portes de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), proposés dans le cadre du cursus.

Je n'ai eu, monsieur Marc, aucun lien avec une société de sécurité privée depuis que je suis à l'Élysée. Auparavant, j'ai exercé au sein de sociétés – cabinets de conseil en sûreté et sécurité. J'ai pu détenir des parts dans certaines sociétés de sécurité, il y a très longtemps.

Monsieur Grosdidier, quand j'ai dit que l'on me qualifiait d'extraterrestre, je faisais référence, non pas aux officiers de sécurité du GSPR, mais à un certain nombre

d'administratifs « pur jus », aux yeux desquels je n'avais pas tout à fait le profil de l'emploi. Effectivement, il a pu y avoir des tensions avec eux. Quand on me demande de faire quelque chose, je le fais jusqu'au bout – à ce titre, je suis un peu dans l'esprit du Président de la République –, quitte à m'attirer des inimitiés de gens qui expliquent que l'on fait comme ça depuis quarante ans et que l'on ne vous pas attendu pour changer les choses... Cela peut parfois créer des tensions. Quand vous ne faites pas partie du club, on vous le reproche, en tout cas on vous le fait sentir.

Concertant les déplacements privés et le port d'arme, le seul responsable de la sécurité du Président de la République, c'est le général Lavergne. Les éléments du GSPR sont en permanence avec le Président de la République : il n'y a jamais eu de trou dans la raquette et ce dernier ne s'est jamais retrouvé seul. Même quand le dispositif était minimum, il y a toujours eu de la sécurité autour du Président de la République, officielle. Il y a toujours eu les forces de police ou de gendarmerie avec lui.

Je le répète, l'arme que je portais était destinée à ma sécurité personnelle.

Quant au grade de lieutenant-colonel de la réserve opérationnelle, il m'a été attribué, non pas à ma demande, mais sur proposition du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) ; j'en ignore la durée. J'avais signé un engagement à servir dans la réserve d'une durée de cinq ans, au cours desquels mon autorité d'emploi, à savoir le cabinet du DGGN, pouvait potentiellement m'attribuer plusieurs missions – et donc d'autres missions que celle de participer à un groupe de travail sur l'amélioration de la sécurité des emprises militaires de la gendarmerie. Malheureusement, je n'ai pas eu le temps, mon agenda à l'Élysée ne m'a pas permis d'assister à l'ensemble des réunions.

M. Henri Leroy. – Pouvez-vous nous indiquer si vous avez encore ce grade ?

M. Alexandre Benalla. – Il faudrait le demander à la DGGN.

Sur la possibilité de donner des ordres à des préfets, des commissaires de police ou des officiers de gendarmerie : lorsque vous préparez un déplacement du Président de la République, vous êtes l'autorité politique, en tant que membre du cabinet. Vous donnez à certains responsables – préfets, ambassadeurs, policiers, gendarmes – une idée générale du déplacement prévu. Il serait inconcevable que le préfet ou l'ambassadeur décide du programme du Président de la République. Le Président souhaite, en rencontrant certaines personnes, en présentant ses idées, développer telle ou telle thématique. Leur mission n'est pas d'arrêter un programme, mais de mettre à disposition un certain nombre de moyens, afin de le mettre en œuvre. Le préfet a autorité sur les forces de l'ordre ; vous lui expliquez le mode d'arrivée du Président, son itinéraire, *etc.*, la mise en œuvre lui appartient. Diverses personnes entrent dans la boucle, dont le service de presse et les membres des services de sécurité. Souvent, pour faire face à un risque de manifestation, ils annoncent leur intention de déployer tel ou tel dispositif. Puis, vous donnez votre avis au préfet quant aux moyens qu'il compte mobiliser. Mais, à ce titre, il est le seul maître à bord.

Vous ne donnez pas des ordres à des policiers ou des gendarmes. Vous présentez l'objectif – que le déplacement se déroule dans tel cadre et dans de bonnes conditions. Il s'agit souvent d'aller à la rencontre des gens, donc de ne pas mettre trop de forces, pour ne pas les tenir à distance. Vous êtes une sorte de cadreur, de coordinateur, vous agissez en responsabilité, et l'autorité administrative compétente prend les décisions opérationnelles.

Lorsque j'explique à l'intendant que le Président va manger avec 25 personnes à 12h30, j'ai le passé qui est le mien, mais personne ne me suspecte d'avoir voulu être le superintendant de l'Élysée. Il en allait exactement de même avec les gendarmes, les préfets, les ambassadeurs...

Enfin, vous pourrez vous assurer auprès du Parquet que je ne fais l'objet d'aucune mention au fichier de traitement des antécédents judiciaires. J'ai fait l'objet de plusieurs enquêtes avant d'entrer à l'Élysée. Je ne suis ni un voyou ni une « petite frappe », comme on a pu me qualifier. Je crois avoir répondu à toutes vos questions.

M. Jérôme Durain. – Qu'en est-il des fouilles, des contrôles d'identité, des interpellations de journalistes ?

M. Alexandre Benalla. – Je n'ai jamais fouillé un journaliste ou contrôlé son identité.

Un exemple : lors du déplacement du Président de la République en Guyane, 500 personnes ont attaqué les gendarmes, les policiers, la préfecture. Les autorités préfectorales se tournent vers vous et vous demandent : « qu'est-ce qu'on fait ? » Ce n'est pas politiquement correct de le dire, mais c'est la réalité. L'autorité administrative ne prendra aucune décision sans l'aval de l'autorité politique.

De même, quand des personnes portent atteinte à la vie privée du Président de la République, le harcèlent sur son lieu de vacances, vous prenez vos responsabilités et venez dire aux membres du GSPR d'intervenir, quand la personne a franchi les limites et est entrée dans une propriété privée, pour photographier Madame ou Monsieur en maillot de bain, et vous agissez en responsabilité. Je n'ai pas donné l'ordre d'interpeller le gars : il a commis un délit, et a été placé en garde à vue par un commissaire de police, pas par Alexandre Benalla.

M. Philippe Bas, président. – On va s'en tenir là, car si M. Benalla avait procédé lui-même à des contrôles d'identité ou à des fouilles, il s'agirait de faits potentiellement délictueux, or il n'appartient pas à notre commission d'enquête parlementaire de le conduire à s'exprimer sur des délits qu'il aurait éventuellement commis.

M. Alexandre Benalla. – Ce qui n'est pas le cas, monsieur le président...

M. Philippe Bas, président. – Nous devons nous en tenir à la réponse générale qu'il a voulu nous faire. Monsieur Benalla, je vous remercie d'avoir coopéré avec la commission des lois, investie des pouvoirs de commission d'enquête. Cette audition est terminée.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Vincent Crase, chef d'escadron dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, comme je l'ai rappelé en ouvrant la précédente audition, M. Crase ayant été mis en examen, il est évidemment exclu que nous lui posions la moindre question qui puisse avoir une relation avec les faits relevant de l'enquête judiciaire.

M. Crase a servi au commandement militaire du palais de l'Élysée en qualité de réserviste. Nous lui poserons des questions afin d'éclairer la commission quant au fonctionnement des services chargés de la sécurité du palais présidentiel, qui relèvent de la garde républicaine, de la gendarmerie nationale, du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense, pour le recrutement des collaborateurs qui y servent, pour la gestion des moyens dont ils disposent, de leurs carrières ou de leur organisation. C'est seulement à ce titre que nous le recevons aujourd'hui.

Monsieur Crase, vous aviez demandé le huis-clos, comme la législation le permet. Votre demande a été soumise à l'appréciation de la commission, qui en a délibéré ce matin avant de procéder aux auditions et qui ne l'a pas acceptée, dans un souci de transparence, toutes les autres auditions ayant eu lieu en public. Néanmoins, une audition n'est pas une comparution ; ici, nous n'instruisons aucun procès, nous ne prononçons aucune sanction. Nos questions ne touchent pas à des faits qui pourraient vous être reprochés. Simplement, nous attendons de vous que vous nous apportiez, de manière coopérative, un éclairage au cours de cette audition, qui n'est peut-être pas la principale de celles que nous avons menées et que nous mènerons.

Notre commission ayant été investie des prérogatives d'une commission d'enquête, je dois vous rappeler qu'un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Vincent Crase prête serment.

M. Philippe Bas, président. – Souhaitez-vous vous exprimer avant que nous vous posions quelques questions, ou n'est-ce pas nécessaire ?

M. Vincent Crase, chef d'escadron dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale. – Non.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Pouvez-vous nous rappeler votre formation et votre parcours professionnel, notamment en matière de sécurité et de protection rapprochée ?

M. Vincent Crase. – Mon parcours professionnel a débuté en 1996, lorsque j'ai été nommé enseignant de français et d'histoire-géographie dans un centre de formation des apprentis. J'ai exercé ce métier pendant neuf ans. Au préalable, j'avais effectué mon service

militaire dans l'armée de l'air, dont j'ai été réserviste jusqu'en 2005. J'ai alors intégré la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, dans le département de l'Eure. Je suis titulaire d'un diplôme universitaire professionnel (DUP), dans le domaine de la sécurité privée, pour le métier d'enquêteur privé. J'ai obtenu ce diplôme au sein du centre de Melun de l'université Panthéon-Assas.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Dans quelle mesure avez-vous été associé à la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron ? Était-ce comme prestataire ou comme salarié ? Quelle était la nature de vos prestations ?

M. Vincent Crase. – J'ai été associé à la campagne présidentielle du candidat Emmanuel Macron à partir de la fin septembre, ou du début octobre 2016. Dans un premier temps, j'ai accompagné le service d'ordre, à titre bénévole. En cette qualité, je travaillais avec M. Benalla. Je recrutais et formais les volontaires choisis sur les listes d'adhérents dont nous disposions. Ces volontaires, eux aussi bénévoles, avaient pour mission d'assister le service d'ordre lors des meetings et d'assurer l'accueil au quartier général (QG) de la rue de l'Abbé Groult, où nous nous sommes installés le 15 novembre 2016.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Donc, dans un premier temps vous étiez bénévole, puis vous avez changé de fonction ?

M. Vincent Crase. – Oui, j'ai ensuite été prestataire pour En Marche et, le 1^{er} juillet 2017, après la victoire à l'élection présidentielle, je suis devenu salarié de La République En Marche (LaREM).

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'allais vous poser la question : depuis quand étiez-vous employé au sein de LaREM ? Qui vous a recruté ? Quelles fonctions y avez-vous exercées ?

M. Vincent Crase. – J'ai été présenté par M. Benalla qui était entré antérieurement dans le mouvement. Nous nous connaissons depuis 2009, comme il vous l'a dit tout à l'heure. Je l'ai rencontré dans le cadre de sa préparation militaire de gendarmerie et nous nous sommes toujours suivis amicalement. Il m'a proposé de rejoindre les rangs d'En Marche. Ce n'est pas lui qui a décidé de tout. J'ai été adoubé par les membres du *staff* pour m'occuper notamment de la gestion des bénévoles au sein du QG de l'Abbé Groult qui avaient pour mission d'assurer l'accueil des personnes et regarder si toutes les personnes qui venaient au QG avaient quelque chose à y faire.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Dans quelles conditions avez-vous rejoint, en qualité de réserviste, le commandement militaire du palais de l'Élysée ? Avez-vous été recommandé ou appuyé pour cette affectation ? Combien de fois avez-vous été convoqué en tant que réserviste à l'Élysée ? Pour quelles missions ? Votre hiérarchie au sein de la République En Marche était-elle informée de votre emploi de réserviste à l'Élysée ?

M. Vincent Crase. – J'ai rencontré pour la première fois le général Bio Farina au mois de septembre 2017, sur la recommandation d'Alexandre Benalla. Il avait comme projet de monter une structure de réserve au palais de l'Élysée, pour gonfler les effectifs des gardes républicains qui sont des militaires d'active. Je rappelle d'ailleurs qu'à chaque fois qu'un réserviste intervient, il est en trinôme avec deux gardes. Le but était de gonfler les effectifs à l'occasion d'événements particuliers, tels que les journées du Patrimoine, mais aussi au quotidien, car les effectifs ne sont pas toujours suffisants.

Tous les palais de la République disposent ainsi de réservistes, notamment le Sénat qui a des réservistes du 2^e régiment d'infanterie. L'objectif était de proposer, sous forme d'appel à volontaires, aux réservistes du 1^{er} régiment d'infanterie de rejoindre le palais de l'Élysée. Cette mission avait pour particularité d'être exclusive de toute autre pour des raisons de confidentialité. Ainsi, je rencontre le général Bio Farina, nous discutons de ce projet, et il me confie la mission de monter cette structure de réservistes. À cette époque, j'étais réserviste dans la départementale, dans la région de gendarmerie de Haute-Normandie. Il a fallu transférer mon dossier, ce qui a pris un peu de temps, puisque l'administration militaire prend son temps pour faire les choses dans l'ordre.

Ma première journée de réserve au palais de l'Élysée a eu lieu le 10 novembre 2017. J'y ai été le 10 et le 11 novembre qui ont constitué des journées de découverte, aussi exhaustives que possible, du palais et des services. Ensuite, nous avons reçu des candidats réservistes qui venaient du 1^{er} régiment d'infanterie et qui étaient intéressés par cette mission. Il y a donc eu plusieurs filtres : un premier filtre avec moi et un autre officier du service de contrôle des entrées (SCE), qui dépend du commandement militaire – car la mission principale de ces réservistes est de travailler au profit du service de contrôle des entrées ; ensuite, second filtre, les candidatures sont validées par le général Bio Farina lui-même, en tant qu'autorité hiérarchique la plus haute, qui souhaite connaître toutes les personnes amenées à travailler pour le commandement militaire. Les candidats apportaient leur CV, ils passaient un entretien et s'ils donnaient satisfaction, ils étaient intégrés mais devaient quand même accomplir quelques journées d'observation.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous n'avez pas complètement répondu à toutes mes questions, il est vrai nombreuses. Combien de fois avez-vous été convoqué en tant que réserviste ?

M. Vincent Crase. – Une quarantaine de fois, mais je n'ai pas le chiffre exact en tête, entre 40 et 50. Sur ce total, j'ai effectué 17 jours en Bourgogne pour encadrer une préparation militaire de gendarmerie (PMG), qui vise, dans la mesure où il n'y a plus de service militaire, à donner à des jeunes volontaires issus du civil une formation militaire intensive pour les amener au premier stade opérationnel afin qu'ils puissent intégrer ensuite une unité. Le principe dans la réserve opérationnelle, c'est que la formation est continue ; vous devez valider une séance de tir chaque année, faute de quoi vous ne pouvez plus exercer. Ainsi, j'ai passé 17 jours à l'école de gendarmerie de Dijon, qui est sur l'ancienne base aérienne, pour former un détachement de gardes républicains, ce qui m'a permis de présélectionner des candidats potentiels pour la Compagnie de sécurité de la présidence de la République (CSPR).

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Votre hiérarchie au sein du mouvement La République En Marche était-elle informée de votre emploi en tant que réserviste ?

M. Vincent Crase. – Oui, je n'en faisais pas secret, je pense que ces personnes étaient tout à fait au courant de mon activité au palais de l'Élysée.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Les 14 réservistes qui ont été recrutés par le général Bio Farina ont-ils une mission clairement définie ou bien sont-ils plutôt affectés à une série de missions définies de manière aléatoire, ou au jour le jour ?

M. Vincent Crase. – Tous les 14 réservistes travaillent exclusivement au profit du service de contrôle des entrées (SCE). Vous savez que l'hôtel d'Évreux a une loge

d'honneur qui donne sur le faubourg Saint-Honoré, une loge Ouest et une loge Est, ainsi que des emprises extérieures, mais qui sont dans le périmètre, à Marigny ou sur la rue de l'Élysée. Ces jeunes réservistes travaillaient exclusivement au contrôle des entrées de ces différents points.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Donc la mission en Bourgogne était exceptionnelle ?

M. Vincent Crase. – Pour moi, oui. Pour les réservistes, non : il s'agissait du premier sas de leur formation initiale.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Lors de vos missions au sein du commandement militaire de l'Élysée, aviez-vous à traiter avec M. Alexandre Benalla ?

M. Vincent Crase. – Avec Alexandre Benalla, on se côtoyait, on se croisait mais on ne se voyait pas tous les jours car nous n'avions pas du tout le même emploi du temps. Je n'ai aucun souvenir d'avoir eu le temps de déjeuner avec lui car nous étions bien occupés.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Donc vos relations étaient purement informelles et amicales ?

M. Vincent Crase. – Oui, parce qu'il n'y a pas de lien hiérarchique entre lui et moi au sein du Palais. Je dépends entièrement du commandement militaire, donc du général Bio Farina et des autres officiers.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Mais vous connaissez bien M. Benalla ?

M. Vincent Crase. – Tout à fait. Nous nous connaissons depuis 2009.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous posons beaucoup de questions, pour chercher à trouver la vérité, à identifier d'éventuels dysfonctionnements, à faire des propositions. À votre avis, exerçait-il exclusivement des missions d'organisation de déplacements ou bien a-t-il exercé des missions de police et de sécurité ?

M. Vincent Crase. – Vous avez auditionné...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Beaucoup de monde !

M. Vincent Crase. – ...très longuement M. Benalla ce matin. Je pense qu'il a eu tout le loisir de répondre à cette question. Pour ma part, je me réserve le droit de ne pas y répondre.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Soit, mais puisque vous le côtoyiez et que vous le connaissiez, vous avez peut-être une idée sur la question ?

M. Vincent Crase. – J'ai forcément une idée, mais...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous devez dire la vérité...

M. Vincent Crase. – Je dis la vérité, mais je ne suis pas M. Benalla, je suis M. Crase...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – D'accord, mais vous connaissez le sujet...

M. Vincent Crase. – Bien sûr.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous pouvez répondre en toute sincérité.

M. Vincent Crase. – Mais cela ne me concerne en rien, monsieur le sénateur.

M. Philippe Bas, président. – Au fond, monsieur Crase, vous estimez que, de l'endroit où vous étiez, vous ne pouviez pas apprécier la réalité de la fonction de M. Benalla ?

M. Vincent Crase. – Je ne connais pas sa fiche de poste, je n'ai pas lu son contrat de travail, donc je ne vais pas me risquer à dire des approximations.

M. Philippe Bas, président. – Très bien, on peut le comprendre.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Quand même, excusez-moi d'insister, vous étiez à l'Élysée, vous le connaissez bien, vous pouvez nous dire ce qu'il faisait ! On nous a tout dit. On nous a présenté M. Benalla comme une sorte de gentil organisateur de voyages comme dans une organisation célèbre...

M. Vincent Crase. – Il est très gentil, je vous le confirme !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je ne porte pas de jugement sur ce sujet, mais voilà une information... D'autres éléments, comme son permis de port d'arme, montrent qu'il avait des fonctions de sécurité. Vous savez bien les choses. Ne dites pas que vous ne savez rien !

M. Vincent Crase. – Même si je sais ces choses, je ne vous répondrai pas.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je prends acte de votre réponse.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Y avait-il au sein de cette cellule de réservistes d'autres salariés de La République En Marche ? Si tel est le cas, comment ont-ils été recrutés ? Est-ce par votre intermédiaire ? Sur recommandation ?

M. Vincent Crase. – Il n'y a pas, parmi les 14, de salariés de La République En Marche. En revanche, il y a un réserviste, que j'ai connu lors de la campagne présidentielle et qui s'est montré intéressé. Ayant eu l'occasion de le former à Dijon, de connaître sa droiture et d'apprécier ses qualités professionnelles pendant cette formation, oui, je l'ai recommandé. Toutefois, il n'y a pas eu de passe-droit : il a passé, comme les autres, un entretien avec moi et avec un autre officier et ensuite un entretien avec le général. S'il avait été mauvais, il n'aurait pas été pris. On ne peut pas prendre le risque de recruter quelqu'un qui n'est pas au maximum de ce qu'on exige, au palais de l'Élysée.

M. François Grosdidier. – Nous sommes un petit peu surpris de découvrir l'emploi de réservistes pour ces missions. M. Benalla nous expliquait tout à l'heure qu'il fallait ouvrir à la société civile les services de protection de la présidence de la République. On pensait que ces services étaient réservés à l'élite des plus professionnels des professionnels, même si la réserve de la gendarmerie est parfaitement honorable et si l'on apprécie beaucoup son intervention sur l'ensemble des territoires. Mais enfin, il s'agit là des missions les plus délicates qui concernent le sommet de l'État ! Qui, au départ, a décidé

d'ouvrir ces services de protection de la présidence de la République à des personnes moins professionnelles ? Les personnes recrutées sont-elles essentiellement des sympathisants de la majorité présidentielle ou bien le recrutement est-il ouvert à l'ensemble des réservistes de la gendarmerie, indépendamment de toute considération partisane ?

M. Vincent Crase. – Il n'y a pas, parmi les 14 réservistes, de sympathisants, à la seule exception de celui que j'ai connu pendant la campagne. J'ai connu tous les autres soit lors de cet appel à volontariat auprès du 1^{er} régiment d'infanterie, soit lors de la préparation militaire de gendarmerie lorsque je les ai présélectionnés moi-même mais je ne leur ai pas demandé s'ils étaient adhérents de LaREM.

Vous vous étonnez de la présence de réservistes au palais de l'Élysée. Je ne suis pas un grand spécialiste des réserves militaires, mais aujourd'hui l'état des forces armées rend nécessaire l'emploi de réservistes. Chacun connaît les difficultés que vit notre armée. Je pense que sans l'apport de la réserve opérationnelle elles seraient encore plus grandes. J'ai une plus grande expérience de la départementale puisque j'y ai passé treize ans, je sais que l'apport des réservistes y est essentiel.

Mme Esther Benbassa. – Ma première question concerne l'attribution de votre statut d'observateur le 1^{er} mai : M. Bruno Roger-Petit, alors porte-parole de l'Élysée, nous a dit que vous vous possédiez effectivement une autorisation pour être observateur, tandis que le général Bio Farina a démenti cette information. Comment expliquez-vous ces différentes versions ?

Deuxièmement, je voudrais savoir si vous êtes toujours membre de LaREM, dans la mesure où les statuts prévoient que, lorsque l'un de ses adhérents commet un acte préjudiciable au mouvement, il doit être entendu par une commission disciplinaire interne. De nombreux militants ont ainsi déjà subi une procédure d'exclusion. Qu'en est-il dans votre cas ?

M. Philippe Bas, président. – Excusez-moi M. Crase, mais la première question sur votre qualité à participer ou pas, en tant qu'observateur, à la présence policière le 1^{er} mai, est trop proche de l'enquête judiciaire, vous n'avez pas à y répondre.

Vous devez, en revanche, répondre à la deuxième question de Mme Benbassa.

M. Vincent Crase. – Merci, monsieur le président, c'était la réponse que je m'apprêtais à faire à madame la sénatrice.

Est-ce que je suis encore salarié de LaREM ? Non, puisque j'ai été licencié le 31 juillet... Si l'on peut retenir cette date car enfin, j'ai eu mon entretien préalable à un licenciement à 11 heures, le jour même, mais, à 8 heures du matin, il était déjà annoncé que j'avais été licencié... Cela été un peu baroque !

Suis-je encore militant ? Je ne sais pas. Je reçois encore les mails destinés aux adhérents, mais s'ils décident de ne plus me les envoyer, je ne le serai plus.

Mme Brigitte Lherbier. – Lorsqu'une mission est à pourvoir, y-a-t-il des feuilles de route bien précises ? Des rapports sont-ils à remettre au terme de la mission ?

M. Vincent Crase. – Une mission de réserve se prévoit à l'avance, dans les meilleurs délais possibles, quand cela est possible, mais parfois cela peut être un peu plus

rapide. Toutes les missions font l'objet d'une convocation. Un logiciel nous permet de préciser en ligne le contenu de la mission qui doit être validée par l'autorité d'emploi. Si l'on veut se faire payer, il faut pouvoir prouver que l'on a bien réalisé cette mission. Des services de gestion s'occupent de cela. Pour ma part, je dépendais du 1^{er} régiment d'infanterie à Nanterre et tout a été validé en temps et en heure.

Mme Catherine Troendlé. – Qui a été à l'initiative de la constitution de cette structure de réservistes ?

M. Vincent Crase. – Je pense que c'est le général, en accord bien sûr avec les autorités du palais de l'Élysée. Je ne puis parler à la place du général Bio Farina ni du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN). Il s'agit à la fois d'apporter un renfort opérationnel aux gendarmes d'active, qui ont des emplois du temps très lourds, en palliant les absences ou les permissions, et aussi de renforcer l'attractivité de la réserve puisque la gendarmerie nationale est constamment en recherche de réservistes : montrer que des réservistes peuvent exercer dans les palais nationaux, et notamment à l'Élysée, constitue une vitrine valorisante. Toutefois l'aspect opérationnel est décisif. Dès qu'il y a des malades ou des permissions, il faut pouvoir occuper, à l'optimum, tous les postes.

M. Philippe Bas, président. – Lorsque vous effectuiez votre service au titre de la réserve au palais de l'Élysée, vous étiez donc, vous aussi, comme les autres réservistes, affecté à une tâche de contrôle des entrées à l'Élysée. À l'occasion de cette mission, vous n'étiez donc jamais en contact avec le groupe de sécurité de la présidence de la république (GSPR) et vous n'aviez pas non plus d'autres activités au sein du Palais ?

M. Vincent Crase. – Mon activité principale au sein du Palais était le commandement de mes réservistes : vérifier qu'ils étaient bien à l'heure ; vérifier que la prise en compte de leur armement se déroulait dans les conditions prévues par les textes ; vérifier auprès des gendarmes d'active, des gradés, si ces jeunes réservistes faisaient bien leur service, s'ils étaient polis, courtois, puisque c'est ce qu'on leur demande, aux entrées. Je m'occupais principalement de cela.

Lorsqu'il y avait des événements, comme des dîners officiels – je me rappelle par exemple aussi du *One Planet Summit* en décembre – je prêtais main forte aux officiers. Comme on peut le voir sur les images, je suis toujours en civil, comme les officiers ou les cadres du SCE, alors que les gendarmes d'active qui sont dans les loges sont en uniforme. Je faisais le même travail que mes camarades d'active qui contrôlent les entrées pour vérifier les plaques d'immatriculation des véhicules et l'identité des personnes qui entrent au sein du palais d'Évreux.

Mme Marie Mercier. – Pourriez-vous nous préciser votre grade exact ? Parmi les 14 réservistes sous vos ordres, y avait-il des lieutenants-colonels ?

M. Vincent Crase. – Je suis chef d'escadron, ce qui correspond au grade de commandant, avec quatre barrettes. Parmi les réservistes que je commandais, il ne pouvait pas y avoir de lieutenant-colonel puisqu'il aurait été d'un grade supérieur au mien. De mémoire, il n'y avait que des brigadiers, des brigadiers-chefs, des premières classes ou ce qu'on appelle des « moquettes », c'est-à-dire des réservistes sans grade, tout frais émoulus de leur formation.

Mme Sophie Joissains. – M. Benalla a fait état de tensions avec l'administration de l'Élysée. La presse aussi s'en est fait l'écho. En avez-vous eu connaissance à l'époque ? À quoi les attribuez-vous ?

M. Vincent Crase. – Je n'ai aucune connaissance de tensions particulières entre M. Benalla et d'autres personnes. En ce qui me concerne, je n'ai eu aucune friction avec qui que ce soit dans mon service. Je pense que le général Bio Farina a pu vous dire qu'il était globalement satisfait de moi. J'ai été noté, comme le sont tous les gendarmes, tous les ans, et j'ai eu une notation plus que satisfaisante. En ce qui concerne M. Benalla, je ne peux pas vous répondre plus précisément mais à mon avis, non, cela se passait plutôt bien, voire très bien.

Mme Esther Benbassa. – Ce sera ma dernière question. À quel titre avez-vous participé à la marche en mémoire de Mme Knoll ?

M. Vincent Crase. – Je ne sais pas qui est Mme Knoll...

Mme Esther Benbassa. – Il s'agit de la personne qui a été assassinée parce qu'elle était juive.

M. Philippe Bas, président. – Peut-être pouvez-vous demander : « avez-vous participé à cette marche » ?

M. Vincent Crase. – Je n'ai pas participé à cette marche.

M. Philippe Bas, président. – La question était simple et la réponse est claire.

Mme Esther Benbassa. – Il semble que l'on vous voit pourtant sur les images...

M. Vincent Crase. – Il ne peut s'agir que d'une confusion.

M. Éric Kerrouche. – Nous confirmez-vous que vous n'avez pas de permis de port d'arme et que vous n'avez pas jugé utile d'en demander un ?

M. Vincent Crase. – Je ne répondrai pas à cette question car elle est en lien direct avec ma défense.

M. Philippe Bas, président. – C'est parfaitement votre droit.

Je vous remercie d'avoir coopéré avec la commission des lois, investie des pouvoirs d'une commission d'enquête.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Yann Drouet, ancien chef de cabinet du préfet de police de Paris

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M. Yann Drouet qui est secrétaire général de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme à la présidence de la République, mais convoqué au titre de ses fonctions antérieures, de chef de cabinet du préfet de police de Paris. Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Yann Drouet prête serment.

M. Yann Drouet, ancien chef de cabinet du préfet de police de Paris. – Je suis devant vous aujourd'hui au titre de mes précédentes fonctions de chef de cabinet du préfet de police de Paris, un poste que j'ai occupé de janvier 2016 jusqu'au 27 avril 2018. J'exerce les fonctions de secrétaire général de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme depuis le 30 avril 2018. N'étant plus en fonction à la préfecture de police le 1^{er} mai 2018, et n'ayant pas été impliqué dans la préparation de la manifestation du 1^{er} mai, je n'étais pas informé de la participation de M. Benalla en tant qu'observateur et je ne pourrai donc rien vous dire sur ces faits.

Avant de répondre à vos questions, je tiens à rappeler les missions qui étaient les miennes en tant que chef de cabinet du préfet de police de Paris : gestion de l'agenda et des dossiers du préfet de police ainsi que des nombreuses interventions qui lui sont adressées ; gestion RH et budgétaire du cabinet du préfet de police ; supervision de la direction de la police générale de la préfecture de police, au titre du cabinet du préfet, donc de l'ensemble des sujets dont elle est en charge (le droit des étrangers, les naturalisations, les papiers d'identité, les permis de conduire, les cartes grises et diverses polices administratives, notamment celles liées aux armes) ; pilotage de la sécurité et de la sûreté du site principal de la préfecture de police sur l'île de la Cité ; enfin, organisation des déplacements des hautes personnalités ou des grands événements à Paris, avec la coordination des différents services de sécurité impliqués lors de ces événements, en lien avec les chefferies de cabinet des personnalités concernées et les organisateurs des événements. À ce titre, j'étais le contact naturel et normal de la chefferie de cabinet de la présidence de la République pour la préparation et l'organisation des déplacements du Président de la République à Paris.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Monsieur le chef de cabinet, puisque c'est à ce titre que nous vous auditionnons, même si nous n'ignorons pas que vous occupez actuellement d'autres fonctions, je vous interrogerai uniquement sur le permis de port d'arme qui a été délivré à M. Benalla. Mme Jourda vous posera d'autres questions en complément. Vous connaissez ce document puisqu'il a été rédigé par vos soins ou sous votre contrôle...

M. Yann Drouet. – En effet.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Il est étrange à beaucoup d'égards. Je voudrais tout d'abord savoir qui en a fait formellement la demande au nom de la présidence de la République ?

M. Yann Drouet. – C'est une question importante, qui nécessite que je prenne le temps de répondre pour détailler l'ensemble de la procédure. Le 5 octobre 2017, les services de la direction de la police générale de la préfecture de police m'informent de la réception d'une demande de port d'arme de la part de M. Benalla, chargé de mission à la présidence de la République. En l'absence de directeur au sein de cette direction, le poste étant vacant à cette période, les services souhaitent que le cabinet du préfet de police évoque le dossier à son niveau. C'est donc par l'intermédiaire des services administratifs de la préfecture de police que je prends connaissance de cette demande. J'informe alors le préfet de police, qui me demande de me rapprocher du cabinet du Président de la République, afin que le dossier nous parvienne par la voie hiérarchique.

Le 10 octobre 2017, le directeur de cabinet du Président de la République confirme la demande par courriel et sollicite son examen sur le fondement de l'article L. 315-1 du code de la sécurité intérieure, comme cela figure dans le courriel de transmission, « dans le strict respect des textes ».

Tels sont les seuls liens que nous avons eus avec le cabinet du Président de la République sur ce dossier.

Il me paraît utile de rappeler les textes applicables : l'article L. 315-1 du code de la sécurité intérieure dispose que les fonctionnaires et agents des administrations publiques exposés par leurs fonctions à des risques d'agression peuvent être autorisés à s'armer dans le cadre de leurs fonctions. Ces dispositions sont codifiées dans le code de la sécurité intérieure, et j'en viens aux articles mentionnés dans l'arrêté. L'article R. 312-24 dispose que les fonctionnaires et agents des administrations publiques, chargés d'une mission de police, et/ou exposés à des risques d'agression, peuvent être autorisés à acquérir et à détenir des armes. La situation d'Alexandre Benalla correspondant à ce cas de figure, nous avons donc lancé l'instruction du dossier en veillant à réunir l'ensemble des pièces nécessaires : le carnet de tir, la formation continue, le certificat médical, l'enquête de moralité, *etc.*

Après un examen approfondi, il est apparu que le dossier était complet et que les missions de M. Benalla entraient dans le cadre fixé par le législateur. Ainsi, considérant l'action d'Alexandre Benalla de coordination de la sécurité de la présidence de la République avec les forces militaires et le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) ; considérant qu'il exerçait sa mission auprès du Président de la République, qui fait l'objet de nombreuses menaces et dans un contexte où le niveau de menace terroriste n'a jamais été aussi élevé, et considérant qu'il était, de fait, manifestement exposé à des risques d'agression, comme cela est écrit dans l'arrêté, le préfet de police a validé sa demande et j'ai signé, le 13 octobre 2007, par délégation du préfet de police, l'autorisation de port d'arme de M. Benalla – une autorisation que nous avons limitée strictement à l'exercice de ses missions et à la validité de son contrat à la présidence de la République.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Soit, mais le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet du Président de la République et son chef de cabinet nous ont affirmé que M. Benalla n'exerçait pas de mission de police. Tout le monde ici l'a entendu. Or je m'étonne que le permis de port d'arme porte la mention suivante « considérant que M. Benalla est chargé d'une mission de police ». C'est clair, net et précis...

Vous avez dit que la demande avait été faite par un courriel. Ce matin même, M. Benalla nous a dit qu'elle avait été faite par téléphone. S'il s'agit d'un courriel, je suppose qu'il existe toujours. Nous avons demandé le document par lequel l'Élysée, donc le directeur de cabinet, a demandé le port d'arme. On a refusé de nous communiquer cette pièce. Je suppose que ce courriel figure toujours dans les archives de la préfecture de police. Avez-vous le souvenir précis des mentions qui figuraient dans ce courriel ? Soit il y est écrit que M. Benalla exerçait des missions de police – et cela invalide les déclarations qui ont été faites à la fois par le secrétaire général, le directeur de cabinet et le chef de cabinet –, soit on ne comprend pas...

M. Yann Drouet. – Je confirme, sous serment, que c'est un courriel du directeur de cabinet du Président de la République qui a déclenché l'instruction du dossier. Il y était écrit – je le cite de mémoire – que le cabinet avait été informé de cette demande, que M. Strzoda la confirmait et nous demandait de l'instruire sur le fondement de l'article L. 315-1 du code de la sécurité intérieure, dans le strict respect des textes. Point final. Telle était la transmission, avec les pièces justificatives au dossier.

M. Philippe Bas, président. – Il peut paraître surprenant que le directeur de cabinet précise que c'est dans le strict respect des textes qu'il vous demande d'instruire une demande de permis de port d'arme. On pourrait imaginer que cela va de soi...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Par deux fois, le ministère de l'intérieur avait refusé de délivrer ce port d'arme. En étiez-vous informés ?

M. Yann Drouet. – Je n'étais pas informé des refus opposés par le ministère de l'intérieur. Cela n'a rien d'anormal parce que nous intervenons sur des fondements juridiques différents. Le ministère de l'intérieur instruit les demandes de permis de port d'arme pour des personnes exposées à des risques exceptionnels d'atteinte à leur vie sur la base de l'article R. 315-5 du code de la sécurité intérieure. De leur côté, les préfets de départements et, à Paris, le préfet de police instruisent les demandes de permis de port d'arme des fonctionnaires et agents publics chargés d'une mission de police et/ou exposés à des risques d'agression dans le cadre de leurs fonctions sur le fondement de l'article R. 312-24 du code de la sécurité intérieure. C'est sur ce second fondement que la préfecture de police a été saisie et que le dossier a été instruit, dans le strict respect des compétences du préfet de police. Il n'y avait aucune raison d'interroger le ministère de l'intérieur sur le sujet.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Est-ce que d'autres membres de la chefferie de cabinet, soit quatre personnes, bénéficiaient aussi d'un permis de port d'arme ?

M. Yann Drouet. – Durant les deux ans et demi que j'ai passés à la préfecture de police, c'est la seule demande que nous avons reçue de la présidence de la République.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Ne trouvez-vous pas étrange que l'adjoint au chef de cabinet bénéficie de ce port d'arme et pas le chef de cabinet adjoint ni le chef de cabinet ?

M. Yann Drouet. – Je n'ai pas à porter de jugement de valeur. Ce qui revenait au service de la préfecture de police, c'était de juger si la demande était fondée en droit. La demande a été jugée fondée en droit, donc on y a répondu. On répond aux questions qu'on nous pose. Il ne m'appartient pas d'extrapoler sur des demandes qui auraient pu éventuellement nous parvenir.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Dans le courriel, le directeur de cabinet faisait-il état de missions de police *stricto sensu* ?

M. Yann Drouet. – Très clairement, non. Il n'était pas fait état de missions de police. Il faut lire ces considérants en entier, dans leur ensemble. Isoler un passage ne permet pas de comprendre...

Il est écrit dans l'arrêté que, dans le cadre de son action de coordination de la sécurité de la présidence de la République avec les forces militaires et le GSPR, les services de la préfecture de police et nous avons estimé que son action pouvait s'inscrire dans une mission de police. On a ensuite qualifié le niveau de menace dans lequel il exerçait sa mission, en évoquant un haut niveau de menace terroriste et la sensibilité de sa mission aux côtés d'une très haute personnalité, parmi les plus menacées de France. Nous avons donc considéré que, dans le cadre de sa mission, il était manifestement exposé à des risques d'agression. C'est pour l'ensemble de ces raisons, en s'inspirant de l'article R. 312-24 qui mentionne des missions de police – c'est de là que vient le terme de « mission de police » –, que nous avons considéré que les missions exercées par M. Benalla entraient dans le cadre fixé par le législateur. Le préfet de police a donc validé son port d'arme. La direction de la police générale à la préfecture de police, service qui instruit ce type de demande, ne comprend pas un seul policier. C'est une direction strictement administrative. Pour cette direction, il n'y a jamais eu aucune ambiguïté sur le sujet.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le chef de cabinet, qui exerce des missions similaires avec une présence très proche du Président de la République, peut être considéré comme étant autant exposé à de tels risques. Si je comprends bien, vous ne verriez pas d'inconvénient à ce que le courriel nous soit communiqué...

M. Philippe Bas, président. – Nous l'avons...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Alors, je retire ce que je viens de dire !

M. Philippe Bas, président. – En revanche, ce courriel fait état d'une note jointe, qui, curieusement, ne nous a pas été transmise, et c'est sans doute cela que vous vouliez dire... Nous souhaitons avoir ce document.

Nous n'avons pas non plus la demande initiale, qui précède ce courriel. Ce document permettrait peut-être, compte tenu de ce que vous nous expliquez, d'établir définitivement que c'est pour la sécurité personnelle de M. Benalla que la demande a été faite. Il suffirait de le vérifier en accédant à ce document.

M. Yann Drouet. – Le dossier de port d'arme ayant été saisi par la justice, je n'ai pas pu le consulter à nouveau et je n'ai pas en mémoire les éléments qui figuraient dans cette note d'accompagnement.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Il est fait état, dans le document autorisant le port d'arme, du fait que M. Benalla dispose de la possibilité de diriger un organisme de sécurité privée. Pourquoi ce considérant ?

M. Yann Drouet. – Parce que M. Benalla était connu des services de la préfecture de police, pour la détention et le port d'arme, dans le cadre de ses anciennes fonctions comme chef de la sécurité chez En Marche. Un fond de dossier existait sur M. Benalla. Il est vrai que ce considérant était inutile...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Ou à titre décoratif, car la demande de port d'arme ne se justifiait que par ses fonctions à l'Élysée.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous nous avez indiqué que la demande de permis de port d'arme a été déposée le 5 octobre 2017, en tout cas, vous en avez été informé à cette date. Quelle forme avait pris cette demande initiale puisqu'elle n'était manifestement pas faite par voie hiérarchique ?

M. Yann Drouet. – La préfecture de police est un service public, ayant différents guichets, correspondant aux différentes procédures que les administrés veulent mener. M. Benalla s'est adressé au guichet « armes » de la préfecture de police, ce qui est une démarche normale pour ce type de demande.

Si l'on reprend l'ensemble de la chronologie des événements, cela montre que la machine d'État a bien fonctionné. M. Benalla s'adresse au guichet « armes » des services administratifs de la préfecture de police, qui voient un collaborateur du Président de la République faire une demande de port d'arme. Ceux-ci alertent le cabinet du préfet de police et le préfet de police directement. Le cabinet du préfet de police, à son tour, informe la hiérarchie de M. Benalla pour obtenir confirmation de la demande et sa transmission par la voie hiérarchique. La demande est confirmée par la hiérarchie de M. Benalla et c'est sur cette base que nous lançons l'instruction du dossier. Cela montre tout simplement qu'il y a eu un fonctionnement administratif efficace, sain et totalement transparent.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Si j'ai bien compris, les missions de police étaient visées dans les considérants du permis de port d'arme parce qu'elles figurent à l'article R. 312-24 du code de la sécurité intérieure ? C'était une reprise pure et simple du texte ?

M. Yann Drouet. – En effet. Le premier alinéa de cet article dispose que les fonctionnaires et agents publics chargés d'une mission de police peuvent être armés. Le deuxième alinéa dispose que les fonctionnaires et les agents publics manifestement exposés à des risques d'agression dans le cadre de leurs fonctions peuvent être armés.

Dans l'écriture, peut-être maladroitement, de cet arrêté, nous avons repris le premier alinéa, considérant que M. Benalla exerçait des missions de police. Nous les avons qualifiées : dans le cadre de son action de coordination des services de sécurité de la présidence de la République, en lien avec les forces militaires et le GSPR. Et nous avons repris le deuxième alinéa, jugeant que, dans le cadre de ses missions, M. Benalla était manifestement exposé à des risques d'agression, en raison du haut niveau de menace.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'ai du mal à comprendre le raisonnement. Les missions de police existent-elles ou non, lorsqu'on motive ce permis de port d'arme ? Vous semblez dire que c'est une reprise formelle...

M. Yann Drouet. – Je vous ai indiqué comment nous les avons qualifiées. Nous avons considéré que les fonctions de M. Benalla, dans le cadre de son action de coordination des services de sécurité de la présidence de la République, en lien avec le GSPR et les forces militaires, pouvaient s'inscrire dans le cadre général d'une mission de police.

M. Philippe Bas, président. – Selon les propos tenus par le préfet de police devant nous, un arrêté ministériel définit les services ou catégories de services qui accueillent

des fonctionnaires et agents pouvant être armés au titre des dispositions légales et réglementaires que vous avez rappelées ; évidemment, la présidence de la République n'y est pas mentionnée. Nonobstant cet oubli ou cette carence du droit, le préfet de police et ses services ont estimé que les fonctions de M. Benalla pouvaient être assimilées aux fonctions énumérées dans l'arrêté.

Parce qu'au sein de la préfecture de police, vous avez été convaincu que M. Benalla exerçait une fonction de police, vous avez pu inscrire la délivrance de ce permis de port d'arme dans le cadre des textes en vigueur. Si vous aviez estimé au contraire qu'il n'exerçait pas de fonction de police, il eût été illégal d'attribuer ce permis de port d'arme. Ai-je bien interprété les choses ?

M. Yann Drouet. – Absolument pas. Il y a deux alinéas à l'article R. 312-24, et les deux conditions ne sont pas cumulatives. Le premier alinéa dispose que les fonctionnaires et agents des services publics chargés d'une mission de police peuvent être armés. Le second alinéa dispose que les fonctionnaires et agents des services publics exposés à des risques d'agression dans le cadre de leurs fonctions peuvent être armés. Et/ou : les deux conditions ne sont pas cumulatives. Donc, sans référence à la mission de police, nous aurions pu prendre l'arrêté, qui aurait été légal.

M. Philippe Bas, président. – Il aurait éventuellement été légal, peut-être... Mais le préfet de police, que nous avons auditionné, nous a expliqué qu'il s'était fondé sur cette activité de police – j'ai sa déclaration sous les yeux – pour délivrer le permis de port d'arme.

Je comprends que l'on y passe du temps, car c'est essentiel pour savoir quelle était la mission exercée par M. Benalla auprès du chef de l'État. Si c'était une mission de police, elle interférerait évidemment avec celle des services, placés sous la responsabilité du Gouvernement, devant assurer la sécurité des déplacements ou de la personne du chef de l'État. Si vous aviez dû vous prononcer uniquement sur le fondement de la protection personnelle de M. Benalla, vous n'auriez pas eu besoin de mentionner qu'il avait une mission de police. Or, vous l'avez fait.

M. Yann Drouet. – Parmi les éléments qui nous avaient été fournis, figurait la mission de coordination des services de la sécurité de la présidence de la République, en lien avec les forces militaires et le GSPR. Nous avons considéré que cela pouvait être assimilé à une mission de police. Les services de la préfecture de police ont assumé ce choix, et le préfet de police l'a également assumé devant votre commission.

M. Philippe Bas, président. – Avez-vous le souvenir des éléments précis qui vous ont permis de considérer qu'il s'agissait d'une mission de police ?

M. Yann Drouet. – Je n'ai pas pu reconsulter le dossier saisi par la justice...

M. Philippe Bas, président. – Je ne fais appel qu'à votre souvenir...

M. Yann Drouet. – Mais les procédures administratives sont basées sur de l'écrit. Comme l'a souligné le chef de cabinet du Président de la République, l'écrit mentionnait l'action de coordination des services de sécurité de la présidence de la République.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – M. le président Bas rappelait que le permis ne pouvait pas être accordé à M. Benalla sur le fondement de l'arrêté, celui-là ne faisant pas

partie des catégories de personnel visées par celui-ci. Quelles sont vos observations sur ce point ?

M. Yann Drouet. – Je n’ai qu’une observation : la préfecture de police a jugé que les missions exercées par M. Benalla entraient dans le cadre fixé par le législateur. C’est pourquoi le préfet de police a considéré que toutes les conditions étaient remplies, et l’arrêté a été signé. Je sens bien que vous voulez démontrer quelque chose. Je me limite aux faits et à la procédure.

M. Philippe Bas, président. – Nous ne voulons rien démontrer. Nous voulons comprendre : il y a des contradictions à lever. Il vous appartient de démontrer la position que vous soutenez, avec les éléments d’information qui sont les vôtres. Notre commission délibérera après l’ensemble des auditions pour déterminer sa propre position.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Dans le cadre de vos fonctions de chef de cabinet du préfet de police, avez-vous été amené à avoir des contacts avec M. Benalla ?

M. Yann Drouet. – Tout à fait. J’ai été pour la première fois en contact avec Alexandre Benalla dans le cadre de la préparation de la soirée du second tour de l’élection présidentielle, à la pyramide du Louvre, le 7 mai 2017. Il a ensuite intégré l’Élysée, et nos relations de travail ont été régulières, jusqu’à mon départ de la préfecture de police, en avril 2018, au gré des déplacements du Président de la République à Paris. Le rôle du chef de cabinet du préfet de police consiste à être en lien étroit avec les chefs de cabinet du Président de la République, du Premier ministre et des différents ministres, pour préparer et organiser des déplacements à Paris. Nos relations étaient très cordiales, mais n’ont jamais dépassé le cadre strictement professionnel.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quelle était, selon vous, la nature des missions de M. Benalla à l’Élysée ?

M. Yann Drouet. – En tant que membre de la chefferie de cabinet de la présidence de la République, il était chargé de la préparation et de l’organisation des déplacements du Président de la République, en lien avec les préfectures des départements concernés. Ce sont des fonctions très classiques, de lien entre les préfectures et les cabinets, de coordination des différentes entités qui concourent à un déplacement, la logistique, le service de presse, les services de sécurité, les préfectures concernées, en lien avec les organisations d’accueil. Dans le cadre de l’instruction du dossier de port d’arme, j’ai découvert sa mission interne, que je ne connaissais pas, de coordination des services de sécurité de la présidence de la République.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J’ai bien noté que vous n’étiez pas informé de la participation à la manifestation du 1^{er} mai, puisque vous êtes parti le 27 avril. Mais pourriez-vous nous expliquer le cadre général de la chaîne de validation hiérarchique lorsqu’une demande d’observation est adressée à la préfecture de police ?

M. Yann Drouet. – La préfecture de police est une institution très simple et très hiérarchisée : tous les types de demandes remontent au préfet de police, qui valide ou non la participation d’un observateur. La préfecture accueille très régulièrement des observateurs sur des manifestations : parlementaires, journalistes, étudiants, stagiaires. Si la demande avait été formulée selon les cadres définis au sein de la préfecture de police, cela aurait dû remonter au préfet de police. J’ai compris que ce n’avait pas été le cas.

M. François Grosdidier. – Les différentes déclarations sont contradictoires. M. Benalla nous a assuré ce matin que son port d’arme se justifiait uniquement pour sa protection personnelle. Or l’arrêté mentionne son rôle en matière de sécurité ; j’ignorais qu’il fallait une arme pour coordonner des services ! Faut-il mettre le pistolet sur la tempe de ceux que l’on doit coordonner ? Qui est à l’origine de la formulation de l’arrêté ? M. Benalla dit que ce n’est pas lui. Le directeur de cabinet du Président de la République assume parfaitement l’avoir demandé. Mais qui l’a rédigé ? Pourquoi ? Comment ? Ce n’est toujours pas clair.

Combien de fois M. Benalla s’est-il rendu à la préfecture de police de Paris lorsqu’il était en fonction ? Certains l’ont décrit comme omniprésent quand d’autres disent qu’il n’est venu que deux fois. Y a-t-il une traçabilité de toutes les entrées à la préfecture de police ?

M. Yann Drouet. – L’arrêté a été rédigé par les services de la préfecture de police, de la direction de la police générale. La préfecture de police endosse la responsabilité des termes utilisés.

À titre personnel, je ne me souviens que de deux visites de M. Benalla à la préfecture de police de Paris : d’abord, dans le cadre de la préparation de la soirée du second tour de l’élection présidentielle, le 4 ou le 5 mai 2017 ; puis, dans le cadre de la préparation du *One Planet Summit*, qui s’est tenu à Boulogne-Billancourt.

M. François Grosdidier. – Ce sont donc les services de la préfecture de police qui ont imaginé que M. Benalla était chargé de la mission de coordination de la sécurité de la présidence de la République ? La note de service décrivant son activité mentionnait simplement l’organisation des déplacements publics et privés et, éventuellement, les réceptions à la présidence de République.

M. Philippe Bas, président. – Quelques éléments d’explication pour M. Drouet, qui n’a peut-être pas pu suivre toutes nos réunions, bien qu’elles soient publiques... Lors de nos premières auditions, la définition formelle qui nous a été donnée des fonctions de M. Benalla comportait exclusivement trois points : la participation à l’organisation des déplacements publics du Président de la République ; l’organisation de l’accueil des visiteurs pour le 14 juillet, car ils sont très nombreux ; l’organisation des déplacements privés du chef de l’État ou de son épouse, qui était sa responsabilité en propre. Puis, la semaine dernière, le chef de cabinet du Président de la République a indiqué que M. Benalla avait aussi une fonction de coordination du GSPR et du commandement militaire du Palais. Cela ne signifie pas que le coordinateur, à l’instar du coordinateur national du renseignement, se situe au sommet de la pyramide, mais qu’en pratique, dans le fonctionnement quotidien, il jouait un rôle de trait d’union.

Cette semaine, fait nouveau, M. Benalla nous explique que le port d’arme servait pour sa protection personnelle, ce que vous venez de confirmer. Qu’est-ce qui pouvait bien spécifiquement l’exposer à de tels risques dans l’exercice de fonctions d’organisation et de coordination, dont il ne faut pas exagérer l’importance hiérarchique, car il n’était pas placé au-dessus des chefs du GSPR ou du commandement militaire du Palais ?

Si M. Grosdidier insiste, c’est qu’il y a eu des versions évolutives de la mission exacte de M. Benalla. Dans toutes ces versions, une énigme demeure : pourquoi donc avait-il

besoin d'une arme ? Il nous a indiqué qu'il pouvait avoir cette arme sur lui en présence du chef de l'État, dans des déplacements publics ou privés.

Vous n'avez pas à nous répondre sur ce que faisait exactement M. Benalla, puisque vous n'êtes pas censé le savoir ; en revanche, la préfecture de police devait disposer d'éléments objectifs suffisants pour pouvoir affirmer dans l'arrêté autorisant le port d'arme que M. Benalla exerçait une mission de police. Tel est le contexte de la question de M. Grosdidier : à ce jour, nous n'avons pas réussi à avoir une vision parfaitement claire de cette mission. Si vous pouvez nous apporter un complément d'information, il sera le bienvenu.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous entendons beaucoup de personnes. J'ai envie de vous demander quel est votre sentiment intime, profond. Quelle est votre conviction ? Nous avons, peut-être à tort, le sentiment que l'on cherche, de beaucoup de manières, à minimiser le rôle de M. Benalla, mais qu'il était en réalité l'homme de confiance et disposait d'un pouvoir très large, jusqu'à, peut-être, celui de maître d'œuvre d'une réorganisation de la sécurité du chef de l'État dans toutes ses dimensions, quand bien même ce serait en opposition avec le ministère de l'intérieur. Dans *Le Journal du dimanche*, M. Benalla, adjoint au chef de cabinet du chef de l'État, évoquait l'opposition du ministère de l'intérieur à ses vues... En tant que fonctionnaire de la République, que pensez-vous de tout cela ?

M. Yann Drouet. – J'ai été convoqué en tant qu'ancien chef de cabinet du préfet de police, fonctionnaire, et c'est en tant que tel que je vais vous répondre.

Nous avons trouvé la mention de l'action de coordination des services de sécurité de la présidence de la République en lien avec le GSPR et les forces de sécurité dans le dossier. Nous avons jugé que cela pouvait être assimilé à une mission de police. Il ne faut pas isoler, mais prendre les choses dans leur ensemble. Nous avons considéré ensemble la mission de M. Benalla auprès du Président de la République, l'une des personnalités les plus menacées de France, dans un contexte de menace terroriste des plus élevées, et les risques auxquels il était manifestement exposé du fait de cette mission.

M. Philippe Bas, président. – J'entends bien que c'est l'appréciation que vous défendez. Nous verrons si la commission accepte de s'en convaincre.

Revenons sur la décision d'autoriser M. Benalla à assister, voire de l'inviter en tant qu'observateur au service d'ordre de la manifestation du 1^{er} mai. J'ai compris de précédentes auditions que le préfet de police n'avait pas été informé de cette participation. Puis d'autres témoignages nous ont appris qu'elle avait été évoquée au cours d'un déjeuner du 25 avril auquel étaient présents un certain nombre de protagonistes, notamment un cadre de la police, M. Simonin.

Avez-vous été informé par un représentant de la préfecture de police dans les jours qui ont précédé le 1^{er} mai de cette participation, qui semblait acquise depuis plusieurs jours ?

M. Yann Drouet. – Non, monsieur le président.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'administration a très bien fonctionné, l'affaire ayant été instruite en neuf jours entre la présentation de la demande au « guichet » et

l'octroi du permis ! Pendant les deux ans et demi où vous avez été présent à ce poste, c'est la seule fois qu'un collaborateur de l'Élysée a demandé un port d'arme. C'était donc assez exceptionnel ! Pouvez-vous confirmer que, lorsque la préfecture de police est saisie d'une demande de port d'arme, le ministère de l'intérieur n'est jamais interrogé pour savoir si une demande a été formulée auprès de ses services ?

Avez-vous eu connaissance de menaces dont M. Benalla aurait fait l'objet ? Il semble qu'il était la seule personne à l'Élysée à connaître cette situation, puisque c'est la seule à avoir demandé un permis de port d'arme. Il est d'ailleurs curieux de placer une personne menacée auprès du Président de la République...

M. Yann Drouet. – Les procédures évoquées par votre première question reposent sur des fondements juridiques différents. En l'occurrence, une telle demande relève strictement du préfet territorialement compétent. À ma connaissance, il n'a pas interrogé le ministère de l'intérieur.

Je ne suis pas habilité à répondre à la deuxième question.

M. Vincent Segouin. – M. Benalla a demandé un permis de port d'arme uniquement pour sa sécurité personnelle. Or on nous a expliqué au cours de toutes les auditions qu'il était en permanence aux côtés du Président de la République, sur son épaule droite, pour assurer la coordination. Dès lors, le fait de lui octroyer un permis de port d'arme pour sa sécurité personnelle n'augmente-t-il pas les risques de sécurité auxquels la personne du Président est confrontée ?

Pour accorder un permis de port d'arme, la préfecture de police se préoccupe-t-elle seulement du respect de l'article que vous avez mentionné, sans se soucier du bon sens ou de la sécurité ?

M. Yann Drouet. – La préfecture statue en droit. Ce n'est pas pour la sécurité personnelle de M. Benalla qu'un port d'arme lui a été octroyé ; c'est du fait de ses missions et des risques d'agression auxquels il est manifestement exposé dans le cadre de ses fonctions. Compte tenu du niveau de la menace, cela ne me paraît pas aberrant.

M. François Pillet. – M. Benalla nous a clairement indiqué qu'il n'avait jamais déposé matériellement de demande et que seul un coup de fil de M. Strzoda avait déclenché la procédure. Or vous venez de nous dire qu'une demande classique avait bien été déposée auprès de la préfecture de police. Vous souvenez-vous si elle a été signée par M. Benalla ? Je ne pense pas qu'il puisse s'agir d'un imprimé non signé... Et quels sont les éléments à fournir en appui à une telle demande initiale ? Contrat de travail ? Déclaration sur l'honneur ? Attestation de moralité ?

M. Yann Drouet. – Je me souviens que j'ai été informé par les services de la préfecture de police le 5 octobre 2017 que M. Benalla avait déposé une demande. Je ne suis pas en mesure de vous répondre sur la forme de cette demande.

M. Philippe Bas, président. – Elle aurait dû être écrite...

M. Yann Drouet. – Nous avons fait entrer la procédure dans le cadre existant. La demande a été adressée au guichet. Elle a été faite dans le cadre de ses fonctions, nous avons donc saisi l'autorité hiérarchique, qui nous a confirmé la demande. De mémoire, le dossier papier a été transmis le 10 octobre 2017.

M. Éric Kerrouche. – Tout tourne autour de cette demande de port d'arme, qui devient un peu le « mystère de la chambre jaune » à la préfecture de police ! Si je comprends bien, la mention du pouvoir de police n'était pas utile pour l'octroi du port d'arme, puisqu'il existait un deuxième motif, mais il a tout de même été jugé utile d'y faire explicitement référence. On ne peut donc pas savoir si c'est sur la base des missions de M. Benalla ou sur celle des menaces auxquelles il était exposé que le permis lui a été accordé.

M. Yann Drouet. – Je vous confirme que nous aurions pu nous référer simplement au premier alinéa de l'article R. 312-24 du code de la sécurité intérieure ou simplement au deuxième alinéa du même article. Au regard des éléments en notre possession dans le dossier, nous avons considéré qu'il pouvait être fait référence aux deux...

M. Éric Kerrouche. – Validant par là-même les missions de police de M. Benalla ?

M. Yann Drouet. – Nous avons qualifié ces missions de police dans l'arrêté, en faisant référence à son action de coordination des services de sécurité de la présidence de la République, en lien avec les forces militaires et le GSPR.

Mme Brigitte Lherbier. – Y a-t-il un protocole bien établi concernant les vidéos ? Quelle est la démarche officielle quand on détecte quelque chose lors de manifestations ou de rencontres publiques ? Qui est renseigné ? Comment procédez-vous au niveau des états-majors ?

M. Yann Drouet. – La préfecture de police est une grande maison. Il y a plusieurs états-majors, plusieurs salles de commandement, en fonction des directions concernées. Il y a deux salles de commandement à la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), une à la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, une à la direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL), une à la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) et une à la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP). Chacune de ces salles est équipée d'outils de vidéoprotection, en relation avec les effectifs présents sur le terrain. Si un opérateur voit une action manifestement délictuelle sur les écrans, il doit informer les effectifs sur place pour qu'ils donnent suite.

Mme Brigitte Lherbier. – Rien ne peut échapper à la surveillance vidéo ?

M. Yann Drouet. – Bien sûr, beaucoup de choses y échappent.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je sais que vous n'étiez plus en fonction, mais il y a eu une réunion au plus haut niveau le 1^{er} mai au soir. À votre avis, lors de telles réunions, avec le ministre et le préfet de police, le chef de cabinet n'est-il pas tenu au courant de la liste des invités ?

M. Philippe Bas, président. – Peut-on venir à l'improviste à ces réunions d'état-major, emmené par un collègue ?

M. Yann Drouet. – Non. Il s'agit de salles sécurisées, avec des badges d'accès. Toute personne extérieure est forcément accompagnée et invitée.

M. Philippe Bas, président. – Qui invite ?

M. Yann Drouet. – Ce n'est pas tout le temps le préfet de police. Les directions ont leur autonomie pour inviter des parlementaires, des journalistes...

M. Philippe Bas, président. – Mais c'est bien un fonctionnaire d'autorité qui prend la décision d'inviter ou de laisser entrer telle ou telle personne ?

M. Yann Drouet. – Affirmatif.

M. Philippe Bas, président. – De quel niveau est ce fonctionnaire ?

M. Yann Drouet. – C'est forcément quelqu'un de l'état-major de la direction de l'ordre public et de la circulation.

M. Philippe Bonnacarrère. – Lorsque vous avez signé par délégation du préfet de police l'autorisation de port d'arme, il devait y avoir dans votre parapheur – élément central de la vie administrative française – soit deux projets d'arrêté, l'un accordant et l'autre refusant cette autorisation – dans cette hypothèse, vous étiez décideur –, soit un seul projet d'arrêté, favorable à l'octroi du permis, avec forcément une petite note d'accompagnement de vos services expliquant pourquoi vous deviez le signer. Dans une grande maison, aussi hiérarchisée, il y a nécessairement des visas des chefs de services successifs sur cette note. Comment se présentait le parapheur au moment où vous avez apposé votre précieuse signature ?

M. Yann Drouet. – Comme il n'était pas courant qu'un collaborateur de la présidence de la République émette une telle demande, celle-ci a été traitée avec beaucoup d'attention. Le préfet de police a validé l'instruction du dossier, puis le dossier lui-même, et les services ont rédigé les actes. Le chef de cabinet du préfet de police a une délégation de signature. C'est dans ce cadre que j'ai signé l'arrêté.

M. Jérôme Durain. – Je ne suis pas un spécialiste des questions de sécurité et de police, mais pour faire un travail de policier, ne vaut-il pas mieux être policier soi-même ?

M. Philippe Bas, président. – C'est une question facile...

M. Yann Drouet. – Très certainement. Mais, à ma connaissance, M. Benalla n'a jamais exercé le métier de policier.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Alors, comme ça, tout est clair...

Mme Catherine Di Folco. – Et pourtant lors de son audition, M. Collomb nous a indiqué avoir toujours pensé que M. Benalla était policier...

Mme Catherine Troendlé. – Nous l'avons bien compris, M. Benalla exerçait des missions hautement stratégiques à l'Élysée. De ce fait, il était exposé à des risques particuliers justifiant le port d'arme. Je suppose que les missions auparavant exercées par lui seront ou sont déjà exercées par d'autres personnes. M. Lauch, qui était son supérieur hiérarchique, est également particulièrement exposé, puisqu'il accompagne régulièrement le Président de la République dans ses déplacements.

Vous êtes à présent à l'Élysée : seriez-vous susceptible de proposer à la personne qui va remplacer M. Benalla de faire une demande de port d'arme ou faut-il envisager une

stratégie de protection particulière pour l'ensemble des personnes travaillant sur les missions auparavant exercées par M. Benalla ?

M. Yann Drouet. – Je ne peux pas répondre à cette question.

M. Philippe Bas, président. – C'est donc votre réponse... Monsieur Drouet, nous vous remercions d'avoir coopéré avec notre commission des lois, bien que vous ne puissiez répondre à la dernière question.

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 13 h 15.

Mardi 25 septembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 17 h 40.

Demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour mener une mission d'information sur la sécurité des ponts - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur sa recevabilité

M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur la recevabilité de la demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour mener une mission d'information sur la sécurité des ponts.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le 19 septembre dernier, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a décidé de demander au Sénat qu'il lui confère, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les prérogatives d'une commission d'enquête, pour une durée de six mois, afin de mener une mission d'information sur la sécurité des ponts.

Une telle demande doit respecter les règles applicables à la création des commissions d'enquête et, lorsqu'elle n'émane pas de la commission des lois, celle-ci doit statuer sur sa recevabilité.

En l'espèce, il s'agit pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'enquêter sur la gestion de services publics – celle des ponts par les personnes publiques qui en sont responsables et par leurs services compétents – et non sur des faits déterminés, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'interroger la garde des sceaux sur l'existence éventuelle de procédures judiciaires en cours. Les autres conditions de recevabilité prévues par l'ordonnance du 17 novembre 1958 sont respectées.

La commission constate la recevabilité de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour mener une mission d'information sur la sécurité des ponts.

Nomination de rapporteurs

M. Jean-Luc Fichet est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 392 (2017-2018) relative à l'aménagement du permis à points dans la perspective de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h sur le réseau secondaire, présentée par Mme Sylvie Goy-Chavent et plusieurs de ses collègues.

M. Loïc Hervé est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 601 (2017-2018) relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, présentée par Mme Catherine Troendlé et plusieurs de ses collègues.

Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 20 h 20.

Mercredi 26 septembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Michel Besnard, préfet, ancien chef du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR)

M. Philippe Bas, président. – Nous entendons ce matin M. Michel Besnard, patron du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) entre 2007 et 2012, aujourd'hui directeur de la sécurité du Paris Saint-Germain. Je vous invite, si vous le souhaitez, à introduire cette audition par un propos liminaire, avant de répondre aux questions des membres de la commission.

Notre commission ayant été investie des prérogatives d'une commission d'enquête, je dois vous rappeler, monsieur Besnard, qu'un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Michel Besnard prête serment.

M. Michel Besnard, préfet, ancien chef du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR). – Je souhaite d'abord revenir sur l'expérience qui m'a conduit à occuper les fonctions de chef du GSPR. Officier de police de 1986 à 2007, j'ai été nommé sous-préfet en 2007 puis préfet en 2010. Depuis le 1^{er} avril de cette année, je suis en disponibilité, à ma demande.

J'ai rejoint le monde de la sécurité rapprochée en 1992 au sein du service des voyages officiels et de la sécurité des hautes personnalités, devenu service de protection des hautes personnalités puis service de la protection (SDLP). En 1992, j'y assurais la sécurité des personnalités étrangères en visite sur notre territoire, avant, en 1993, d'être chargé de la sécurité du Premier ministre et candidat à la présidence de la République, Édouard Balladur. En 1997, j'ai assuré la sécurité de Lionel Jospin, alors Premier ministre et lui aussi candidat à la présidence de la République. En 2002, j'ai été nommé à la tête du service de sécurité de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur. Je l'ai accompagné dans ses différentes fonctions ministérielles, avant d'être nommé chef du GSPR à compter de son élection à la présidence de la République, en 2007. En 2012, j'ai été nommé chef de l'unité de coordination des grands événements au cabinet du directeur général de la police nationale. J'avais alors la charge de l'organisation de manifestations comme le 70^e anniversaire du débarquement en Normandie, les sommets européens ou les commémorations.

J'ai donc pris mes fonctions à la tête du GSPR après cinq années passées auprès de M. Sarkozy : c'était en quelque sorte une suite naturelle. Le GSPR est chargé de la sécurité rapprochée du Président et de sa famille. La sécurité du Président doit être assurée à tout instant, dans le cadre officiel comme dans le cadre privé ; celle de sa famille repose sur un échange avec le Président et sur une analyse de la menace, qui déterminent le niveau de proximité jusqu'auquel elle doit être assurée. Au total, le GSPR employait, lorsque je le dirigeais, de 90 à 100 personnes suivant les moments, toutes sélectionnées par moi-même et issues du service de protection des hautes personnalités ou du RAID.

Durant les dix années où j'ai assuré la sécurité de M. Sarkozy, celui-ci n'a refusé à aucun moment la présence de notre service à ses côtés. Il est indispensable qu'un lien de confiance s'installe avec la personnalité protégée, ce qui, pour moi, était plus aisé puisque j'exerçais cette responsabilité auprès de M. Sarkozy depuis cinq ans lorsqu'il a été élu ; ce n'était pas le cas de certains de mes prédécesseurs ou successeurs.

M. Philippe Bas, président. – À la lumière de votre expertise, déduisez-vous des photos et vidéos montrant M. Benalla à proximité du Président de la République qu'il exerçait une fonction de protection rapprochée ?

M. Michel Besnard. – Le milieu de la sécurité rapprochée est complexe. On parle de cercles de responsabilité : le premier, celui de la protection rapprochée, est du domaine du GSPR ; le deuxième est pris en charge par d'autres services de police ou de gendarmerie, qui constituent un filtre autour du Président de la République. Au sein du cercle le plus proche peuvent se trouver d'autres personnes que le Président : des conseillers, qui ont une proximité avec lui en vertu de leur rôle, le préfet territorialement compétent dans le cadre d'une visite sur le territoire national, ou l'ambassadeur du pays concerné dans le cadre d'une visite à l'étranger.

Il m'est difficile de dire si M. Benalla était présent aux côtés du Président en tant que membre de son cabinet ou de responsable de sa sécurité. Pour répondre à cette question, il aurait fallu qu'une évacuation ait lieu, permettant d'observer le rôle de chacun. La seule présence auprès du Président n'est pas une indication sur le rôle : au demeurant, dans le premier cercle que j'ai évoqué, on trouve aussi des parasites, des courtisans, qui constituent une gêne pour l'équipe chargée de sa sécurité.

Pour conclure, à proximité immédiate du Président, on peut trouver des personnes chargées de sa sécurité, des membres de son cabinet, des autorités en représentation, ou encore des membres du public souhaitant s'adresser au Président.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – D'après les informations recueillies au cours de nos auditions, il y aurait deux cercles autour du Président : un cercle assez large, celui que vous avez décrit, et un autre ne comportant que quatre personnes, chargées de la sécurité rapprochée au titre du GSPR. Ces deux cercles existaient-ils à l'époque où vous étiez en fonction ?

M. Michel Besnard. – Le dispositif mis en place dépend du moment et de la menace. Le cercle le plus proche est constitué exclusivement de membres du GSPR. À mon époque – et, je le crois, encore aujourd'hui – il s'agissait d'un triangle composé d'un élément avancé, un élément évacuateur et un élément de contrôle arrière équipé d'une mallette en kevlar. En cas de foule importante autour du Président ou de menace avérée, ce triangle pouvait se compléter d'un carré dit « tireur », toujours exclusivement composé de membres du GSPR.

Dans un périmètre plus large, qui peut aller jusqu'à un kilomètre, la protection est assurée par les services de police ou de gendarmerie locaux, par exemple pour le contrôle de l'accès à une salle où s'exprime le Président de la République ou à un lieu qu'il visite.

M. Philippe Bas, président. – Si un collaborateur du Président est constamment à son épaule gauche ou droite dans un bain de foule, cela constitue-t-il une gêne pour sa sécurité ?

M. Michel Besnard. – Cela peut l'être. Pour le service de sécurité, tout l'art consiste, parfois, à utiliser cette personne, si je puis dire, comme un obstacle face à une éventuelle agression ou une sorte de matelas de protection pour le Président. On ne peut l'éliminer, puisque le Président peut en avoir besoin auprès de lui. La difficulté survient lorsque ces personnes sont trop nombreuses : dans ce cas, il faut faire un tri pour dégager un espace vital. On ne peut placer le Président sous une bulle et l'isoler du monde extérieur. Ce n'est ni son souhait, ni notre but.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Les autres membres des services de l'Élysée nous ont déclaré, lors des auditions, que M. Benalla n'exerçait aucune mission de police ou de sécurité. Pourtant, il a parfois donné des instructions aux services de protection. Au regard de vos déclarations, a-t-il pu être instrumentalisé en tant qu'obstacle par les véritables responsables de la sécurité ?

M. Michel Besnard. – Le mot « instrumentaliser » ne convient pas. À l'époque où je dirigeais le GSPR, il aurait été impossible qu'un autre que moi donne des instructions à un membre de mon service. Je prenais naturellement des informations auprès du Président de la République pour les déplacements privés, ou de son chef de cabinet lors des déplacements

officiels, car ce dernier est chargé de leur organisation et nous transmet le programme du Président, sur la base duquel nous préparons des dispositifs plus ou moins importants. Je ne saurais dire quel rôle le GSPR aurait pu donner à M. Benalla ; quoi qu'il en soit, à mon époque, le GSPR s'entraînait à utiliser les personnes présentes à proximité du Président au profit de sa sécurité. Pour des événements comme le salon de l'agriculture, où les bains de foule peuvent durer très longtemps et où le Président recherche la proximité, mieux vaut procéder ainsi que d'éliminer les personnes qui l'entourent.

M. Philippe Bas, président. – Le cas de M. Benalla est quelque peu différent de ceux que vous avez évoqués, comme celui où le Président est accompagné du conseiller technique concerné par le déplacement. En effet, M. Benalla était un collaborateur du Président de la République autorisé à porter une arme – qu'il lui est arrivé d'avoir sur lui, comme il nous l'a confirmé, lorsqu'il se trouvait auprès du Président – et qui a assuré sa sécurité durant toute la campagne présidentielle. Notre commission cherche à comprendre quel était son rôle en matière de sécurité. Je crois comprendre, d'après vos propos, qu'à l'époque où vous dirigiez le GSPR, aucun des conseillers du Président de la République n'exerçait de fonctions aussi ambiguës.

M. Michel Besnard. – Aucun membre du cabinet du Président n'avait de fonctions en matière de sécurité rapprochée. Les conseillers pouvaient être présents, vous l'avez dit, en fonction de la nature du déplacement. Le chef de cabinet ou son adjoint était présent presque systématiquement auprès du Président pour l'organisation du déplacement et le lien avec les autorités d'accueil.

J'ai accompagné trois personnalités en campagne électorale pour la présidentielle, alors qu'elles exerçaient des fonctions ministérielles. Dans ce cadre, je collaborais avec les services de sécurité privée des partis politiques ; mais en aucun cas nous n'avons cédé nos prérogatives à ces services. Le partage des rôles était clairement défini : la sécurité éloignée – de la salle, du public, de la scène par exemple – était assurée par les services du parti, mais celle du candidat relevait de la sécurité rapprochée d'État. Il y avait naturellement de nombreux échanges pour délimiter les responsabilités et éviter les empiètements.

Les deux derniers présidents, MM. Hollande et Macron, ont été élus alors qu'ils n'occupaient pas de fonctions ministérielles ; à ce titre, ils n'étaient pas accompagnés par la sécurité d'État. Celle-ci intervient, en accord avec le candidat lui-même, seulement quelques semaines avant le premier tour ; avant cela, la sécurité du candidat est assurée par des sociétés de sécurité privée ou des militants, la plupart du temps non armés. Mais ce n'est pas mon expérience, puisque les candidats que j'ai accompagnés avaient des responsabilités gouvernementales.

M. Philippe Bas, président. – En 2007, M. Sarkozy avait démissionné de ses fonctions de ministre de l'intérieur au mois de mars.

M. Michel Besnard. – En tant qu'ancien ministre de l'intérieur, il avait droit à une protection d'État certes limitée. La proximité entre sa démission et l'élection a permis une continuité du dispositif de sécurité, même si le nombre d'agents était réduit.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – On nous indique, au cours des auditions, qu'il avait été décidé qu'un membre de la chefferie de cabinet se trouverait systématiquement à proximité du Président Macron. Est-ce un changement dans le dispositif de sécurité, et cette mesure est-elle de nature à protéger le Président en toute situation ?

M. Michel Besnard. – Ce n’était pas le cas lorsque je dirigeais le GSPR. La présence du chef de cabinet dans les déplacements du Président de la République était systématique, pour faire face aux événements organisationnels, en lien avec le préfet compétent, l’ambassadeur ou les autorités du pays hôte en cas de visite à l’étranger, mais sa présence à proximité du Président ne l’était pas et relevait, la plupart du temps, du choix du Président lui-même. La sécurité de celui-ci repose avant tout sur un lien de confiance, et les règles, sans être transgressées, sont adaptées à la personnalité du Président. La sécurité est une notion impalpable et difficile à percevoir. La plus grande réussite, pour un chef du GSPR, est précisément que le Président ne pense pas à sa sécurité. Dans le cas contraire, le lien de confiance est rompu. La présence du chef de cabinet ou de son adjoint à proximité du Président Sarkozy n’était pas systématique parce qu’il ne le souhaitait pas. La sécurité s’adapte à la volonté du Président.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez également assuré la sécurité de plusieurs Premiers ministres ; je suppose que l’organisation d’un déplacement d’un Premier ministre ressemble à celle d’un Président de la République...

M. Michel Besnard. – Surtout en période de cohabitation !

M. Philippe Bas, président. – En ces occasions, avez-vous eu à tenir compte, dans le dispositif de sécurité, de la présence du chef de cabinet ou de son adjoint à l’épaule du Premier ministre ?

M. Michel Besnard. – Pas à l’épaule, mais à quelques mètres. Le chef de cabinet n’est jamais très loin, pour permettre les échanges sur l’organisation.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Étiez-vous totalement autonome dans la sélection des membres du GSPR ? Ceux-ci étaient-ils toujours issus des forces de sécurité intérieure ? Le service de la protection intervient-il dans leur recrutement et en est-il systématiquement informé ?

M. Michel Besnard. – J’ai recruté moi-même tous les membres du GSPR de manière entièrement autonome, avec cette limite qu’ils devaient être issus du service de protection des hautes personnalités – aujourd’hui service de la protection – ou du RAID. Tous ces fonctionnaires ont subi des tests physiques et psychologiques pour intégrer leur unité. Cette condition était nécessaire et suffisante.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – N’y avait-il aucune immixtion du service de la protection, ou un droit de veto, dans ce choix ?

M. Michel Besnard. – Il y avait un échange avec le directeur du service. Recruter au sein du service de la protection ne pose aucune difficulté, puisque ses membres, comme ceux du RAID, ont satisfait à des tests poussés – sauf à ce que l’agent concerné ait commis une faute.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Les personnes à proximité immédiate du Président qui ne font pas partie du GSPR sont-elles informées de leur rôle de « matelas » ?

M. Michel Besnard. – Je pense que les personnes qui ont l’habitude de ces déplacements ont compris quel rôle le service de sécurité pouvait être amené à leur faire jouer.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Les nombreuses auditions que nous avons conduites ont mis au jour un nombre conséquent de contradictions. Il nous a été dit que M. Benalla n'exerçait aucune fonction de sécurité ni de protection ; qu'il assurait la coordination des services de sécurité de la présidence de la République ; qu'il était membre d'une mission chargée de repenser les liens entre le commandement militaire et le GSPR, voire de concevoir le nouveau dispositif de sécurité du chef de l'État. Dans vos fonctions, la question de la coordination entre le GSPR et le commandement militaire s'est-elle posée ? Y a-t-il eu des groupes de travail sur ce thème ?

M. Philippe Bas, président. – Je complète la question : le chevauchement éventuel entre le GSPR, chargé de la sécurité du Président, et le commandement militaire du palais, chargé de la sécurité de l'Élysée, a-t-il pu engendrer des difficultés de coordination ?

M. Michel Besnard. – J'aurais dû préciser que le GSPR n'est pas responsable de la sécurité du Président au sein du palais, où elle relève de la garde républicaine. J'avais naturellement des échanges réguliers avec le commandement militaire pour coordonner les entrées et sorties du Président notamment ; mais la garde républicaine n'avait pas à connaître de mon travail à l'extérieur, ni moi du rôle de celle-ci dans le palais. Ce partage des rôles était clairement établi depuis toujours, et je n'ai pas éprouvé le besoin de le remettre en question, ni participé à une réflexion sur ce sujet.

Lorsque je le dirigeais, le GSPR était aussi chargé de l'organisation générale des déplacements du Président, ce qui implique la responsabilité des véhicules du cortège, de l'hébergement et de la gestion des bagages de la délégation du Président, en particulier à l'étranger, et de la discipline de la presse à proximité du Président. De trois à dix agents assurent la sécurité rapprochée, voire davantage dans les situations plus complexes, tandis qu'une vingtaine d'entre eux peuvent être engagés sur ces missions d'ordre plus général. J'ai souhaité prendre toutes ces fonctions sous ma responsabilité pour avoir une vision complète de la sécurité du Président. Dès lors qu'il descendait de l'avion, j'estimais être responsable de tout ce qui se passait autour de lui, des lieux où il se rendait jusqu'à la nourriture qu'il mangeait. Cela s'étendait à son entourage, car le Président n'est pas isolé. D'autres anciens responsables du GSPR ont une vision différente.

Je n'ai jamais éprouvé le besoin de repenser le fonctionnement du GSPR. J'avais, dans l'exercice de mes fonctions, l'assentiment du Président et de son chef de cabinet. Lors des déplacements à Paris et parfois en province, les conducteurs sont recrutés parmi les gardes républicains, qui sont également présents pour les cérémonies telles que les dépôts de gerbe. Je ne suis pas persuadé qu'une réforme soit nécessaire, et je n'ai aucun doute sur le fait que la sécurité du Président est bien assurée.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Lorsque vous étiez en poste à l'Élysée, des éléments extérieurs au commandement militaire et au GSPR ont-ils, à votre connaissance, disposé d'un permis de port d'armes ?

M. Michel Besnard. – Non. Si une menace avait pesé sur un conseiller, nous lui aurions attribué un dispositif de sécurité plutôt qu'une arme.

M. Philippe Bas, président. – Qu'en est-il de Matignon ?

M. Michel Besnard. – La réponse est la même.

M. Philippe Bas, président. – Vous qui avez connu deux périodes de cohabitation, pensez-vous que le rattachement du GSPR au ministère de l'intérieur pose problème ?

M. Michel Besnard. – Non. Lorsque je dirigeais le GSPR, il ne comptait que des policiers. Aujourd'hui, l'équipe associe des policiers et des gendarmes, car les textes le permettent. La sécurité rapprochée du Président doit être adaptée à sa volonté.

M. Philippe Bas, président. – Le ministre de l'intérieur est-il informé par les membres ou le chef du GSPR des faits et gestes du Président ?

M. Michel Besnard. – Je n'ai eu à signaler des faits au ministre de l'intérieur ou au directeur général de la police nationale (DGPN) qu'en de rares occasions. Une première fois à l'occasion d'un malaise du Président lors de son footing dans le parc du château de Versailles. Une seconde fois, au cours du déplacement en Libye qui a suivi la chute de Muammar Kadhafi, j'ai dû solliciter auprès du directeur général de la police nationale le concours de membres du RAID pour renforcer le dispositif, l'État libyen n'étant pas susceptible de garantir la sécurité du Président. En dehors de ces cas, je n'ai jamais eu à rendre compte à quiconque, si ce n'est au Président, du dispositif mis en œuvre.

M. François Grosdidier. – Le directeur de cabinet du Président, à l'origine de la demande de permis de port d'armes de M. Benalla, nous disait qu'équiper celui-ci d'une arme dans le cadre des déplacements privés du Président, où le dispositif était plus léger, concourait à sa sécurité. Ces déclarations sont difficiles à comprendre puisque, d'après vous, il n'y a jamais de rupture dans le dispositif de surveillance. Qu'un membre de l'entourage du Président soit armé – et la demande de permis de port d'arme de M. Benalla était motivée par la sécurité du Président – est-ce un « matelas » supplémentaire ou au contraire un élément de perturbation dans le dispositif de sécurité ?

M. Michel Besnard. – Je n'étais pas demandeur de ce type d'aide. Si le GSPR a besoin d'être assisté, il sollicite d'autres services. La présence de M. Benalla équipé d'une arme n'est pas une gêne, si celui-ci participe aux entraînements. En effet, les entraînements reposent sur des mises en situation où chacun a un rôle particulier à jouer.

Mme Esther Benbassa. – Ma question pourra vous sembler théorique. Jusqu'où pouvait aller la tolérance du GSPR vis-à-vis de M. Benalla, qui était chargé de la protection directe du Président ? Le GSPR semble être un corps très organisé. Pourtant, il semble que cet individu ait évolué librement, sans que l'on sache s'il portait une arme ou non. C'est assez mystérieux.

M. Michel Besnard. – Il y a des personnalités incontournables auprès du Président et nous n'avons pas vocation à entraver leur proximité. J'ai coutume de résumer ainsi nos différences avec nos homologues américains : le *Secret service* interdit, le GSPR s'adapte. Si une personnalité doit être à proximité du Président à tout instant – le préfet, le conseiller en charge du thème de la visite, un interprète, une personne qui fait visiter sa société par exemple – le GSPR fait avec, que la proximité soit récurrente ou non.

Mme Brigitte Lherbier. – Le GSPR s'adapte-t-il sur le fait ou dispose-t-il de renseignements en amont, par exemple dans le cadre de réunions d'état-major où vous seriez informé du nom des personnes qui porteront une arme ? M. Benalla nous a indiqué qu'il se

rendait parfois directement de chez lui vers le lieu de l'événement, sans que l'on sache s'il portait son arme ou non.

M. Michel Besnard. – La préparation des déplacements commence avec des réunions en préfecture. Le préfet reste responsable de la sécurité du Président sur le territoire de sa compétence, et le GSPR agit alors en tant que conseil du préfet, qui en général suit ses avis. Nous sommes informés du programme du déplacement et de la délégation qui accompagne le Président. La menace fait l'objet d'une analyse précise à chaque déplacement, officiel ou privé. Ces critères nous permettent de dimensionner le dispositif. Si le Président sort acheter un médicament à la pharmacie, le dispositif est léger et discret – il en ira tout autrement pour les cérémonies du 14 juillet. Le dispositif est lié à l'analyse de la menace, à la nature du déplacement et aux besoins du Président.

Mme Brigitte Lherbier. – En cette période d'attentats terroristes, étiez-vous informé de tous ceux qui détenaient une arme autour du Président de la République, que ce soit dans le périmètre proche ou plus éloigné ?

M. Philippe Bas, président. – M. Besnard nous a indiqué que personne d'autre que les membres du GSPR et des forces de sécurité intérieure ne portait une arme autour du Président.

M. Michel Besnard. – Il faut y ajouter les officiers de sécurité étrangers, lorsque le Président accompagne une personnalité étrangère. Tout cela est clairement établi.

J'avais mis en place un dispositif d'identification des conseillers du Président de la République, sous la forme de pin's ; les membres du GSPR apprennent rapidement à les reconnaître, mais c'est aussi utile aux autorités de sécurité locales. Lors des déplacements officiels à l'étranger, le protocole distribue des badges aux membres de la délégation – journalistes, interprètes, conseillers ou invités, afin que chaque personne soit clairement identifiée.

M. Henri Leroy. – En tant qu'expert de la sécurité rapprochée, ne pensez-vous pas que M. Benalla, qui d'après les syndicats de police que nous avons entendus terrorisait les personnes chargées de la sécurité du Président, était devenu une gêne pour le GSPR, composé d'experts, policiers et gendarmes qui maîtrisent le maniement des armes et la sécurité rapprochée ? Un « matelas » n'est pas forcément un atout. Le patron du GSPR que vous avez été n'aurait-il pas fait part au Président de la République, *via* le chef de cabinet, du problème que pourrait constituer la présence permanente de M. Benalla auprès de lui ?

M. Philippe Bas, président. – Il est difficile, monsieur Besnard, de vous demander d'évoquer des situations que vous n'avez pas vécues, mais je comprends la question de M. Leroy : nous cherchons à comprendre ce qui a pu se produire.

M. Michel Besnard. – Je ne peux imaginer le contenu des conversations entre le chef du GSPR et le Président de la République. Je ne souhaite pas que l'on s'attache excessivement au terme de « matelas », mais en effet ce n'est pas un atout : nous préférons avoir les coudées franches, mais notre rôle est de nous adapter. Voilà notre maître mot. On ne peut imaginer le Président de la République isolé comme sous un globe.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Lors des déplacements privés, y avait-il systématiquement un membre de la chefferie de cabinet auprès du Président ?

M. Michel Besnard. – Très exceptionnellement, alors que cette présence était systématique lors des déplacements publics.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Quelle connaissance avez-vous des fonctions réelles qu’occupait M. Benalla ?

M. Michel Besnard. – J’ai rencontré M. Benalla lors de la préparation du sommet de décembre 2017 pour le financement des actions de la cause climat, qui rassemblait une quarantaine de chefs d’État étrangers sur l’île Seguin. J’y participais en tant qu’expert dans la sécurité des grands événements ; j’ai effectué des missions de reconnaissance sur le bateau-mouche qu’allaient emprunter les chefs d’État pour se rendre sur l’île. M. Benalla représentait la présidence de la République, et a dirigé des réunions en tant qu’adjoint au chef de cabinet du Président. Ai-je répondu à votre question ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Après 24 ou 25 auditions, nous n’arrivons toujours pas à cerner précisément les fonctions de M. Benalla en matière de sécurité. Vos relations professionnelles, le milieu où vous évoluez vous ont nécessairement amené à avoir connaissance de ses fonctions. M. Benalla est sans doute intervenu en tant que chef adjoint de cabinet dans un certain nombre de manifestations, mais nous essayons d’identifier ses fonctions dans le domaine de la sécurité. C’est sur ce point-là que je vous interrogeais.

M. Michel Besnard. – Mes vingt années passées dans le domaine de la sécurité rapprochée ont eu un fort impact sur ma vie privée. C’est pourquoi j’ai souhaité, après la fin de ma mission auprès du Président Sarkozy, reprendre une vie plus normale. Je me suis également fixé pour principe de ne pas faire de commentaires sur la manière dont les fonctions de chef du GSPR étaient exercées par mes successeurs auprès de M. Hollande et de M. Macron, ou même mes prédécesseurs. Ce métier est trop difficile pour porter des jugements. Vous allez bientôt entendre un autre ancien chef du groupe de sécurité de la présidence de la République, avec qui j’ai travaillé lorsque j’assurais la sécurité du Premier ministre Lionel Jospin ; elle et moi avons exercé nos fonctions de manière différente parce que nous avions affaire à des personnalités différentes. Le cadre de ces fonctions est assez large pour être adapté aux personnalités des présidents successifs.

Mme Nathalie Delattre. – Merci pour la clarté et la précision de votre exposé et de vos réponses. Vous avez parlé d’une formation en triangle ou en carré, selon le niveau de la menace ou le nombre de personnes présentes autour du Président de la République. Comment les membres de cette formation sont-ils recrutés ? Sont-ils imposés au Président ? Un profil est-il défini par rapport à la personnalité de celui-ci ? Est-il arrivé, si la confiance ne s’établissait pas, que le Président vous demande un changement, ou même l’intégration d’une personne en qui il avait toute confiance ? Dans ce cas, est-il possible de s’opposer à sa demande ?

Jusqu’à quel degré de proximité dans la famille du Président de la République la protection s’étend-elle ? On a vu M. Benalla auprès de Brigitte Macron. Est-ce le GSPR qui couvre les déplacements, même privés, de la famille ou fait-il appel, faute d’effectifs, à des éléments extérieurs à la police nationale ?

M. Michel Besnard. – Je ne me suis jamais fait imposer quelque recrutement que ce soit. À aucun moment le Président ne s’est étonné de voir certaines personnes à ses côtés, ou n’a émis de remarques sur le physique, l’attitude, le sexe de ces personnes. En tant que

chef du GSPR, je mettais en œuvre le dispositif de sécurité en fonction de la menace, des habitudes du Président et du contexte.

Les agents du GSPR sont recrutés selon des critères professionnels et en fonction des besoins. Ainsi, au sein du pôle de sécurité figure un agent appelé le « Siège » parce qu'il occupe le siège avant droit de la voiture du Président. Sa fonction est de porter son manteau, sa mallette, son discours, autant de tâches qui pourraient faire obstacle à l'exercice de la mission de protection exercée par les autres agents. Il ne sera pas recruté sur les mêmes critères qu'un évacuateur ou qu'un tireur. Il n'y a jamais eu d'interférence, à mon époque, dans le choix des agents du GSPR.

J'en viens à la protection de la famille. Dès qu'un Président de la République est élu, nous analysons son environnement familial pour savoir quelle menace peut peser sur les membres de sa famille et lui proposer, pour chacun d'entre eux, un type de protection. Le conjoint est bien entendu la première personne à laquelle nous pensons, mais nous ne nous y arrêtons pas. Lorsque j'étais en poste, les enfants et la mère du Président de la République étaient pris en compte par le GSPR, et uniquement par lui. Ces personnes subissent notre protection, elles ne la souhaitent pas, car elle intervient dans un cadre privé – même si l'épouse du chef de l'État peut certes l'accompagner en déplacement officiel ou effectuer elle-même un déplacement. À nouveau, cette sécurité n'a jamais été assurée que par des membres du GSPR, le cas échéant avec l'accord du Président de la République, car imposer une telle protection à un enfant ou un adolescent – qui n'a pas choisi d'être fils ou fille du Président de la République ou du Premier ministre – est compliqué. Malheureusement, vu le contexte actuel, on ne peut pas négliger ces personnes car elles peuvent constituer une cible ou un moyen de pression pour atteindre le chef de l'État. Nous revenons sur le lien de confiance : tout ce qui se passe au sein de la famille du Président de la République doit rester confidentiel. C'est pourquoi cela doit rester du domaine exclusif du GSPR.

Mme Catherine Di Folco. – J'ai noté qu'à votre époque, le GSPR était composé de 90 à 100 agents ; lors de l'audition de l'actuel chef du GSPR a été évoqué un effectif de 76 agents. Il y a eu, semble-t-il, une nette diminution. Savez-vous quand, par qui et pourquoi cette diminution a été opérée ? Vos propos donnent aussi l'impression que les missions du GSPR étaient à votre époque plus larges qu'elles ne le sont aujourd'hui. Dit autrement, il me semble que les missions de la chefferie de cabinet empiètent actuellement sur celles du GSPR que vous avez décrites. Est-ce parce que les missions de la chefferie de cabinet ont été accrues, et qu'elle a embauché des collaborateurs supplémentaires, ou parce que les effectifs officiels du GSPR ont été réduits ?

M. Michel Besnard. – Le nombre d'agents du GSPR a varié selon le Président de la République en exercice. Sous Jacques Chirac, l'équipe, composée à parité de policiers et de gendarmes, était d'une soixantaine de personnes, mais une quinzaine d'autres fonctionnaires travaillaient à l'organisation générale des déplacements du Président de la République. Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, j'avais souhaité qu'il n'y ait pas de distinction entre le groupe d'organisation générale et le GSPR, car je jugeais leurs missions respectives trop proches. Lorsque François Hollande a été élu, un autre choix a été fait, la parité policiers-gendarmes a été rétablie et les effectifs ont été réduits à un niveau que je ne saurais plus vous dire.

Ce que je peux dire, c'est que le GSPR a besoin d'entraînement, qui doit compter pour un tiers de son temps utile, complété par un temps de travail et un temps de repos. Si ces trois temps ne sont pas respectés, la sécurité ne sera pas bien assurée. Lorsque les effectifs

sont insuffisants, on empiète sur le temps d'entraînement, parfois même sur le temps de repos. Cela peut arriver, mais cela doit rester exceptionnel. J'ai souhaité que ces temps soient respectés. Le Président de la République pour lequel j'ai travaillé avait une famille plus nombreuse, un plus grand nombre d'enfants, que les autres chefs d'État, ce qui a nécessité davantage de fonctionnaires. J'ai du mal à comprendre pourquoi les médias s'intéressent de si près au nombre de fonctionnaires du GSPR, car il s'adapte aux besoins. C'est au chef du GSPR de décider du nombre adéquat. J'avais pour ma part évalué que pour être bien accomplie, la mission du GSPR exigeait de 90 à 100 fonctionnaires, mais ce nombre a varié car la mission elle-même a varié.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Monsieur le préfet, vous nous avez indiqué que la famille du Président de la République bénéficie également d'une protection rapprochée de la part du GSPR. Lorsque sa famille – son conjoint, par exemple – se déplace sans le Président de la République, le GSPR intervient aussi. Avez-vous pu constater dans l'exercice de vos fonctions que la chefferie de cabinet accompagnait également le conjoint du Président de la République dans ce cas de figure ?

M. Michel Besnard. – L'épouse du Président de la République peut avoir des déplacements qualifiés d'officiels, à titre caritatif par exemple, sans le Président de la République. Les épouses des chefs d'État peuvent être invitées en tant que telles ; la chefferie de cabinet peut alors déléguer quelqu'un pour gérer le programme. Je qualifie de tels moments d'officiels, même si, faute de statut d'épouse du Président de la République en France, cela reste à la frontière de l'officiel. Clairement, ces situations s'imposent à nous. Je songe à un cas vécu : se rendre à un concert, ce n'est pas un moment officiel mais on peut être invité par une institution caritative ou un hôpital : c'est alors bien l'épouse du Président qui est invitée. Un membre de la chefferie de cabinet peut alors être présent pour organiser les relations avec la préfecture, les médias, ou apporter son conseil à l'épouse du Président.

Mme Marie Mercier. – Merci, monsieur le préfet, pour vos propos pleins de sagesse, précis, expérimentés, votre sincérité et le recul dont vous faites preuve. Nous cherchons à comprendre le rôle exact de M. Benalla. Le général Bio Farina nous a expliqué qu'il était une interface entre l'intérieur et l'extérieur à l'occasion des déplacements, ce qui a été confirmé par M. Benalla lui-même, qui a employé le terme d'« ambiance ». Disposiez-vous, dans vos fonctions à la tête du GSPR, d'une personne particulière chargée de vous faire part de l'ambiance qui régnait lors des déplacements, et cela vous semblait-il important ?

M. Michel Besnard. – Personne, au sein de la présidence de la République, n'était désigné pour collecter ce type d'informations à mon profit. Les capteurs, pour moi, sont ceux mis en place par les autorités locales, le préfet territorialement compétent, le directeur départemental de la sécurité publique, le commandement de groupement de la gendarmerie nationale, ou par toute autre autorité locale ou à l'étranger. Je vous l'ai dit, l'agent de sécurité rapprochée se place comme un expert, conseiller auprès du préfet ou de l'ambassadeur qui accueille le déplacement : les échanges ne se situent qu'à ce niveau-là. Les autres éléments dont on pouvait avoir à connaître, l'analyse de la menace, du niveau de dangerosité ou de risque du déplacement, tout cela relève des services de renseignement compétents. Bref, je ne vois pas trop en quoi consiste ce rôle d'interface.

M. Dany Wattebled. – Monsieur le préfet, si vous aviez vu un proche collaborateur du Président porter une arme en déplacement, auriez-vous prévenu votre ministre de tutelle, le ministre de l'intérieur ?

M. Michel Besnard. – Si j’avais constaté qu’une personne que je ne connaissais pas portait une arme sans que cela fasse partie de son rôle, je n’en aurais pas rendu compte, j’aurais opéré un contrôle, interpellé la personne ou demandé aux forces locales de vérifier le motif de ce port d’arme, car j’y aurais vu une menace. Pour moi, la détention d’arme ne peut être le fait que des forces de sécurité intérieure. S’il s’était agi d’un individu que je connais, une explication se serait imposée...

M. Dany Wattebled. – Je pensais à cette dernière hypothèse dans laquelle un proche du Président porterait une arme : préviendriez-vous l’autorité compétente pour qu’au moins la chose se sache ?

M. Philippe Bas. – Bref, vous seriez-vous opposé à ce qu’un collaborateur du Président de la République l’accompagne en déplacement avec une arme ?

M. Michel Besnard. – Je m’en serais étonné, mais je ne pense pas que je me serais adressé au ministre de l’intérieur, car je ne crois pas que ce soit de son ressort. Je m’en serais ouvert au chef de cabinet, au directeur de cabinet ou au secrétaire général de la présidence de la République, ça me semble plus adapté. N’ayant jamais été confronté à cette situation, je ne peux toutefois pas vous en dire davantage.

M. Vincent Segouin. – M. Benalla nous a dit disposer d’un permis de port d’arme pour sa seule sécurité personnelle. On peut donc considérer qu’il faisait l’objet de menaces. Était-il dès lors opportun de le maintenir dans le premier cercle du Président, au risque de faire peser sur ce dernier une menace supplémentaire ? Était-il indispensable à ce point ?

M. Michel Besnard. – J’ai indiqué que la solution la plus adaptée au problème de menace pesant sur un membre du cabinet du Président de la République est la mise en place d’une sécurité rapprochée, et non de lui donner une arme. La sécurité, selon ma conception des choses, vise à enlever les soucis liés à la menace et à permettre aux gens de se concentrer exclusivement sur leur travail. Une telle personne ne fait toutefois pas peser sur le Président de la République une menace supplémentaire, car des personnes menacées à proximité du Président de la République, il y en a tout le temps : chefs d’État étrangers, membres du Gouvernement, personnalités bénéficiant d’une sécurité... c’est un paramètre que l’on prend en compte et qui nécessite souvent une coordination avec la sécurité de la personne en question. Jamais je n’ai rencontré de personne se sécurisant elle-même, ce n’est pas adapté au milieu qui est le mien.

M. Philippe Bas, président. – On peut postuler que quand on est dans le périmètre du groupe de sécurité de la présidence de la République et qu’on est soi-même collaborateur du Président de la République, on est compris dans la protection qui s’applique au Président de la République et à son environnement.

M. Michel Besnard. – On peut en bénéficier.

M. Pierre Charon. – Remontons le cours des siècles. Le général de Gaulle, lorsqu’il se déplaçait, avait un mini-GSPR de quatre personnes, dirigé par le commissaire Paul Comiti, très efficace. Lors d’un déplacement en Bretagne, un jour, une pomme est tombée sur le capot de la DS noire du général ; le soir même, le préfet a été déplacé... Vous est-il arrivé, dans vos déplacements pour le Président de la République française Nicolas Sarkozy, de rencontrer ce genre de problème ? Je pense notamment à un déplacement dans la Manche où

les préfets en charge de la sécurité n'étaient pas tout à fait formés à cette tâche et et n'écoutaient pas les conseils de vos précurseurs...

M. Philippe Bas, président. – La Manche est un département particulièrement sûr, mon cher collègue, même si on y trouve peut-être plus de pommes qu'en Bretagne...

M. Michel Besnard. – Je vois à quel déplacement vous faites référence. J'ai effectivement eu à organiser un déplacement dans la Manche, dont on peut dire qu'il s'est moyennement bien déroulé : le cortège du Président de la République avait eu à traverser des groupes de manifestants, qu'il aurait plutôt dû contourner pour éviter qu'aucun ne se jette sur sa voiture ou ne l'agresse – ce qui n'est heureusement pas arrivé. Les conseils que les membres du GSPR avaient prodigués à l'époque n'ont pas été suivis. À nouveau, le GSPR est expert auprès du préfet territorialement compétent, qui reste seul responsable et compétent pour prendre une décision. Un mauvais choix a été effectué ce jour-là. J'ignore si l'avenir du préfet s'est trouvé entièrement lié à cette affaire mais en tout état de cause, selon moi, une erreur a alors été commise.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le préfet, pour la précision de vos réponses.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Jean-Paul Celet, préfet, ancien directeur du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

M. Philippe Bas, président. – Nous recevons M. Jean-Paul Celet, préfet, qui, jusqu'au 27 août 2018, exerçait les fonctions de directeur du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Au titre des missions qui lui sont confiées, le CNAPS a eu à connaître de demandes émanant de M. Benalla pour être autorisé à exercer une activité de sécurité privée et être agréé comme dirigeant d'une entreprise œuvrant dans ce domaine. Vous pourrez utilement, dans votre propos liminaire, nous exposer les procédures relatives à la délivrance des titres et agréments de la compétence du CNAPS. Je vous rappelle que notre commission des lois détient les prérogatives d'une commission d'enquête ; un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Paul Celet prête serment.

M. Jean-Paul Celet, préfet, ancien directeur du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). – J'ai eu l'honneur de diriger, entre février 2016 et août 2018, le CNAPS, dont le champ de compétence comprend la surveillance – par des moyens humains ou électronique – et le gardiennage, la protection physique des personnes, le transport de fonds, les détectives privés et, depuis deux ans, la protection armée des navires. Il exerce dans ce cadre une triple mission d'examen des demandes de titres, de contrôle et de conseil.

Le CNAPS délivre environ 150 000 titres par an – des cartes professionnelles pour des activités de sécurité privée et des agréments de dirigeant de société de sécurité privée –, ainsi que des autorisations d'exercice pour lesdites sociétés et les organismes de formation. Cette première mission s'exerce dans le respect d'un double critère de moralité, évalué au regard des mentions figurant aux fichiers de police judiciaire que le CNAPS est habilité à consulter, et de qualification professionnelle vérifiée par un diplôme, un titre, un certificat ou, pour les anciens militaires et agents des forces de l'ordre, une équivalence. Je précise que le directeur du CNAPS ne délivre pas lui-même les titres, agréments et autorisations, mais propose l'acceptation ou le rejet des demandes à une commission locale composée de fonctionnaires, de magistrats et de représentants des organisations professionnelles, dont le président, après délibération, prend la décision finale. En cas de désaccord avec la décision prise, le demandeur peut faire appel auprès de la commission nationale, présidée par un avocat général près la Cour de cassation et dont le vice-président est un conseiller d'État.

Le CNAPS contrôle par ailleurs les professionnels de la sécurité privée œuvrant dans les secteurs d'activité de son champ de compétence. À titre d'illustration, 1 800 contrôles ont été réalisés en 2017. Ils peuvent, en cas de manquements avérés, conduire à une demande de sanction par la commission locale pouvant aller jusqu'à une interdiction d'exercer pendant cinq ans.

Le CNAPS prodigue enfin des conseils, en matière de sécurité privée, aux entreprises et aux pouvoirs publics.

Régulièrement, le CNAPS effectue des rétro-ciblages : si les titres délivrés sont valables cinq ans – 321 000 se trouvent en cours de validité –, une vérification des mentions aux fichiers de police judiciaire est réalisée tous les deux ans et peut, le cas échéant, conduire à une demande de retrait anticipé. Je tiens toutefois à préciser que le CNAPS ne traite en aucune façon les demandes de port d'arme, dont la délivrance demeure de la compétence du préfet ou du ministre compétent. Cette limitation apparaît logique puisque jusque récemment le port d'arme n'était pas autorisé aux agents de sécurité privée.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Combien de temps dure en moyenne l'instruction des dossiers ? De quels pouvoirs d'investigation dispose le CNAPS ? Procède-t-il notamment à l'audition des intéressés ?

M. Jean-Paul Celet. – Lorsqu'aucune mention ne figure aux différents fichiers et que la qualification professionnelle est clairement établie, un titre peut être délivré en moins de cinq jours. *A contrario*, le délai peut être supérieur à deux mois lorsqu'une mention nécessite la consultation du Parquet et, s'agissant d'une inscription au fichier des personnes recherchées (FPR), notamment pour un motif de sûreté nationale, des services spécialisés. Pour autant, le principe du contradictoire, par écrit ou sur audition, est garanti pour chaque instruction de dossier.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – S'agissant plus précisément de M. Benalla, pouvez-vous nous indiquer quand sa carte professionnelle d'agent de sécurité privée lui a été délivrée pour la première fois et au vu de quels compétences et justificatifs ? À quelle date a-t-elle été renouvelée ? Quelles activités autorisait-elle concrètement ?

M. Jean-Paul Celet. – Avant la création du CNAPS en 2012, la délivrance des titres afférant à la sécurité privée relevait de la compétence des préfetures. En 2011, la

préfecture de l'Eure a ainsi délivré à Alexandre Benalla une première carte professionnelle l'autorisant à exercer une activité de protection physique des personnes. Une extension à l'ensemble des activités de sécurité privée lui a été accordée en janvier 2014 en conséquence du respect du critère de moralité et d'une qualification professionnelle obtenue par équivalence comme réserviste opérationnel dans la gendarmerie nationale. Récemment, le 28 juin 2018, M. Benalla a déposé une demande d'agrément de dirigeant d'une entreprise de sécurité privée, à laquelle le CNAPS a fait droit en application des critères précités : l'absence de mention aux fichiers de police judiciaire et la présentation de deux diplômes – une licence de droit, économie et gestion et un master 1 de sécurité privée délivré par l'Université Clermont Auvergne – faisant état de sa capacité à exercer une mission de direction. Depuis cette date, Alexandre Benalla dispose en conséquence d'un double titre. Je précise néanmoins qu'avant l'issue de mon mandat, j'en ai demandé le retrait, compte tenu des mentions apparues aux fichiers de police.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Aviez-vous connaissance, lors de l'instruction de cette dernière demande, des fonctions qu'occupait M. Benalla à la présidence de la République ?

M. Jean-Paul Celet. – Le CNAPS ne considère pas, pour rendre ses avis, les fonctions qu'exerce le demandeur dans une société de sécurité privée ou ailleurs. Nous n'avions donc nullement connaissance de l'activité professionnelle de M. Benalla.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous avez été, par le passé, professeur de philosophie. En réponse à ma curiosité, vous m'avez indiqué, avant que votre audition ne débute, qu'Husserl, qui a développé une philosophie de l'intentionnalité, était votre penseur favori. S'agissant plus précisément de M. Benalla, quelle était, selon vous, son intention lorsqu'il fit auprès du CNAPS sa demande d'obtention des différents titres et agréments que vous avez mentionnés ?

En tant que sénateurs, nous n'aurions pas forcément l'idée de demander un agrément pour diriger une société de sécurité privée. Pourquoi faire cette demande quand on est adjoint au chef de cabinet à la présidence de la République ? Cette question ne vous a pas effleuré. De la même manière, vous avez dit que vous n'aviez pas à vous intéresser à l'employeur ou au travail de la personne qui fait la demande. Cependant, vous êtes un préfet de la République, et il ne pouvait vous échapper, me semble-t-il, que M. Benalla était aussi adjoint au chef de cabinet du Président de la République.

M. Jean-Paul Celet. – Les textes sont clairs : dès lors que la personne remplit les deux conditions de moralité et de qualification professionnelle, le CNAPS doit délivrer le titre sauf réserves de la part de la commission locale d'agrément et de contrôle. Il n'y a aucune raison d'aller enquêter sur les motivations de la demande. En outre, l'agrément accordé à M. Benalla pour diriger une entreprise de sécurité privée date du 28 juin 2018, date à laquelle il n'avait pas encore de notoriété publique. Il l'a obtenu comme tout un chacun, sans préciser s'il allait ou non créer une société. Seul un contrôle nous aurait permis d'en savoir plus. Lorsque j'ai rencontré M. Benalla aux Assises de la sécurité, je ne savais pas qu'il avait fait ces demandes particulières. Le CNAPS s'articule autour d'un siège central et de directions territoriales, de sorte que M. Benalla a pu adresser sa demande à la direction de l'Ile-de-France sans que cela remonte forcément jusqu'au siège. La question des motivations n'aurait pu être pertinente qu'au moment du contrôle, car nous traitons jusqu'à 150 000 demandes par an, et celles de M. Benalla n'avaient rien de particulier.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Comment jugez-vous la moralité de celui qui fait une demande ? Par exemple, s'il s'agit d'un détective privé, comment faites-vous pour savoir qu'il est moral ?

M. Jean-Paul Celet. – La moralité se vérifie au regard des fichiers consultés.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – C'est donc purement mécanique.

M. Jean-Paul Celet. – Lorsqu'une mention particulière figure dans les fichiers, nous engageons une enquête administrative. Si les fichiers sont vierges, nous n'avons aucune raison de pousser plus avant et surtout nous n'avons pas la compétence pour cela.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – M. Vincent Crase a déposé deux demandes de carte professionnelle d'agent de sécurité privée. Quand ces cartes lui ont-elles été délivrées ? Au vu de quelles compétences et de quels justificatifs ? Et quelles activités autorisaient-elles concrètement ? Plus spécifiquement, quand M. Vincent Crase a-t-il déposé sa demande d'agrément en qualité de dirigeant d'une société de sécurité privée et d'autorisation d'exercer cette fonction ? Et quelles suites lui ont-elles été réservées ?

M. Jean-Paul Celet. – M. Crase a fait une demande de carte professionnelle en 2013 qui concernait ses activités de détective privé. En sa qualité de réserviste opérationnel de la gendarmerie nationale, il pouvait justifier d'une équivalence, et il disposait également d'un diplôme d'enquêteur privé validé à l'université Paris II. Une carte de détective privé lui a donc été délivrée en 2013, et en 2014 il a demandé l'extension de cette carte à toutes les autres activités de sécurité privée. Deux critères justifiaient cette demande : la moralité au regard des textes du livre VI du code de la sécurité intérieure et son expérience de réserviste opérationnel de la gendarmerie nationale. En revanche, sa demande d'agrément de dirigeant déposée le 4 avril 2018 a été implicitement rejetée dans la mesure où le dossier était incomplet, car rien n'y justifiait d'une qualification professionnelle permettant de diriger une société.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous nous avez indiqué à deux reprises que l'équivalence avait été accordée à M. Benalla et à M. Crase en raison de leur qualité de réservistes. Je présume qu'il faut avoir été appelé un certain nombre de jours. Pouvez-vous nous préciser ce critère ?

M. Jean-Paul Celet. – Il faut avoir exercé pendant trois ans, ce qui était leur cas. Les conditions précises se trouvent dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez indiqué qu'avant de quitter vos fonctions, vous aviez enclenché la procédure de retrait de la carte d'agent de sécurité et de l'agrément de dirigeant. Quand on enclenche une telle procédure, je suppose qu'une commission locale se réunit, puis que le président du CNAPS prend une décision sur avis de cette commission. Combien cela prend-il de temps ?

M. Jean-Paul Celet. – Dans ce cas précis, il faudra nécessairement engager une nouvelle enquête administrative. Au regard de la situation des deux intéressés, cela risque de prendre du temps. Néanmoins, les demandes ont été faites et sont en cours d'instruction auprès des commissions locales d'agrément et de contrôle.

M. Philippe Bas, président. – Aucune des deux personnes concernées n'a fait l'objet de la moindre condamnation. Considère-t-on néanmoins dans la jurisprudence encore récente du CNAPS que les poursuites dont ils font l'objet suffisent à leur retirer la carte et l'agrément ?

M. Jean-Paul Celet. - Conformément au cas général, j'ai considéré que dès lors que des faits étaient publiquement attestés, et qu'ils figuraient déjà dans les fichiers, notamment dans celui des traitements d'antécédents judiciaires (TAJ), il m'était possible de demander le retrait des cartes. En effet, selon les textes, les actes signalés sont incompatibles avec l'exercice d'une activité de sécurité privée. Prenons l'exemple parallèle d'un cas qui s'est présenté : si un agent de sécurité privée commettait des actes de violence sur une personne SDF dans une gare, que ces actes étaient filmés et les images retransmises sur les réseaux sociaux puis ensuite dans la presse, je serais parfaitement en droit de demander et d'obtenir le retrait de la carte de l'individu en question.

M. Philippe Bas, président. – Vous appliquez donc une doctrine.

Mme Brigitte Lherbier. – Lorsque sa première carte lui a été attribuée en 2011, M. Benalla avait 20 ans. Ne manquait-il pas un peu d'expérience ? Une fois le port d'arme obtenu, si la personne demande une deuxième carte, cette carte lui ouvre-t-elle des missions plus larges ? L'agrément est-il plus conséquent ?

M. Jean-Paul Celet. – C'est la préfecture de l'Eure qui a délivré sa première carte à M. Benalla en 2011, et je ne connais pas sa doctrine. Le CNAPS n'a été créé qu'en 2012. Je suppose que l'équivalence a été reconnue. M. Benalla était majeur et avait une expérience dans le domaine de la réserve opérationnelle, ce qui au regard des textes lui permettait d'obtenir un titre par équivalence. Quant au reste, il n'y a aucun lien, ni dans la jurisprudence, ni dans les textes, entre l'obtention d'une carte et le port d'arme. Jusqu'alors, la loi interdisait explicitement que l'activité de protection physique des personnes soit exercée avec une arme. Ce n'est que très récemment, en 2017, que cette disposition a été modifiée. Les arrêtés d'application du décret viennent à peine de paraître. Les cartes professionnelles pour l'activité de protection physique des personnes armées ne verront pas le jour avant le mois de juin de l'année prochaine.

Mme Catherine Di Folco. – La demande de M. Benalla, déposée le 20 juin 2018, est postérieure aux faits du 1^{er} mai mais antérieure à la divulgation de la vidéo. S'il l'avait déposée après le 19 juillet, M. Benalla aurait-il eu son agrément ?

M. Jean-Paul Celet. - Il aurait fallu que je sois alerté, mais j'aurais demandé le refus d'une telle demande.

Mme Marie Mercier. – Vous nous avez déclaré qu'il a été mis fin à vos fonctions en août 2018. Pouvez-vous nous préciser dans quelles circonstances ?

M. Jean-Paul Celet. – J'étais auparavant préfet de la Haute-Marne. J'ai été nommé par un décret du Président de la République. Je suis à la disposition du Gouvernement qui a mis fin à mes fonctions. Je n'ai pas d'autres commentaires à faire.

Mme Marie Mercier. – Ce n'était pas à votre demande ?

M. Jean-Paul Celet. – Non, mais j'ai rarement été nommé à ma demande.

M. Philippe Bas, président. – Vous manifestez là un très grand sens du service public.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Vous avez mentionné le fichier TAJ pour justifier votre demande de retrait des deux titres délivrés à M. Benalla. À quel titre M. Benalla peut-il figurer dans le fichier TAJ ? À ce jour, il me semble qu'il n'a pas d'antécédents judiciaires. Quoi qu'il en soit, je salue votre réactivité, car vous avez estimé qu'il y avait lieu de retirer ces titres à un moment où il n'était pas encore considéré comme pertinent d'engager des poursuites. Cependant, deux mois plus tard, il était mis fin à vos fonctions.

M. Jean-Paul Celet. – Le fichier TAJ est un instrument qui est parfois lent, parfois rapide. Dès lors que vous êtes engagé dans une procédure, que ce soit comme auteur, comme victime, ou comme témoin, vous pouvez faire l'objet d'une mention au fichier TAJ. Dans l'exemple parallèle que j'ai mentionné, j'ai demandé le retrait en urgence, parce que la personne exerçait une activité de sécurité privée. Dans les cas qui nous intéressent aujourd'hui, j'ai demandé le retrait dans une procédure normale.

M. Philippe Bas, président. – Le fichier TAJ est en effet un fichier très large. Il suffit qu'une personne fasse l'objet d'une enquête judiciaire pour y être inscrite même temporairement. Monsieur le préfet, nous vous remercions.

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

Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Alain Bauer, professeur de criminologie au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

M. Philippe Bas, président. – Nous entendons maintenant M. Alain Bauer, qui a été président du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), et qui a eu à ce titre des responsabilités importantes dans la délivrance des titres et des agréments. Il est également professeur de criminologie et directeur du Centre de recherche interdisciplinaire du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), où il enseigne depuis un certain nombre d'années déjà, et c'est un spécialiste reconnu des questions de sécurité.

Je vous rappelle que notre commission est investie des pouvoirs d'investigation d'une commission d'enquête ; un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alain Bauer prête serment.

M. Alain Bauer, professeur de criminologie au CNAM. – Contrairement à l'idée répandue, ni le président ni le directeur du CNAPS n'ont le pouvoir de délivrer ou de retirer des cartes. Lorsque le CNAPS a été conçu, l'inspecteur général de l'administration, M. Berlioz, a souhaité qu'il soit le plus décentralisé possible afin d'éviter toute tentation de

délivrer ou de retirer des cartes pour des raisons non expressément prévues par le législateur ou le pouvoir exécutif lorsqu'il exerce sa mission réglementaire.

Par conséquent, les présidents des commissions locales, qui sont soit des magistrats soit des préfets, exercent cette mission, et la commission nationale d'agrément et de contrôle est placée sous l'autorité conjointe d'un membre du Conseil d'État et d'un magistrat de la Cour de cassation. Le président du CNAPS ne peut pas être membre de la commission d'agrément et de contrôle, dans une stricte séparation des pouvoirs, telle qu'elle a été imposée au fil des ans pour toutes les autorités ayant un pouvoir disciplinaire.

Le CNAPS exerce à la fois une mission de police administrative, une fonction d'ordre professionnel et une mission de sanction non seulement disciplinaire mais aussi financière, dans des conditions qui ont été soit prévues par le législateur soit plus ou moins bricolées avec les difficultés d'exercice qui s'ensuivent. C'est le cas par exemple pour la mission de retrait en urgence des cartes, qui n'existe pas, alors que le collège du CNAPS la réclame depuis longtemps. Autre exemple, nous pouvions délivrer des sanctions financières, mais nous ne pouvions pas les percevoir ni vérifier qu'elles étaient appliquées. Nous pouvions délivrer des interdictions d'exercice ou des suspensions pour les entreprises, mais sans pouvoir les faire appliquer. Et pour un très grand nombre d'enquêtes qui dépassent la simple consultation des fichiers, nous devons relever d'une mission qui se rajoute à celles, innombrables, qui sont confiées aux policiers, aux gendarmes ou aux autorités des services de renseignement dans le cas de processus de radicalisation qui peuvent interférer. Nous avons donc beaucoup de missions et nous disposons de pouvoirs alternatifs, mais nous sommes aussi soumis à énormément de contraintes dans l'exercice réel de ces pouvoirs.

Depuis sa création, le CNAPS est une institution un peu baroque et un peu hybride, qui a moins de pouvoirs que l'Ordre des médecins, mais plus de compétences, et des limites à son exercice. Le législateur comme le Gouvernement ont fait beaucoup d'efforts pour rattraper le retard et améliorer notre efficacité et notre compétence. Un rapport récent de la Cour des comptes fait état des déficiences du CNAPS. L'ensemble du processus législatif prendra du temps. Nous n'avons pas de code de déontologie obligatoire, mais l'inspection générale de l'administration et le collège du CNAPS ont souhaité se l'appliquer à eux-mêmes. Nous gérons des catégories complexes de population puisque chez les détectives privés, on trouve tout aussi bien des salariés de cabinet de détectives que des professions libérales. Il y a également ce que l'État nous impose, notamment les agréments et les habilitations par équivalence. Il y a quelques semaines, un nouveau texte nous a aussi imposé d'accueillir et d'intégrer des personnels issus du monde militaire dans des conditions extrêmement allégées, ce qui n'est pas forcément conforme à la position plus stricte du collège du CNAPS.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nonobstant ce que vous venez de nous expliquer, est-ce que les conditions dans lesquelles vous avez exercé vos fonctions au sein du CNAPS, et celles dans lesquelles une carte professionnelle d'agent de sécurité privée et un agrément en qualité de dirigeant d'une société de sécurité privée ont été attribués à M. Benalla vous paraissent tout à fait régulières ? La question est la même pour les demandes de carte professionnelle d'agent de sécurité privée, d'agrément en qualité de dirigeant d'une société de sécurité privée et d'autorisation d'exercer la direction d'une entreprise de M. Vincent Crase.

M. Alain Bauer. – Les autorisations initiales de M. Benalla ont été délivrées par le préfet, représentant direct de l'État. Il n'existait alors pas d'institution collégiale en charge de les attribuer. Son renouvellement de carte s'est effectué dans la plus parfaite régularité. Sa demande d'habilitation et d'agrément a été traitée après la fin de mon mandat, mais pour ce

que j'en sais, aurais-je été président du CNAPS à cette époque, rien ne se serait opposé à sa délivrance. Quant à la carte de M. Crase, elle a été délivrée selon les mêmes règles et dans le même respect strict des textes, et son refus d'agrément de dirigeant s'est également fait dans le strict respect des textes, en prenant en compte l'absence de constitution d'un dossier complet.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le fait que M. Benalla soit adjoint au chef de cabinet du Président de la République...

M. Alain Bauer. – Il ne l'était pas en 2014.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Oui, mais après. Cela n'a pas posé de problème par rapport à sa demande d'agrément ?

M. Alain Bauer. – Je n'ai pas souvenir que le statut des non-fonctionnaires contractuels de droit public s'oppose à cette possibilité. On recense environ 325 000 cartes professionnelles, dont seulement 150 000 sont détenues par des personnes exerçant leur activité. La carte accorde une autorisation d'exercer, sans garantir l'exercice de cette possibilité. *Idem* pour l'agrément de dirigeant, qui autorise à devenir dirigeant, sans valider le fait que vous exerciez ces fonctions. J'ai imprimé une demande de carte professionnelle pour que vous puissiez le constater *de visu*. À la fin du document, le collègue a fait figurer une attestation sur l'honneur qui rappelle les règles applicables en matière de cumul d'emplois avec les fonctions publiques, prévues par le code de la défense, la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et le décret du 2 mai 2017 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État. Elle rappelle aussi expressément à celui qui dépose sa demande qu'il lui est interdit d'exercer l'activité lorsque la loi s'y oppose.

Cependant, un militaire, un fonctionnaire de police ou un agent public qui prévoirait sa retraite dans six mois ou dans un an, peut parfaitement déposer à ce titre une demande de carte et d'habilitation, mais n'exercer qu'au moment où il ne sera plus dans l'interdiction de cumul. Il peut par ailleurs demander à exercer le cumul, notamment s'il est employé à mi-temps ou s'il entre dans le cadre des dérogations figurant dans le code général de la fonction publique. Il faut donc traiter les situations au cas par cas.

Nous contrôlons normalement les cartes tous les cinq ans. Nous avons renforcé notre dispositif dans le cadre de la lutte antiterroriste et de la lutte contre la radicalisation, et nous avons opéré un contrôle général avant l'Euro 2016. Nous procédons désormais à un contrôle général des 300 000 cartes tous les deux ans. Nous en délivrons environ 100 000 de plus tous les ans, et le rythme de renouvellement s'accélère, car le taux de rotation de la profession de la sécurité privée est supérieur à 70 %. Sans compter le pic qui arrive tous les cinq ans, les reprises d'activité, les reprises d'activité à temps partiel, ou les compléments d'activité en cas de besoin majeur. Les Jeux olympiques, par exemple, exigent un niveau de préparation qui risque de mobiliser tout d'un coup l'ensemble des titulaires d'une carte. Le CNAPS devra revoir toutes les cartes avant l'ouverture du processus préalable aux Jeux olympiques et qui se déploiera pendant toute la durée des Jeux olympiques et paralympiques.

Nous ne sommes peut-être pas au courant de l'activité exacte de M. Benalla à l'Élysée, et je ne suis pas sûr que grand monde savait très exactement ce qu'il y faisait avant que la presse et les commissions d'enquête décident de révéler la réalité de ses contrats.

Cependant, à ma connaissance, l'interdit absolu du code général de la fonction publique ne se serait pas appliqué à son cas.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous êtes un spécialiste reconnu des questions de sécurité. À l'Élysée, la sécurité et la protection du Président de la République sont confiées au groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) et au commandement militaire de la présidence de la République. Ceux qui exercent des missions dans l'une ou l'autre de ces entités relèvent du ministère de l'intérieur ou de celui de la défense, en co-tutelle pour ceux qui sont militaires. Dans le *Journal du dimanche*, M. Benalla a mentionné une opposition du ministère de l'intérieur au sujet d'un projet dans lequel nous ne connaissons pas son rôle exact. Quelle est votre appréciation sur le rapport entretenu par ceux qui s'occupent de sécurité à la présidence de la République et les ministères de l'intérieur et de la défense ? Il me semble que depuis le début de la V^{ème} République, ce personnel est géré par ces ministères de sorte qu'un lien évident est établi. Existe-t-il des cas de sociétés démocratiques où ce lien n'existerait pas ? Quelle appréciation porteriez-vous sur une évolution conduisant à une plus grande autonomie du personnel chargé de la protection et de la sécurité du Président de la République ?

M. Alain Bauer. – La sécurité d'un chef d'État se gère toujours dans des configurations qui sont propres à l'histoire de chaque pays ou à l'évolution de cette histoire. Le Président des États-Unis était protégé par une société privée, Pinkerton. Après la perte de deux ou trois hommes, il a été jugé plus utile de créer le *Secret Service*, avec deux missions : la protection du Président des États-Unis et la lutte contre la fausse monnaie. Cet organisme est placé sous l'autorité du secrétaire général de la Maison-Blanche, mais dépend sur les plans administratif, fonctionnel et budgétaire du département de la justice. Son autonomie est très grande.

Il existe dans de nombreux pays des régiments de garde présidentielle, et dans d'autres des mercenaires et des sociétés privées. Chacun fait un peu comme il veut ou comme il peut, pour des raisons liées à la confiance, la stabilité ou l'instabilité des dispositifs de sécurité ou à une longue tradition de coups d'État. Il y a ainsi dans notre ancien empire colonial une forme d'instabilité chronique, et le Commonwealth a connu les mêmes difficultés.

La France a connu un épisode très instable, entre la Libération et 1958, durant lequel on est passé d'une absence d'organisation structurée – à part la garde républicaine, il n'y avait pas d'outils clairs de protection des institutions – à l'apparition, autour du général de Gaulle et dans la période courant jusqu'à la fin des événements d'Algérie, que l'on ne qualifiait pas alors de « guerre », d'unités paramilitaires et de dispositifs qui n'étaient prévus ni par la Constitution ni par la réglementation. Il s'est ensuivi, au moment du retour de la paix civile et jusqu'en 1983, une situation plus républicaine avec la création du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) qui a regroupé, selon les époques, soit davantage de policiers que de gendarmes, soit l'inverse.

Quant au commandement militaire, il appartient à l'institution qui protège tous les édifices publics. Je n'ai pas souvenir d'un groupe de sécurité relevant du Premier ministre dont l'existence pourrait se justifier dans le cadre de l'organisation actuelle de la V^{ème} République. Cela n'a pas semblé nécessaire ; pourtant, le Premier ministre est aussi bien protégé que le Président de la République.

Les choix peuvent être extrêmement divers. La mise en cohérence d'un outil de sécurité est un enjeu majeur. Il est difficile d'avoir un outil qui s'occupe du « fixe » et un autre pour le « mobile », chacun relevant d'un chef différent au sein d'une organisation complexe.

Pour ce qui concerne les missions relevant des responsables politiques élus, il y a plusieurs phases. D'abord, il faut savoir qui les protège lorsqu'ils sont candidats. Être protégé par le ministre de l'intérieur de la majorité sortante quand on est dans l'opposition, c'est compliqué ; il faut trouver des accommodements républicains, en désignant des policiers ou des gendarmes dont l'appartenance au camp d'en face est connue. Ainsi, l'État fait son travail en protégeant les candidats, et ceux-ci se sentent en confiance, car ils savent que les policiers ou les gendarmes mis à leur disposition ne font pas un rapport tous les soirs au ministre de l'intérieur sur ce qu'ils ont fait, dit et pensé durant la journée. La presse s'en fait l'écho en indiquant qui est chargé de la sécurité du candidat, ou si celui-ci refuse d'être protégé par des agents publics. Pour ces cas, la protection est assurée par des services d'ordre, dont disposent toutes les organisations politiques et syndicales et qui ont des missions de protection rapprochée. On en a toujours vu dans les campagnes présidentielles, surtout pour les candidats les plus exposés ou les plus à même de gagner l'élection.

Une fois au pouvoir, la question se pose de la cohabitation. Nelson Mandela a pris avec lui son unité de sécurité, directement issue de la « lance de la nation », le groupe le plus dur de l'*African National Congress* – Congrès national africain (ANC) –, et a expliqué aux officiers boers qui dirigeaient le gouvernement blanc et ségrégationniste d'Afrique du Sud que désormais ils feraient cause commune. Il faut être Nelson Mandela pour le faire, mais cela a fonctionné. Cela ressemble au cas des officiers appartenant à la Résistance qui, lorsque l'État républicain a été rétabli, succédant au régime de la collaboration, se sont trouvés intégrés dans les institutions de l'État et ont vu leurs titres gagnés dans la clandestinité reconnus.

Dans le cas du *Secret Service* américain, la logique d'État s'applique : il n'y a pas d'agents contractuels privés de sécurité auprès du Président des États-Unis, pas plus qu'auprès du Premier ministre de Grande-Bretagne ou de la Chancelière allemande. À ma connaissance, cela n'existe dans aucun pays de l'Union européenne ayant un régime démocratique. Le principe est la stricte séparation, mais il peut y avoir au sein du cabinet, au sens d'appareil politique, une personne qui s'occupe de la partie semi-privée ou semi-politique des déplacements, et qui a une fonction de lien local. Les choses sont alors clairement définies et déterminées.

Dans d'autres pays, la situation est exactement inverse. Du fait du *spoils system*, on ne fait confiance à personne et c'est une équipe privée qui prend le relais pour assurer la sécurité immédiate du chef de l'État.

Notre démocratie a une vieille histoire. Le fait qu'il y ait seulement des agents publics autour du Président de la République, sous un commandement unique, a du sens. On ne voit pas très bien comment on pourrait assurer, à la fois, la sécurité résidentielle et celle des déplacements avec deux commandements ou deux unités. Or ce point de vue rationnel n'entre pas toujours en ligne de compte au moment d'effectuer des choix plus personnels.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Pour ce qui est de la France, quelle appréciation portez-vous sur le développement des activités de sécurité privée et des missions confiées aux agents de sécurité privée ?

M. Alain Bauer. – Le paradoxe, c'est que la sécurité privée résiste avec détermination à la volonté de l'État de lui confier des missions toujours plus nombreuses, qui dépassent très largement les limites que le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont rappelées à plusieurs reprises. Je pense en particulier à tout ce qui concerne la voie publique et la garde, le transfert et l'hospitalisation des détenus.

L'État a créé la sécurité privée en France. L'action déterminée du préfet de police de la Seine est ainsi à l'origine de la première société parisienne de surveillance, laquelle employait des agents supplétifs et avait des missions spécifiques couvrant les habitations bon marché, les ancêtres des HLM, et le métropolitain, outil de transport quelque peu compliqué à gérer car souterrain – le rapport préfectoral en la matière date de 1900 ; rien de nouveau sous le soleil ! L'idée était de « recycler » quelques gardiens de la paix et de disposer d'une force annexe qui s'occuperait de ce qui est statique et peu dynamique. Débute alors l'histoire de la surveillance et du gardiennage.

Pour ce qui est des détectives, l'histoire est plus ancienne et remonte à l'action de François Vidocq, agent contractuel de la sécurité publique relevant de la préfecture de police, qui intervenait essentiellement en matière de fraude boursière *via* son « bureau de renseignements pour le commerce », la police d'État et les polices locales ne voyant pas l'intérêt de s'en occuper.

On a ainsi vu se développer toute une série de missions de sécurité privée au fur et à mesure que l'État décidait d'y renoncer. Lorsque l'État n'a plus souhaité assurer la protection du transport de fonds, la Poste a dû créer une filiale pour s'en occuper. C'est la même chose pour l'installation de personnes étrangères. Cela fait donc une trentaine d'années qu'il y a dans notre pays des agents de sécurité privée armés. Ils sont plusieurs milliers et l'on ne recense aucune bavure commise par ces agents, qui se font plus souvent tirer dessus qu'ils ne tirent eux-mêmes.

Pour ce qui concerne les ports et transports, à l'époque où je travaillais avec Michel Rocard à Matignon, deux lois ont prévu la privatisation ainsi que la sous-traitance du contrôle et de la surveillance des passagers et des bagages dans les ports, puis dans les aéroports. Puis sont arrivés les stadiers, dans une configuration un peu complexe.

Peu à peu, l'État a créé de nouveaux dispositifs. Il a ouvert encore le champ en créant la garde armée des navires, car les bateaux français n'étaient plus gardés que par des Anglo-saxons, ce qui posait des problèmes de souveraineté pour une partie importante de la flotte. Lorsque lui a été posée la question des gardes armés, le préfet Jean-Paul Celet a été optimiste, pensant que c'était interdit. Or la créativité bureaucratique du ministère de l'intérieur a été sans limite. Il a décidé que les agents de protection rapprochée avaient le droit de porter une arme du simple fait qu'ils étaient à côté d'une cible, en l'occurrence la personne qu'ils devaient protéger. Une centaine de personnes étaient ainsi armées en France, dans des conditions de légalité extrêmement contestables.

Après l'affaire *Charlie Hebdo*, le gouvernement français a décidé de sortir de l'ambiguïté, du bricolage et de cette tolérance, laquelle concernait également les accompagnants de personnalités étrangères qui n'étaient pas des agents publics et qui se situaient donc hors du champ des conventions internationales diplomatiques de protection des dirigeants en visite. Le texte qui entrera prochainement en application permettra de sortir de ce flou et de cette ambiguïté.

De la même manière, il existe des gardes armés travaillant pour des entreprises d'État désormais semi-privatisées qui, pour des raisons de souveraineté nationale ou du fait des enjeux en présence, comme le nucléaire, protègent certaines installations.

Il y a une sorte de consensus général sur les limites de cet exercice. Le consensus n'existe pas, en revanche, pour ce qui concerne la protection de la voie publique, la garde, le transfert et l'hospitalisation des détenus et tout ce qui relève de l'administration pénitentiaire. L'État est en effet souvent demandeur de sécurité privée dans des conditions qui me paraissent extraordinairement dangereuses, et j'espère que ces pulsions sont résistantes. L'État a une vision large de tout ce dont il pourrait se débarrasser au bénéfice de la sécurité privée. Je tiens à dire que le collègue du CNAPS a expliqué à plusieurs reprises, et à l'unanimité, qu'il ne voulait pas de ces missions.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – À propos du port d'arme, vous paraît-il justifié que, parmi le personnel titulaire ou contractuel de l'Élysée, d'autres personnes que celles appartenant au commandement militaire et au GSPR soient détentrices d'un port d'arme ?

M. Alain Bauer. – Tout d'abord, n'importe qui peut demander un port d'arme.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous le savons...

M. Alain Bauer. – Cela nécessite de revoir la question de l'appréciation personnelle portée sur chaque demande individuelle de port d'arme.

Ensuite, sur le plan opérationnel, le plus sûr moyen de voir survenir un accident, un assassinat ou une bavure est de créer des commandements différents et de regrouper au même endroit des individus appartenant à des chaînes différentes, ayant des pratiques, une formation et une compétence différentes, et disposant tous de moyens létaux. Il ne peut et il ne doit y avoir qu'un seul opérateur, une seule chaîne de commandement et un seul dispositif de formation, de connaissance, de confiance et de réactivité.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Au regard de nos précédentes auditions, votre préconisation d'une unité dans la chaîne de commandement donne à réfléchir.

M. François Grosdidier. – Monsieur Bauer, vous êtes un spécialiste de droit comparé et un observateur des différents dispositifs qui existent dans le monde. Vous avez d'ailleurs évoqué les situations existant dans des démocraties balbutiantes ou des régimes autoritaires et instables. Y a-t-il des exemples dans de grandes démocraties, bien installées et anciennes, de dispositifs de sécurité présidentielle qui soient complètement dissociés des forces relevant normalement du Gouvernement, et qui peuvent même échapper à l'État de droit ?

Il existe un exemple d'autonomisation complète de la protection du Président de la République à l'égard du ministère de l'intérieur : les dérives survenues à l'époque mitterrandienne, lorsque des gendarmes s'étaient autorisés à procéder à des écoutes téléphoniques ; lorsque celles-ci leur étaient commandées, il était même possible d'invoquer le régime d'immunité du Président de la République dans l'exercice de ses fonctions.

Nous respectons tous la séparation des pouvoirs et souhaitons qu'elle soit respectée à l'égard du Parlement. Peut-on justifier, au nom de ce principe démocratique

ancien, une séparation au sein de l'exécutif entre la sécurité présidentielle et celle relevant du Gouvernement, et notamment du ministère de l'intérieur ?

Il paraît qu'il existe un projet d'autonomisation complète de la sécurité élyséenne à l'égard du ministère de l'intérieur. Dans le même esprit, est-il possible de contester le droit du Parlement, qui contrôle l'action des services de sécurité dans toutes les démocraties, de contrôler la sécurité de la présidence de la République ? Qu'en est-il en droit comparé ? Si cela était confirmé, s'agirait-il de singularités françaises ?

M. Alain Bauer. – Même si l'éventualité d'une cohabitation s'est beaucoup restreinte d'après les constitutionnalistes, dès lors qu'il y a confusion de deux élections dans un délai rapproché, la dissolution d'une chambre n'est pas impossible. Le fait qu'il y ait un président d'une couleur, et un gouvernement ou une majorité parlementaire d'une autre couleur, est une possibilité. Cela pourrait-il constituer un risque si l'autorité présidentielle devait être combattue par un ministère de l'intérieur moins républicain qu'il ne l'a été jusqu'à présent ? Je rappelle que, lors des périodes de cohabitation, le choix du ministre de l'intérieur avait fait l'objet d'un dosage particulier, nonobstant la réalité du résultat de l'élection législative ou de la majorité des deux assemblées.

Quand on respecte les statuts du Président de la République et du Premier ministre, dont le niveau d'équivalence reste élevé, on peut s'en sortir. S'il y a un conflit majeur, l'idée selon laquelle la sécurité du chef de l'État, qui est chef des armées et dont les pouvoirs ont été élargis, notamment avec la création du Conseil de sécurité intérieure sur proposition du préfet Philippe Massoni et sur décision du président Chirac, peut être mise en cause montre que l'on est dans un espace compliqué.

Pour ma part, je suis très partisan du contrôle parlementaire. Pour ce qui est de l'autonomie, de l'indépendance et de la capacité du Président de la République, lorsqu'il n'est pas en situation de majorité parlementaire, il me semble raisonnable de faire un effort de compréhension particulière. Cela a été le cas jusqu'à présent sans qu'il ait été nécessaire de modifier les textes. Mais rappelons que le GPSR, sous Jacques Chirac, n'était pas le même que sous François Mitterrand ou sous Nicolas Sarkozy. Il faut donc prendre en considération certaines modalités, des assouplissements et des complexités.

Plutôt que d'attendre une crise pour gérer ce problème « à la française », alors qu'on aurait pu le faire calmement bien avant, peut-être le moment est-il venu de remettre à plat les conditions de fonctionnement d'un service de la sécurité présidentielle. La question se pose aussi, mais d'une manière différente, pour le Premier ministre : étant le chef de la majorité, on peut considérer qu'il n'aura pas les mêmes relations avec son ministre de l'intérieur que le Président de la République dans le cas d'une cohabitation.

Cette remise à plat est justifiée, car les dispositifs de sécurité des institutions de la République ont vieilli et ne sont plus tout à fait adaptés aux problématiques actuelles – je pense aux drones et au passage à la troisième dimension de la sécurité –, et c'est autant au Parlement qu'à l'exécutif d'y procéder.

Mme Marie Mercier. – Qu'inspire au criminologue que vous êtes la photo récemment publiée de M. Benalla, arme au poing ? Que pensez-vous de cette attitude de la part d'une personne qui se présente comme un professionnel de la sécurité ? Un tel comportement est-il fréquent ?

M. Alain Bauer. – J’ai rarement vu des *selfies* de campagne sur lesquels on essaye d’impressionner une serveuse avec son Glock ; c’est une nouveauté. Les réseaux sociaux sont passés par là... D’un point de vue professionnel, c’est contraire à l’ensemble des règles de port, d’usage et de maniement des armes. Si M. Benalla avait passé un examen, il aurait eu un zéro, la note éliminatoire.

M. Philippe Bas, président. – Ajoutons qu’il n’est pas légal de porter une arme dans de telles conditions.

M. Alain Bauer. – L’autorisation dont M. Benalla disposait à l’époque ne lui permettait pas d’exhiber une arme, et encore moins de la porter.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, monsieur Bauer, d’avoir apporté votre éclairage à notre commission.

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 12 h 20.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 19 septembre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat -

La réunion est ouverte à 14 h 30

Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique s'est réunie au Sénat le mercredi 19 septembre 2018.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, ainsi constitué : Mme Sophie Primas, sénateur, présidente, M. Roland Lescure, député, vice-président, M. Richard Lioger et Mme Christelle Dubos, rapporteurs pour l'Assemblée nationale, Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour le Sénat.

Sont également présents MM. Marc-Philippe Daubresse, Marc Daunis, Xavier Iacovelli, Mme Valérie Létard et M. Jean-Claude Requier, sénateurs, titulaires ; MM. Mickaël Nogal, Thibault Bazin, Robin Reda et Jean-Luc Lagleize, députés, titulaires ; M. Patrick Chaize, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Leleux, Mmes Sonia de la Provôté, Sylvie Robert et M. Michel Vaspart, sénateurs, suppléants ; Mme Sandra Marsaud, MM. Guillaume Vuilletet, Stéphane Testé, Vincent Thiébaud, Guy Bricout, François Pupponi et Stéphane Peu, députés, suppléants.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nos assemblées ont beaucoup travaillé sur ce projet de loi ; le Gouvernement avait ouvert un assez vaste chantier de réformes. Nous y avons tous consacré de nombreuses heures de débat. Chacun a pu exprimer son point de vue, soulever les problèmes qui lui tenaient à cœur et tenter de les résoudre, en matière de logement comme d'urbanisme. Nous avons bénéficié d'une écoute attentive du Gouvernement sur tous les sujets, y compris sur certains thèmes qui n'avaient pas été prévus initialement.

Le texte adopté par le Sénat est naturellement très différent, sur le fond, de celui de l'Assemblée nationale. Néanmoins, dès le début de nos travaux, lors de la conférence de consensus de décembre et janvier derniers, nos deux assemblées, ainsi que le Gouvernement, ont travaillé pour aboutir à une réforme qui recueille l'assentiment général sur une politique publique absolument essentielle pour tous les Français.

Bien entendu, si nous arrivons à conclure cette commission mixte paritaire positivement, le texte commun qui sera soumis au vote de nos deux assemblées ne sera pas le texte exact de l'une ou de l'autre majorité. Nous illustrerons parfaitement ainsi l'intérêt du

bicamérisme et le rôle de chacune des assemblées. L'Assemblée nationale répond à l'impulsion gouvernementale sur de grandes orientations politiques ; elle les affine au cours de la discussion. Le Sénat pose un regard différent et complémentaire sur le texte ; il se focalise sur les territoires et, singulièrement dans ce texte, sur le rôle des élus locaux et les moyens dont ils disposent pour répondre aux injonctions des politiques publiques. Il nous revient donc collectivement de permettre au Gouvernement de répondre à ses objectifs et, en même temps, si j'ose dire, de prendre en compte des éléments d'ajustement sur les dispositifs proposés.

Je veux donc rendre hommage à nos trois rapporteurs, qui travaillent d'arrache-pied depuis neuf mois dans cet état d'esprit et qui, ces derniers jours, ont travaillé ensemble pour proposer un texte commun au mieux de l'intérêt des Français.

Le projet initial comptait 65 articles. L'Assemblée nationale a adopté 401 amendements en commission, puis 339 en séance publique, et porté le texte à 180 articles. Le Sénat a adopté 434 amendements en commission, puis 188 en séance publique, et porté le texte à 283 articles. Il a adopté 48 articles dans la rédaction de l'Assemblée nationale, un premier pas vers l'accord que j'appelle de mes vœux.

Il nous reste donc 235 articles à examiner. Par commodité, nous allons partir du texte du Sénat, seconde assemblée saisie. Les rapporteurs vont nous présenter les propositions de rédaction sur lesquelles ils se sont mis d'accord. Dans certains cas, ils proposeront des rédactions de compromis ; dans d'autres, d'adopter la rédaction de l'Assemblée nationale ou celle du Sénat. Cela ne veut pas dire qu'ils ont changé d'avis, mais qu'ils nous proposent un compromis global.

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Madame la présidente, comme vous l'avez écrit ce matin sur un réseau social, « au Sénat, il n'y a pas que Benalla ! ». Je suis très heureux d'être présent ici pour cette commission mixte paritaire sur le projet de loi ELAN.

Celui-ci constitue pour moi, qui ne suis député que depuis peu, un très bel exemple de travail parlementaire. Je remercie les élus de toutes sensibilités qui ont travaillé jour et nuit pour améliorer ce texte - et en particulier les rapporteurs.

J'espère que cette commission mixte paritaire sera conclusive. Nous devons aboutir à une loi dont nous serons tous fiers : il s'agit de construire davantage, mieux, moins cher et pour tous !

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'espère que notre dialogue d'aujourd'hui pourra enrichir encore ce travail législatif, au cours duquel nous avons tous essayé de parvenir au consensus, sans pour autant rien renier de nos convictions.

Si, au Sénat, nous partageons les orientations de ce projet de loi, nous avons toutefois souhaité corriger les imperfections du texte et l'enrichir de dispositifs essentiels à la mise en œuvre d'une politique en matière d'habitat. Nous nous sommes appuyés, notamment, sur des travaux antérieurs du Sénat et sur les conclusions de la conférence de consensus sur le logement, demandée par le Président du Sénat et acceptée par le Président de la République. Il fallait en effet mener ce travail dans d'autres conditions que la brutalité et l'unilatéralité qui avaient caractérisé les débats budgétaires de l'automne dernier.

Le Sénat a été très attentif à la place des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et, en particulier, au rôle des maires.

Parce que les maires sont les premiers acteurs de l'aménagement de nos territoires, le Sénat a défendu avec pugnacité le rôle des communes dans la définition du périmètre des grandes opérations d'urbanisme (GOU) prévues par des projets partenariaux d'aménagement (PPA). L'accord du maire sera nécessaire pour tout transfert de compétence vers l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme. Afin de soutenir les initiatives locales en matière d'aménagement, le Sénat a également harmonisé les compétences des collectivités en matière d'aménagement, et facilité le recours aux établissements publics fonciers locaux (EPFL).

En matière de documents d'urbanisme, outils fondamentaux de la politique d'aménagement des territoires, l'apport du Sénat s'est inscrit dans une ligne pragmatique et simplificatrice, initialement proposée par nos collègues Marc Daunis et François Calvet. Ainsi, la procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est fluidifiée ; la remise en vigueur d'un document antérieur est prolongée en cas d'annulation d'un plan local d'urbanisme ; plusieurs ajustements relatifs à l'application des récentes lois ALUR et Égalité et citoyenneté permettront une plus grande stabilité des documents locaux. Afin de faciliter les démarches et de sécuriser les projets, les procédures de demande d'autorisation d'urbanisme, l'instruction des dossiers, ou encore le droit applicable aux lotissements seront mieux encadrés par la loi.

Pour lutter contre le phénomène de vacance de locaux, le Sénat s'est attaché à encourager les initiatives locales, en prolongeant le dispositif volontaire et contractuel de mise à disposition de locaux vacants par leurs propriétaires pour la création de places de logement temporaire. Il a également rénové les modalités de réquisition avec attributaire.

Le Sénat s'est fait le relais des demandes des élus de communes littorales et rurales, dans l'objectif, non pas de détricoter la loi Littoral, ou la réglementation des constructions en milieu rural, mais de trouver un équilibre entre protection des sites et développement des territoires. Il a ainsi étendu les possibilités de construction hors zones urbanisées au bénéfice des activités liées à la production agricole ou aux cultures marines, et a soutenu les dispositions permettant le comblement des « dents creuses » en zone littorale. Les opportunités ainsi offertes ne pourront être exploitées qu'en permettant le recours à la modification simplifiée des documents d'urbanisme pour leur mise en œuvre.

En ce qui concerne la procédure d'avis des architectes des bâtiments de France (ABF), le Sénat a estimé que le texte issu de l'Assemblée nationale offrait un équilibre satisfaisant. En contrepartie de l'assouplissement de l'avis des ABF dans deux cas bien circonscrits, il a cherché à faciliter le dialogue entre maires et ABF, en leur donnant un poids égal dans la délimitation des périmètres de protection et en améliorant la transparence des recours auprès du préfet.

Le Sénat a également poursuivi les efforts de réforme du contentieux de l'urbanisme : il a ainsi voulu encadrer les recours abusifs des associations et protéger les constructeurs de bonne foi en cas d'annulation d'une autorisation.

Il a aussi rehaussé à 30 % le quota de logements accessibles aux personnes handicapées, que le texte adopté par l'Assemblée nationale avait fixé à 10 %.

En matière de restructuration du secteur social, le Sénat n'a pas souhaité remettre en cause le principe d'une telle réforme, dont chacun a admis la nécessité. Il a simplement apporté des modifications à sa mise en œuvre, qui semblait brutale et unilatérale, en abaissant les seuils en deçà desquels le regroupement de bailleurs sociaux est obligatoire à 10 000 logements gérés et à 25 millions d'euros de chiffre d'affaires. Ces seuils nous ont parus plus en adéquation avec la situation des bailleurs et la réalité des territoires.

Il a également clarifié les règles d'appartenance à un groupe de logement social en interdisant l'appartenance simultanée à deux groupes d'organismes de logement social.

Le Sénat n'est pas opposé à la vente des logements sociaux, mais elle ne peut pas se faire dans n'importe quelles conditions, et les objectifs du Gouvernement en la matière, 40 000 logements par an, nous semblent irréalistes. Le Sénat a estimé que le maire ne pouvait être laissé de côté. On ne peut pas, en même temps, lui demander de construire plus de logements sociaux dans le cadre de la loi SRU et ne pas lui donner les moyens d'atteindre cet objectif. Nous avons donc prévu son avis conforme sur la vente de logements sociaux, ainsi que le fléchage sur la commune d'une partie du produit de la vente de logements sociaux.

Le Sénat s'est opposé à une uniformisation des dispositifs en matière d'attribution de logements sociaux comme le prévoyait le projet de loi qui instaurait l'obligation d'une gestion en flux, renforçait les obligations en matière d'attribution, ou encore généralisait le système de cotation. Nous avons au contraire maintenu l'adaptabilité de ces dispositifs aux réalités des territoires.

Le Sénat a recherché un juste équilibre entre la nécessité de faciliter la construction, notamment de logements sociaux, ce qui l'a conduit à une extension mesurée du champ de la conception-réalisation en ce domaine, et la préservation des principes de 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, dont il maintient l'application aux organismes HLM et aux personnes publiques agissant dans le cadre de concessions d'aménagement.

Nous avons constaté que la loi SRU était l'une des grandes absentes de ce projet de loi. Le débat sur cette loi doit être ouvert, sans pour autant la détricoter ou dédouaner ceux qui ne la respectent pas. Nous avons cherché à aider les communes à atteindre leurs objectifs de construction de logements sociaux en proposant de prolonger les obligations de réalisation de logements sociaux de 2025 à 2031. Ce desserrement doit permettre aux communes de construire des logements sociaux sur un rythme plus soutenable tout en maintenant l'objectif de 25 %. Un calendrier de rattrapage spécifique a été instauré pour les communes « entrantes ».

Deux expérimentations ont été proposées : la mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens, d'une part, et d'un dispositif de mutualisation des objectifs de construction au niveau de l'EPCI, d'autre part. Sans aller jusqu'à un inventaire à la Prévert, la liste des logements sociaux décomptés a été complétée par l'ajout des logements occupés par un titulaire d'un prêt social location-accession (PSLA), des logements objets d'un bail réel solidaire et des places d'hébergement d'urgence.

Il nous a semblé que ces mesures pragmatiques et réalistes permettraient aux maires de respecter leurs obligations dans de bonnes conditions, sans les décourager ni revenir sur les principes de la loi SRU.

Autre sujet oublié du texte : les relations entre bailleurs et locataires. Nous avons souhaité rééquilibrer ces relations, notamment en facilitant la délivrance du congé en cas d'acquisition d'un logement occupé, ou encore en unifiant à deux mois le délai de préavis donné par un locataire sauf lorsque l'état de santé ou la situation économique du locataire le justifient. Nous avons également renforcé le dispositif de lutte contre les squatteurs.

Le Sénat a également entendu participer au renforcement des moyens juridiques de lutte contre l'habitat indigne. Nous avons voulu agir aussi bien sur les moyens préventifs, en insistant sur le rôle du maire, que sur les moyens répressifs, notamment en permettant au juge de confisquer le patrimoine du marchand de sommeil au-delà des biens ayant permis l'infraction.

Le Sénat a également souhaité renforcer le volet de revitalisation des centres-villes, que le projet de loi initial ne traitait, à l'article 54, que par le biais des opérations de revitalisation de territoire (ORT).

Il s'est fortement appuyé, pour ce faire, sur les mesures discutées dans le cadre de l'examen de la proposition de loi présentée par Rémy Pointereau et Martial Bourquin. Il en résulte un vaste éventail de mesures favorables au maintien ou au retour des commerces dans les centralités urbaines : modifications de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale et de la teneur des documents d'urbanisme, ou encore création de nouveaux outils, notamment de nouveaux baux et contrats.

La volonté d'offrir des dispositifs flexibles et susceptibles de s'adapter aux besoins des différents territoires a guidé les travaux du Sénat en la matière. Elle s'est notamment traduite, au sein du dispositif « ORT », par la remise en place de seuils d'autorisation d'exploitation commerciale modulables en fonction de la situation locale.

Le Sénat a enfin souhaité renforcer substantiellement les mesures de ce projet de loi visant à accélérer le déploiement des infrastructures numériques, dans le droit fil de la proposition de loi défendue par Patrick Chaize. Il a tout naturellement adopté des dispositions qui ménagent un équilibre entre la préservation des prérogatives des maires et l'accélération des déploiements. Il a aussi simplifié les procédures en vigueur, ce qui permettra aux opérateurs de déployer plus rapidement leurs infrastructures. En contrepartie, le Sénat a entendu rehausser les sanctions applicables à ces opérateurs en cas de non-respect de leurs obligations de déploiement.

Je tiens, avant de conclure, à remercier les trois rapporteurs pour avis du Sénat sur ce texte : M. Marc-Philippe Daubresse, pour la commission des lois, M. Jean-Pierre Leleux, pour la commission de la culture, et M. Patrick Chaize, pour la commission du développement durable.

En ma qualité de rapporteur du Sénat pour la présente commission mixte paritaire, j'ai recherché avec mes collègues rapporteurs de l'Assemblée nationale les voies d'un accord global qui respecte l'esprit du texte que le Sénat a adopté en première lecture. Les échanges approfondis que nous avons menés depuis mercredi dernier nous permettent aujourd'hui de vous soumettre des propositions qui nous semblent, dans leur globalité, acceptables par nos deux chambres.

Je suis bien consciente que cette recherche d'accord a conduit, de part et d'autre, à des renoncements ou à des solutions de compromis que regretteront certains de nos collègues.

J'aurais, bien évidemment, souhaité convaincre encore davantage nos collègues députés de la pertinence de certaines positions du Sénat, mais j'estime que les positions qui vous sont proposées aujourd'hui tiennent suffisamment compte des travaux de notre assemblée pour que nous puissions aboutir à l'adoption d'un texte commun.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Je tiens à souligner la qualité et la complémentarité des travaux des deux assemblées depuis juillet 2017. Le Sénat a confirmé ou précisé, sur de nombreux points, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale. Je pense notamment à la création des sociétés anonymes de coordination HLM, les SAC, au bail mobilité, à la cohabitation intergénérationnelle solidaire, à l'habitat inclusif, au caractère expérimental de l'encadrement des loyers, ou au renforcement des sanctions contre les plateformes de location touristique.

Des divergences sont aussi apparues, notamment quant au pouvoir des maires sur les ventes de logements sociaux, le seuil de regroupement des bailleurs sociaux et le renforcement de la mixité sociale.

Nous avons néanmoins tous préparé cette commission mixte paritaire dans un esprit constructif. Nous voulons parvenir à un consensus afin que ce texte s'applique au plus vite, dans le respect de la diversité des territoires. Il faut construire plus et faciliter pour les plus modestes l'accès au logement : nous partageons ces objectifs. L'équilibre du texte au regard des acteurs et des citoyens est essentiel.

Je pense sincèrement que cette commission mixte paritaire peut être couronnée de succès !

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je tiens à rassurer nos collègues sénateurs : Mme Estrosi Sassone a défendu les apports du Sénat avec une pugnacité indéniable ! Je la remercie, ainsi que tous les parlementaires qui ont travaillé d'arrache-pied sur ce texte depuis la conférence de consensus.

Nos discussions nous ont amenés à relativiser un certain nombre de divergences, des points où nous avons une vision schématique, sinon dogmatique. C'est le cas notamment du rôle joué par les maires : Mme Estrosi Sassone nous a convaincus qu'il était nécessaire de recueillir leur accord dans le cadre des GOU créées par le projet de loi.

Nos propositions de rédaction ne nous semblent pas pour autant dévoyer notre état d'esprit originel.

L'Assemblée nationale s'est appuyée sur les propositions de loi sénatoriales. Le texte a été aussi enrichi au cours de discussions avec le Gouvernement. Je suis content, d'une manière générale, de l'état d'esprit dans lequel nous avons travaillé pour promouvoir la simplification, la numérisation, une exigence forte du point de vue écologique et la préservation de sites naturels. De grandes discussions ont eu lieu sur la loi Littoral : il faut à la fois que vive l'économie et que la nature soit préservée. Nous avons introduit de la souplesse et des expérimentations. Nous avons aussi eu des discussions sur des sujets difficiles, notamment les ABF. Un compromis respectable a été trouvé, qui permet d'assouplir la loi MOP pour éviter une certaine dérive dans les constructions architecturales. Il n'est pas pour autant question d'enlever aux architectes leur rôle dans la conception-réalisation.

M. Jean-Luc Lagleize, député. – Je suis heureux de cette volonté d’aboutir. Notre groupe du Modem était parfois resté sur sa faim à l’Assemblée nationale, notamment quant au rôle des maires. Le Sénat est allé beaucoup plus loin ; c’est très important. Nous avons aussi demandé qu’on assouplisse le dispositif SRU pour les petites communes ; le Sénat l’a fait. Il est peut-être allé un peu trop loin, mais nous parviendrons à quelque chose d’intéressant.

La qualité architecturale avait été malmenée dans la première version de ce texte. Les Français sont très vigilants sur leur patrimoine et la qualité de l’architecture. Pour les architectes-conseils, paysagistes et les ABF, des compromis ont été trouvés qui nous conviennent mieux que la première version du projet de loi.

M. Thibault Bazin, député. – On peut être à la fois favorable aux objectifs apparents du texte, en désaccord avec la méthode et la stratégie du Gouvernement, et inquiet quant à la qualité de la loi. Le nombre élevé d’articles de ce texte est préoccupant. Nous découvrons une liasse de 300 propositions de rédaction ! Même si cette commission mixte paritaire est conclusive, on ne se dirige pas vers un réel consensus : le travail d’élaboration du texte n’a pas été collectif, les minorités n’y ont pas été associées. Ce texte ne répondra donc pas aux objectifs du Gouvernement ; j’ai bien peur que, même après cette réunion, il ne soit pas équilibré. Il aurait fallu mener un réel travail de fond ; je reste donc extrêmement sceptique.

M. François Pupponi, député. – Le consensus ne se fera qu’entre les majorités des deux assemblées, il n’est pas général. Des atteintes sont portées à la loi SRU, à la loi Littoral et au rôle des ABF. Vous auriez pu assumer ces atteintes, c’eût été votre droit, mais ne prétendons pas qu’elles n’existent pas !

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – Il n’y a pas à être fier d’un tel texte, qui vise à déréguler en profondeur le droit au logement dans notre pays. Le Sénat a certes voulu apporter des améliorations, sortir de situations complexes pour les collectivités territoriales. Les élus locaux, notamment les maires, ont la responsabilité première de la garantie du droit au logement.

Au-delà de ce point, le Sénat a essayé, même si notre groupe n’était pas toujours d’accord, de limiter les dégâts. Des problématiques continuent de se poser, notamment au sujet des ABF. La question de l’accessibilité continue de tous nous interpeller : le droit de chacune et chacun d’avoir accès à un logement de qualité est remis en question. Comment construire un logement de qualité pour toutes et tous, que ce soit dans les zones tendues ou non ?

La vraie question demeure du devenir du logement social et de son modèle de construction. Tout le monde s’interroge sur la capacité, demain, à construire, alors que ce secteur est source de croissance et d’emploi, ainsi qu’une nécessité pour assurer le droit au logement pour tous. Avons-nous trouvé un équilibre ? À l’issue de l’examen de ce texte, le droit au logement sera fortement mis à mal, alors que le droit de propriété sera fortement renforcé. Ce n’est pas notre modèle de société !

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – Certains articles de ce texte remettent en cause des décisions adoptées à la quasi-unanimité par le Sénat comme l’Assemblée nationale lors de l’examen de la loi relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine. Ce texte revient sur des dispositifs destinés à préserver l’aspect qualitatif de la construction

dans notre pays. Des atteintes fortes à cette dimension qualitative ont été sous-estimées. Au sein de la commission de la culture, nous avons regretté la diminution du rôle des architectes, les dérogations à la loi MOP et, plus particulièrement, le rôle réduit des ABF dans les sites patrimoniaux remarquables et les espaces protégés.

Nos amendements sur ces points n'ont pas convaincu la majorité du Sénat. Certains ont été adoptés, mais les plus importants ont été rejetés. Au final, ce texte ne suscite pas notre enthousiasme. Je salue néanmoins certaines avancées.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Le succès de cette commission mixte paritaire dépendra du travail de préparation accompli par les rapporteurs. Les efforts consentis de part et d'autre sont vraiment importants.

Pour autant, si, sur certains points, un vrai travail de compromis a été fait, sur d'autres, pourtant essentiels, les avancées ne sont pas toujours satisfaisantes. Je pense à l'accessibilité ou à l'avis conforme des maires. Sur ce point, le travail du Sénat fait l'objet de propositions alternatives. Notre groupe souhaite des évolutions. Quant aux ABF, des interrogations demeurent. Quelle solution de compromis nous sera proposée ?

Un élément nous apparaît majeur : le modèle de financement du logement social. Quelle politique du logement social voulons-nous demain ? Comment assurer son financement ? Certains éléments de ce texte auront des conséquences sur le financement et la territorialisation du logement social, autre sujet essentiel. Garantir la territorialisation des politiques de logement est crucial : comment le faire dans ce texte ? Comment assurer nos concitoyens que chacun pourra trouver une solution dans la proximité ? Nos territoires sont loin d'être uniformes.

Nous espérons le succès de cette commission mixte paritaire, mais il faut trouver des solutions qui permettent d'éviter que les élus n'aient plus la main pour corriger les déséquilibres territoriaux d'un modèle de financement qui n'aura plus la capacité de s'ajuster à chaque territoire.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Tout est question de méthode. Depuis quinze ans, beaucoup de lois sur le logement ont été adoptées. Il faut en moyenne trois ans pour constater si les objectifs d'une telle loi sont atteints. Nous verrons dans trois ans si l'on construit plus et moins cher, mais je suis sceptique.

Pour autant, du fait du travail remarquable des rapporteurs, le projet initial du Gouvernement a été amélioré de manière très substantielle. Certaines avancées du Sénat sont essentielles : on ne met plus le maire de côté, ce qui est crucial pour la réussite d'une politique du logement. Quant aux expérimentations, il faut se donner les moyens de les réussir, et non leur imposer des verrous qui conduiraient à leur échec.

Je rejoins Valérie Létard : ce projet de loi n'est pas réformiste ; il est révolutionnaire. Il bouleverse le modèle français du logement, notamment social. Ses incidences sur le logement social seront énormes. Il faut davantage territorialiser ces politiques afin d'atténuer ces changements. Nous sommes au milieu du gué : le modèle de ce texte fait remonter les décisions au centre, de manière capitalistique, alors qu'il faut plutôt renforcer le rôle des maires et leur partenariat avec les bailleurs sociaux.

M. Stéphane Peu, député. – Un chiffre symbolique a été franchi cette année pour la première fois : deux millions de ménages sont demandeurs d'un logement social. Pourtant, les mises en chantier ont diminué d'au moins 10 %. Les inquiétudes du secteur accroissent l'attentisme en matière de production. L'objectif de ce texte serait de construire plus ou mieux : tout le monde peut souscrire à de telles phrases !

La remise en cause du modèle français du logement social et de son financement est d'une extrême gravité. C'est un modèle solide, à conforter et décentraliser. Or, entre la dernière loi de finances et ce projet de loi, on bouleverse en quelques mois ce qu'on avait mis 120 ans à construire. Si nous étions sûrs du résultat, tout irait bien, mais beaucoup de professionnels du secteur et d'élus de terrain nous disent, quelle que soit leur sensibilité politique, que ce chemin nous emmène vers une dépression de la construction et du logement.

M. Marc Daunis, sénateur. – Ce texte a pour objet un domaine qui a des répercussions majeures pour la vie quotidienne de nos concitoyens et pour notre économie.

Le rétablissement du rôle des maires, leur accord préalable avant toute vente de logements sociaux, plus largement la suppression des mesures dérogatoires du projet de loi initial sont pour nous des points majeurs et non négociables. On ne peut pas casser le rôle des maires et des conseils municipaux ! Il faut une symbiose entre les différents acteurs.

Il faut aussi replacer les enjeux territoriaux au cœur des politiques de l'habitat. L'abaissement du seuil de regroupement des organismes et un certain nombre d'autres mesures garantissent mieux le maillage territorial. L'interdiction de l'appartenance simultanée d'un organisme de logement social à plusieurs groupes permettra une meilleure efficacité territoriale des regroupements.

La proposition de loi que mon collègue François Calvet et moi-même avons déposée actait l'évolution vers un urbanisme de projet, à travers notamment la nomination d'un référent juridique unique en matière d'urbanisme : il s'agissait de définir en amont la règle du jeu. Il est important que cela soit maintenu, car c'est une demande forte des élus locaux.

Quant à l'accessibilité, nous avons voté contre cet article : il ne nous semble pas que les dispositions prises ici soient à la hauteur de l'exigence et prennent suffisamment en compte le handicap et le vieillissement de la population.

Sur la protection du patrimoine, nous avons contribué au compromis sénatorial, qui nous paraît plus respectueux du rôle des ABF. Nous avons aussi fermement défendu la loi MOP.

La suppression des clauses de paiement différé dans les marchés des organismes de logement social doit impérativement être maintenue.

Nous partageons le souhait d'un changement de modèle de logement social et défendons la nécessité d'un maintien territorial fort. Nous verrons ce qu'il en est en abordant les propositions de rédaction, mais nous ne sommes pas démesurément enthousiastes à l'évocation de la vente massive de logements sociaux, y compris à des investisseurs privés – bien au contraire.

Nous nous sommes également opposés à de nouvelles dérogations à la loi SRU. Les précédents gouvernements avaient en effet apporté de la souplesse en opérant un recentrage sur les territoires.

Enfin, les dispositions issues de la proposition de loi sénatoriale portant pacte national pour la revitalisation des centres villes et centres bourgs visent à répondre à un vrai enjeu. Le Sénat a adopté une approche consensuelle et pragmatique en la matière pour trouver les bons équilibres dans l'aménagement du territoire et renforcer l'attractivité de ces centres. Nous verrons quelles sont les propositions de rédaction, puisque nous les découvrirons au fur et à mesure – c'est un déroulement très hitchcockien !

M. Mickaël Nogal, député. – Je suis heureux de vous retrouver, chers collègues, après plus d'un an d'échanges et de débats – même si nous nous réunissons dans le cadre d'une procédure accélérée. Je me félicite de la méthode innovante qui a prévalu lors de l'examen de ce projet de loi. Je salue le Gouvernement, qui a initié une première concertation, mais aussi M. Gérard Larcher, qui a saisi le Premier ministre et le Président de la République afin d'organiser la conférence de consensus. Celle-ci a rassemblé l'ensemble des acteurs du logement : nous avons pu faire connaissance !

Les débats ont été longs à l'Assemblée nationale comme au Sénat – plusieurs milliers d'amendements ont été discutés, chacun a pu exprimer sa sensibilité.

Pourquoi une nouvelle loi sur le logement ? Pas simplement parce que chaque gouvernement en fait voter une sur cette matière, mais parce que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Des pistes divergentes, comme des consensus, ont émergé. Nous allons aujourd'hui étudier les propositions de nos trois rapporteurs, dont je salue le travail, qui esquissent des pistes d'amélioration. Nous élaborons cette loi pour répondre aux besoins de logement des Français, d'où qu'ils viennent et quels que soient leurs parcours de vie – il faut adapter les règles.

En tant que responsable du groupe La République en Marche pour ce projet de loi, je me réjouis des nombreuses avancées et je souligne notre volonté d'imprimer notre marque sur ce texte en soutenant des mesures de transition écologique et solidaire. Ainsi, le carnet numérique du logement constitue une réelle avancée.

Nous avons rappelé notre attachement au logement social. Oui, le seuil de deux millions de Français ayant formulé une demande de logement social a été franchi. Ce projet de loi fournit des solutions pour favoriser la construction de logements sociaux, l'accession sociale à la propriété.

Je crois sincèrement, pour répondre à M. Daubresse, que si nous nous retrouvons dans trois ans, nous constaterons de réelles avancées. Nous avons voulu des solutions pragmatiques, efficaces, et non les vœux pieux qui ont pu être votés par le passé, sans écho dans la réalité.

J'espère évidemment que la commission mixte paritaire sera conclusive.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Merci.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 1A est rédactionnelle et apporte une clarification juridique.

M. Marc Daunis, sénateur. – Quel est son objet ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Elle porte sur les signataires de projets partenariaux d'aménagement (PPA).

La proposition de rédaction n° 1A est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 1B maintient l'avis conforme des communes pour la qualification de grande opération d'urbanisme (GOU) introduit par le Sénat. Elle précise que la commune donne son avis, dans une seule délibération, sur la qualification de grande opération d'urbanisme et sur le transfert de compétences de la commune à l'intercommunalité pour les permis et les équipements publics collectifs nécessaires à la GOU.

Il s'agit donc d'une seule et même délibération, avec avis conforme du maire.

M. Thibault Bazin, député. – Cette rédaction me pose question. Elle lie l'avis sur la création de la GOU et le transfert de la délivrance des permis, or une commune peut être d'accord pour la première mais pas pour le second. La commune doit pouvoir conserver la compétence de délivrance des permis. Il est préférable d'en rester à la rédaction du Sénat.

M. Marc Daunis, sénateur. – Même incompréhension. Une collectivité donnerait son accord pour une opération et autoriserait simultanément le transfert de compétences. Une dissociation entre les deux termes est-elle possible ? Cela demande à être éclairci. Je ne vois pas l'avantage de la nouvelle rédaction.

Les équipements publics sont importants. Il est utile qu'il y ait un accord de principe quant à la création de la GOU puis une définition des équipements publics, de leur devenir et de leur financement. Votre rédaction suppose que la totalité du projet soit élaboré, les équipements publics conçus, les clés de répartition prévues, les accords conclus, avant la délibération. Ce n'est pas une simplification mais une complexification.

Notre rédaction offrait bien plus de souplesse.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous vous proposons une rédaction de compromis.

À l'Assemblée nationale, nous ne pensions pas nécessaire de demander l'avis du maire. Notre idée était de confier les GOU à l'intercommunalité. Nous ne pouvions pas imaginer une seconde qu'une intercommunalité décide d'une GOU ou d'un PPA sans accord du maire. Le Sénat a souhaité le préciser. Le maire doit effectivement donner son accord sur deux aspects distincts par une seule délibération : un accord de principe sur la GOU et un accord de principe sur le transfert des équipements. Le maire reste associé très étroitement.

Nous avons décidé d'une solution complètement différente à l'Assemblée mais avons accepté un compromis intelligent.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Même si je préfère la rédaction du Sénat, rappelons comment les choses se passent dans la vraie vie – j'ai longtemps assumé des responsabilités importantes dans une intercommunalité : le maire négocie avec l'intercommunalité afin de s'assurer que toutes les garanties lui sont fournies. Sans accord clair, il rejette le projet. C'est l'intérêt de tout le monde d'adopter cette procédure. La proposition de rédaction est acceptable. Je soutiens les rapporteurs.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons trouvé ce compromis qui lie dans une même délibération les deux éléments afin d'accélérer la procédure, qui est déjà longue. Je rappelle que rien ne se fait sans l'accord conforme du maire.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – La volonté de l'Assemblée nationale et du Gouvernement était de ne pas associer le maire à la GOU. Cette proposition de rédaction offre un bon compromis.

La proposition de rédaction n° 1B est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 1 porte sur la dérogation à la durée de six ans renouvelable pendant laquelle le droit de préemption dans une zone d'aménagement différé (ZAD) peut être exercé.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 2 modifie le dispositif de financement des équipements publics dans les GOU. Elle supprime le recours prévu au programme d'aménagement d'ensemble (PAE), qui a été supprimé en 2010, et propose, à la place, d'adapter le régime juridique du projet urbain partenarial (PUP) aux spécificités des GOU.

Il est ainsi prévu que la collectivité à l'initiative de la GOU est compétente pour conclure des conventions de PUP et pour délimiter des zones de PUP, dès lors qu'il s'agit de financer des équipements publics répondant aux besoins de l'ensemble des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier au sein de la grande opération. La durée de validité maximale de la zone de PUP pourra excéder la durée de droit commun de quinze ans, sans pour autant excéder la durée fixée par l'acte décidant de la qualification de GOU.

M. Marc Daunis, sénateur. – Cette convention de PUP prévoyant la prise en charge financière peut être conclue entre, d'une part, le ou les propriétaires des terrains, les aménageurs, les constructeurs et, d'autre part, dans le périmètre d'une GOU, la collectivité territoriale ou, dans les autres cas, la commune. Qu'advient-il de la commune d'implantation dans le périmètre d'une GOU, puisqu'elle ne figure plus dans la convention de PUP ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est déjà ce que prévoyait la rédaction du Sénat. Nous créons simplement un outil plus moderne d'un point de vue financier.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1^{er} bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 3 rétablit le texte issu de l'Assemblée nationale, qui place les paysagistes concepteurs au même rang que les architectes dans l'élaboration d'un projet architectural, paysager et environnemental (PAPE) de lotissement.

M. Jean-Luc Lagleize, député. – Nous voterons pour cette proposition de rédaction, puisque c'est exactement ce que nous demandions.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il est vrai que nous l'avions supprimée au Sénat.

Mme Sonia de la Provôté, sénatrice. – Nous avons considéré au Sénat que les paysagistes et les architectes ne peuvent pas être placés au même rang car ils n'ont pas la même formation. On a évidemment besoin des urbanistes et des paysagistes, indispensables à la mise en place d'un projet, mais l'architecte garantit la qualité globale du bâti.

Nous entendons de jolis discours sur les architectes depuis le début de cette commission mixte paritaire mais nous nous essayons allègrement les pieds sur leur paillason dès la première marche.

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – Il est regrettable de placer paysagistes concepteurs et architectes sur le même plan, avec tout le respect que je dois aux premiers cités. Nous savons bien, depuis ce week-end, que les paysagistes peuvent trouver un emploi en traversant la rue...

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Les horticulteurs !

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – À l'heure où nous voulons redonner tout leur sens à la valeur travail et à la formation, c'est un manque de respect vis-à-vis des architectes, qui ont suivi d'autres études et ont d'autres responsabilités que les paysagistes.

Mme Sylvie Robert, sénatrice. – Un architecte peut faire appel à différentes compétences, dont celles d'un paysagiste, ce qui favorise les équipes pluridisciplinaires. La philosophie de ce que nous avons défendu au Sénat est ici dénaturée.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire rétablit l'article 1^{er} bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 4 est rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 5 rétablit la dérogation à la durée de six ans renouvelable pendant laquelle le droit de préemption dans une zone d'aménagement différé (ZAD) peut être exercé. Cette durée est portée, dans les OIN, à une période de dix ans renouvelable une fois.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 6 supprime le critère de fiscalité propre pour les EPCI visés, afin d'inclure les établissements publics territoriaux, qui ne disposent pas de fiscalité propre mais qui sont habilités par l'article 1^{er} du projet de loi à être à l'origine d'un PPA. Il s'agit d'une mise en cohérence.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 6-1 est rédactionnelle et apporte une précision juridique.

La proposition de rédaction n° 6-1 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 6-2 harmonise la rédaction de l'article 3 avec la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} puisque la commune donne désormais son accord sur le transfert de la compétence « délivrance des autorisations d'urbanisme » dans la même délibération que celle où elle donne son accord sur la qualification de la GOU.

La proposition de rédaction n° 6-2 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3 bis

La proposition de rédaction n° 7 tendant à assurer une coordination juridique est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 bis

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 8 favorise la réalisation conjointe de la concertation facultative qui vise les projets de zone d'aménagement concerté et de la concertation obligatoire qui vise la création de la zone elle-même. Cette mesure est de nature à faciliter la réalisation de projets d'aménagement dans les collectivités et à rendre les procédures de concertation plus efficaces.

La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 9 est rédactionnelle et de précision juridique.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 10 précise que le concessionnaire peut se voir confier la maîtrise d'ouvrage de bâtiments, aux côtés de la maîtrise d'ouvrage de travaux et d'équipements. Il s'agit d'une clarification juridique relative aux missions pouvant lui être confiées par les personnes publiques.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5 bis AAA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 11 précise que l'arrêté de réquisition pris dans le cadre de la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques devra être dûment motivé par le préfet de département.

La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 12 est rédactionnelle et de précision juridique.

La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 bis AAA dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 5 bis AA, 5 bis, 5 ter, 5 quater et 5 sexies

La commission mixte paritaire adopte les articles 5 bis AA, 5 bis, 5 ter, 5 quater et 5 sexies dans la rédaction du Sénat.

Article 5 octies A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 13 est rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 13 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 octies A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5 octies

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 octies dans la rédaction du Sénat.

Article 7

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 14 concerne la Foncière publique solidaire (FPS), dont nous avons longuement discuté avec Mme le rapporteur Estrosi Sassone. Il s'agit de supprimer la FPS telle qu'elle existe actuellement, pour à terme l'adosser à la Caisse des dépôts afin que les bailleurs sociaux puissent effectuer du démembrement pour acquérir du foncier destiné à la construction des logements sociaux. C'est une évolution très forte de la Foncière publique solidaire, au développement de laquelle vous vous opposiez.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Je suis très satisfaite de cette proposition de rédaction.

M. Marc Daunis, sénateur. – *Quid* de l'exigence de construction de 50 % de logements sociaux sur le foncier acquis par la FPS ?

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Tous les droits exorbitants de la FPS sont supprimés puisqu'elle se voit attribuer une nouvelle vocation, qui est d'acquérir du foncier et d'effectuer du démembrement afin de construire.

La proposition de rédaction n° 14 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 15 simplifie les conditions de cession gratuite des immeubles domaniaux de l'État à l'établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG).

La proposition de rédaction n° 15 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 8 bis

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 16 complète les dispositions de l'article 8 bis, dans la continuité des dispositions déjà inscrites au projet de loi. Elle effectue une coordination de rédaction au sein des articles déjà modifiés. Ainsi, la rédaction prend en compte le fait que certaines communes sont couvertes par un PLUi élaboré au niveau de l'EPCI.

La proposition de rédaction n° 16 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 17 supprime cet article, adopté au Sénat, qui permet à des opérations de construction de logements de déroger aux servitudes de mixité sociale à l'échelle du programme, en autorisant la réalisation des logements sociaux prescrits dans toute autre opération située à proximité.

La proposition de rédaction n° 17 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 9 bis A.

Article 9 bis

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 18 rétablit la systématique des engagements que les organismes ou associations devront prendre pour bénéficier de l'agrément de mise à disposition de locaux vacants délivré par l'État. Elle introduit néanmoins une certaine souplesse dans la détermination de ces engagements : dans la délivrance de l'agrément de l'opérateur et en accord avec lui, l'État pourra cibler les engagements en fonction des besoins des territoires.

La proposition de rédaction n° 18 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 10 bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 19 apporte une clarification juridique.

M. François Pupponi, député. – La rédaction de cet article pose problème. À l'alinéa 1, le terme « exclusivement » signifie qu'il suffit qu'un commerce existe dans l'immeuble pour rendre la mesure inopérante. Pourquoi ne pas remplacer « exclusivement » par « majoritairement » ou « principalement » ?

M. Marc Daunis, sénateur. – L'adverbe est-il utile ? Ne peut-on pas l'enlever ?

M. François Pupponi, député. – Je propose de remplacer « exclusivement » par « principalement ». Les opérations commerciales comptant quelques logements seraient ainsi exclues.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis d'accord avec cette proposition qui apporte une clarification bienvenue.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ne peut-on évaluer cette proposition avant de l'adopter ?

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nous y reviendrons plus tard.

La proposition de rédaction n° 19 est adoptée.

Le vote sur l'article 10 bis est réservé.

Article 11

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 20 précise les modalités de recueil de l'avis du maire par le préfet avant la mise en œuvre d'une procédure de réquisition. Le préfet devra transmettre au maire, au moins un mois avant la réquisition, les informations dont il dispose au sujet de l'usage prévu pour les locaux, de l'attributaire et des bénéficiaires envisagés pour la réquisition.

La proposition de rédaction n° 20 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 21 supprime la disposition selon laquelle les locaux à usage principal d'habitation ne peuvent pas être utilisés dans le cadre de la procédure de réquisition pour de l'hébergement d'urgence.

La proposition de rédaction n° 21 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 22 rétablit ce qui avait été adopté à l'Assemblée nationale : lorsque les locaux sont réquisitionnés dans un objectif d'hébergement d'urgence, la

durée de la réquisition ne peut pas excéder deux ans, ou quatre ans en cas de travaux importants.

La proposition de rédaction n° 22 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 23 est rédactionnelle et de précision juridique.

La proposition de rédaction n° 23 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – *Idem*, pour la proposition commune n° 24.

La proposition de rédaction n° 24 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11 bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 25 est rédactionnelle et de précision juridique.

La proposition de rédaction n° 25 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le projet de loi initial prévoyait une période de 12 mois pendant laquelle, à la suite d'une annulation ou déclaration d'illégalité d'un PLU ou d'une carte communale, le plan d'occupation des sols antérieur redevenait applicable. La version issue du Sénat prévoit, elle, une durée de 24 mois. La proposition commune de rédaction n° 26 prévoit une durée de 18 mois, juste équilibre qui donne un temps suffisant aux communes et EPCI pour élaborer un document de qualité.

M. Thibault Bazin, député. – La réalité de terrain, c'est qu'un délai de 18 mois est très court ; un délai de 24 mois vaudrait mieux.

M. Marc Daunis, sénateur. – En termes pratico-pratiques, bonne chance à celui qui ne dispose que de 18 mois.

M. François Pupponi, député. – Un délai de 18 mois pour un PLU, c'est impossible à tenir. Il faudrait au minimum 24 mois.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – J'ai réalisé deux PLU sur 90 communes. En 18 mois, c'est mission impossible.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous acceptons le délai de 24 mois et retirons la proposition de rédaction n° 26.

La proposition de rédaction n° 26 est retirée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 dans la rédaction du Sénat.

Article 12 bis AA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 27 supprime cet article, adopté au Sénat, qui précise les modalités de soumission à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites de l'étude d'ouverture à l'urbanisation en zone de montagne.

Mme Sonia de la Provôté, sénatrice. – La commission départementale de la nature, des paysages et des sites est protectrice. Le paysage, c'est notre patrimoine. Cette commission joue un rôle majeur dont on ne peut que se féliciter. Sans elle, nous aurions à déplorer la destruction de bien des paysages dont nous sommes si fiers.

On poursuit la destruction systématique de tous les verrous, alors même qu'ils sont utiles ; tout est possible partout, n'importe où.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce sujet relève du domaine réglementaire et est partiellement satisfait par le code de l'urbanisme. Il n'est pas nécessaire de rendre la loi plus bavarde.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Effectivement, c'est réglementaire.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Vous dites « partiellement satisfait »...

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Quelle partie n'est pas satisfaite ?

M. Marc Daunis, sénateur. – L'ajout du Sénat portait non sur la procédure elle-même mais sur l'encadrement du délai de trois mois, quel que soit l'avis de la commission. Un encadrement est nécessaire pour éviter des dérives dues à des délais excessifs.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il serait curieux que cette loi fixe un délai alors qu'aucun autre ne l'est par ailleurs.

La proposition de rédaction n° 27 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 12 bis AA.

Article 12 bis AB

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 28, de compromis, conserve la disposition adoptée par le Sénat, qui permet aux communes non intéressées par la tenue d'un débat sur le projet d'aménagement et de développement durable du PLUi de s'abstenir, afin de ne pas ralentir la procédure d'élaboration du PLUi. Si le débat n'a pas été organisé au plus tard deux mois

avant l'examen du PLUi, il sera réputé tenu et la procédure pourra continuer sans blocage. En revanche, l'encadrement précis dans le temps de la tenue du débat au sein de l'EPCI puis au sein des communes est supprimé.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette proposition a été introduite par le Sénat. Nous avons souhaité en conserver l'esprit tout en supprimant l'encadrement précis dans le temps de la tenue des débats qu'elle prévoyait.

M. Thibault Bazin, député. – Simplifier le séquençage est une fausse bonne idée. Restons-en à la rédaction du Sénat.

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – On peut concevoir qu'un délai est nécessaire. N'est-ce pas déjà réglementé ?

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Cette proposition de rédaction, dont je suis à l'origine, est tirée de mon vécu. Nous nous plaignons tous que les PLU et les SCOT sont trop longs à élaborer, mais si nous ne disons rien, les délais courent. Certains maires ne souhaitent pas la tenue d'un débat. C'est leur choix. Deux mois est un délai raisonnable qui ne ralentit pas la procédure.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Nous comprenons qu'on essaie de mieux maîtriser le temps de l'exercice. Mais il ne sera pas possible de dire, ensuite, qu'aucun délai ne doit être inscrit dans la loi...

M. Thibault Bazin, député. – La rédaction actuelle du Sénat prévoit un délai de quatre mois. Je pense sincèrement qu'il faut la conserver.

La proposition de rédaction n° 28 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 bis AB dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 12 bis B

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 29 apporte une précision juridique.

La proposition de rédaction n° 29 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 30 est rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 30 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 31 rétablit l'article adopté par l'Assemblée nationale, qui insère la densification parmi les objectifs et principes du code de l'urbanisme. Il permet aussi de définir des actions favorisant la densification au sein des orientations d'aménagement et de programmation.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – On élabore des SCOT qui définissent des orientations générales. La plupart des maires demandent leur traduction en compte foncier, dans le PLU. Évidemment, l'objectif de densification se retrouve dans la déclinaison du SCOT qu'est le PLU.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article est important symboliquement.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Il n'a pas de portée contraignante.

La proposition de rédaction n° 31 est adoptée.

La commission mixte paritaire rétablit l'article 12 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 12 ter

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 32 supprime les dispositions qui permettaient l'édification d'annexes à proximité d'un bâtiment existant en zone non urbanisée, dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) et les dispositions qui supprimeraient la fixation, par le règlement du PLU, de règles précises quant à l'implantation des annexes, leur gabarit ou leur emprise.

La proposition de rédaction n° 32 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 33 est rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 33 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 34, de compromis, reprend une partie des dispositions adoptées par le Sénat en étendant, dans les communes disposant d'une carte communale, la dérogation déjà permise au bénéfice des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière hors zone urbanisée aux constructions ou installations utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles ainsi qu'aux constructions ou installations nécessaires au stockage et à l'entretien du matériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA).

Cette proposition de rédaction n'autorise néanmoins plus ces dérogations dans les zones naturelles, prévoit un avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et supprime la dérogation au bénéfice des constructions destinées à une activité d'accueil touristique complémentaire.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – C'est un bon compromis.

La proposition de rédaction n° 34 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 quater A

M. Marc Daunis, sénateur. – Le groupe socialiste avait voté contre cet article – comme le Gouvernement d'ailleurs.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 quater A dans la rédaction du Sénat.

Article 12 quater B

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 35 est similaire à la précédente.

M. Marc Daunis, sénateur. – Ces sujets sont importants. Il faut soutenir l'agriculture mais pas n'importe comment. Expliquez-nous mieux la nature du compromis proposé. Nous avons initialement voté contre la rédaction proposée au Sénat.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction précédente concerne les communes disposant d'une carte communale. Celle-ci concerne les communes qui disposent d'un PLU et celles qui sont soumises au RNU. L'accueil touristique a été ôté ; le critère de non-atteinte aux paysages a été ajouté ; les zones naturelles ont été exclues ; l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers a également été ajouté.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous apportons plus de garanties.

M. François Pupponi, député. – Tous les agriculteurs que je connais – ils sont un certain nombre – développent une activité touristique en parallèle de leurs tâches agricoles, afin de disposer d'un complément de revenus. C'est le concept des fermes-auberges, en particulier. Pourquoi supprimer la dérogation au bénéfice d'une activité touristique, dès lors qu'elle favorise l'équilibre financier d'une exploitation ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Un agriculteur peut toujours développer cette activité dans les bâtiments existants, la disposition ne l'en empêche pas.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je rappelle que nous parlons de nouvelles constructions.

La proposition de rédaction n° 35 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 quater B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 quater

L'article 12 quater demeure supprimé.

Article 12 quinquies A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 36 supprime cet article, adopté au Sénat, qui permet le recours à la modification simplifiée des documents d'urbanisme pour des projets d'une ampleur très limitée réduisant les surfaces agricoles, naturelles ou forestières.

La proposition de rédaction n° 36 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 12 quinquies A.

Article 12 quinquies

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 37 précise que les constructions et installations pouvant être autorisées dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCOT et délimités par le PLU doivent contribuer à améliorer l'offre non plus seulement de logement, mais de logement ou d'hébergement. Elle ouvre donc la porte à d'éventuelles activités hôtelières.

Mme Sonia de la Provôté, sénatrice. – Les hébergements de type Airbnb sont-ils pris en compte dans cette rédaction ? Ce mode d'hébergement en fort développement fait débat.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous y reviendrons au titre IV. Les activités d'hébergement, y compris de type Airbnb, sont une source de revenus intéressante pour les agriculteurs, notamment là où les activités professionnelles sont difficiles.

La proposition de rédaction n° 37 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 37-1 précise les modalités simplifiées selon lesquelles les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme pourront intégrer les nouvelles dispositions relatives aux secteurs déjà urbanisés, dans lesquels le projet de loi autorise le comblement des « dents creuses ».

Le recours à la modification simplifiée est autorisé pour les PLU et les SCOT, comme le souhaitait le Sénat. Le recours à ces procédures moins contraignantes ne sera possible que jusqu'au 31 décembre 2021 et devra faire l'objet d'une consultation pour avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Après de longues discussions, je pense que nous sommes parvenus à un compromis qui satisfera tout le monde.

M. Michel Vaspert, sénateur. – Personne, je crois, ne songe à remettre en cause la loi Littoral ; ce n'est en tout cas nullement l'intention du Sénat. En revanche, il convient de corriger certains excès de la jurisprudence ayant dévoyé le sens de la loi de 1986. Aujourd'hui, des communes du littoral sont totalement bloquées, s'agissant notamment de

l'urbanisation des « dents creuses » ou de la construction ou l'extension de certains équipements publics, comme des stations d'épuration ou des écoles de voile.

L'Assemblée nationale n'ayant rien précisé, c'est le droit commun de la révision des SCOT et PLU qui aurait dû s'appliquer. Or, dans ce cadre, on en prend pour huit ans de procédures avant de pouvoir commencer à urbaniser des « dents creuses »... La proposition de compromis va dans le sens souhaité par les élus locaux du littoral.

M. François Pupponi, député. – On touche à la loi Littoral à la marge, mais on y touche ! Il faut le faire avec logique : si l'on autorise la révision simplifiée des SCOT sur le continent, il faut l'autoriser aussi en Corse pour le document équivalent, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc).

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est une question de fond, qui a donné lieu à de longues discussions, y compris en séance. Il y a eu débat entre nous et le sujet n'a été arbitré que très récemment.

M. François Pupponi, député. – Certes, le sujet est explosif...

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne sais pas s'il faut huit ans pour modifier un SCOT, mais il est sûr qu'il faut quelques années. La position de compromis à laquelle nous sommes parvenus me paraît bonne.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous pourrions ajouter un alinéa pour étendre la procédure de révision simplifiée au Padduc.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – À titre personnel, je suis assez méfiant : certains seront très allants sur ce sujet et d'autres, y compris en Corse, plus prudents que M. Pupponi.

M. François Pupponi, député. – Réserver la procédure simplifiée au continent peut être un choix politique. Je vous alerte simplement sur le message qu'il enverrait.

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Cette question doit être expertisée et, si nécessaire, le Gouvernement pourra déposer un amendement lors de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – C'est aussi mon avis : il est plus prudent, monsieur Pupponi, de voir s'il est possible de convaincre le Gouvernement de déposer un amendement dans le sens que vous souhaitez.

La proposition de rédaction n° 37-1 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 sexies

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 39 conserve la disposition adoptée par le Sénat qui facilite l'implantation, hors continuité d'urbanisation, de constructions et installations

nécessaires aux cultures marines, mais supprime la dérogation accordée à la valorisation locale de ces cultures, dont le champ paraît large et mal défini.

La proposition de rédaction n° 39 est adoptée, de même que la proposition commune n° 40, rédactionnelle.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 septies AA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 41 vise à supprimer l'article 12 septies AA, adopté par le Sénat, qui permet de déroger aux exigences de la loi Littoral pour la construction d'équipements collectifs définis par décret en Conseil d'État.

M. Michel Vaspert, sénateur. – Des extensions d'équipements publics, des écoles de voile par exemple, sont bloquées. Une circulaire est prévue, mais encore faut-il qu'elle soit réellement prise. De plus, contrairement à un décret, elle ne sera pas opposable. J'ai compris qu'il s'agissait d'un compromis, mais nous devons nous assurer que cette circulaire sera bien publiée et que les élus concernés y seront associés.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Depuis la loi pour un État au service d'une société de confiance, les circulaires sont opposables.

La proposition de rédaction n° 41 est adoptée.

En conséquence, l'article 12 septies AA est supprimé.

Article 12 septies AB

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 42 étend, sur les îles de petite taille, les dérogations prévues par le Sénat pour les éoliennes aux ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Elle encadre ces dérogations en les conditionnant à un accord du préfet et à une consultation pour avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Il s'agit d'une position de compromis.

La proposition de rédaction n° 42 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 septies AB dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 nonies

La proposition commune n° 43, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 nonies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 13

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 44 vise à préciser l'habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer la hiérarchie des normes d'urbanisme et le SCOT, en indiquant que les nouvelles dispositions ne pourront entrer en vigueur qu'à compter du 1^{er} avril 2021, comme le Sénat le souhaitait, ce qui permettra aux collectivités territoriales de s'adapter à ces changements.

Par ailleurs, elle rétablit le texte de l'Assemblée nationale, notamment en ce qui concerne la suppression du lien de prise en compte et la réduction du nombre de documents opposables, tout en gardant le champ de l'ordonnance assez ouvert pour permettre au Gouvernement de définir les meilleures modalités de réforme à la suite de la concertation avec les différents acteurs.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous souhaitons que les ordonnances soient les moins nombreuses possible. Le compromis trouvé prévoit que les ordonnances entreront en vigueur de manière différée, afin de permettre un temps d'échanges, sans bien sûr allonger trop les délais.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – On est très méfiant vis-à-vis des ministres qui demandent des ordonnances, parce qu'on sait comment ils travaillent...

Dans un esprit de simplification, nous avons introduit des alinéas supplémentaires, que la rédaction proposée ne conserve pas. Je veux bien qu'il faille y renoncer, mais il y a une disposition qui doit vraiment être maintenue : dans le PLU, seuls le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT. C'est la grande simplification.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Le Sénat avait prévu la prise en compte des chartes des parcs naturels régionaux. J'ai moi-même souvent pesté contre ces documents, opposables aux SCOT, mais il faut reconnaître qu'il s'agit d'un garde-fou. Et si ces chartes ne sont plus opposables, elles n'ont plus de sens... Simplifier, oui, mais veillons à ce que les parcs naturels et leurs chartes ne soient pas rayés d'un trait de plume.

M. Marc Daunis, sénateur. – Certains parcs naturels régionaux sont situés sur le territoire de plusieurs SCOT. Si nous ne mentionnons pas explicitement ces parcs et leurs chartes dans l'habilitation, nous créerons une grave difficulté.

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – La fédération des parcs naturels régionaux nous a fait part de sa vive inquiétude. Ces parcs sont vécus à la fois comme une forte contrainte dans la gestion du quotidien et comme un formidable atout pour la valorisation des territoires. Alors qu'ils sont déjà fragilisés, ne les rayons pas d'un coup de crayon !

M. Marc Daunis, sénateur. – Modifions la proposition de rédaction pour y intégrer les chartes des parcs naturels régionaux.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes d'accord pour maintenir dans sa rédaction actuelle l'alinéa 2 de l'article 13, prévoyant que les chartes des parcs naturels régionaux ne sont pas comprises dans la réduction du nombre de documents opposables.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Cela revient à supprimer le II de la proposition de rédaction n° 44.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Pour la raison que j’ai expliquée, la suppression prévue au IV doit porter sur les alinéas 6 et 8, et pas sur le 7.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Ce serait préempter beaucoup la réforme.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Pas du tout, il s’agit d’une simplification. Prévoyons la compatibilité du PADD et des OAP avec le DOO et, pour le reste, laissons le Gouvernement faire ce qu’il veut.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Soit.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Dans la proposition de rédaction n°44, nous supprimons donc le II et rédigeons le IV en ces termes : « Supprimer les alinéas 6 et 8 ».

La proposition n° 44 ainsi modifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l’article 13 dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 13 bis et 13 ter

La commission mixte paritaire adopte les articles 13 bis et 13 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 13 quater

La proposition commune n° 45, de clarification rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l’article 13 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 46 vise à rétablir l’habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer les schémas d’aménagement régional, en précisant que les nouvelles dispositions ne pourront entrer en vigueur qu’à compter du 1^{er} mars 2020, ce qui permettra aux collectivités territoriales de s’adapter aux changements, comme le souhaitait le Sénat.

La proposition n° 46 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l’article 14 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 bis A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 47 modifie les alinéas 5 et 6 de l'article 14 bis A. Ceux-ci suppriment la notion de délégation, le mécanisme de délégation de compétences étant distinct de celui de la convention de prestations de services. Ils remplacent la notion de collectivités par celle de communes, dès lors que les conventions de prestations de services envisagées ne pourront être conclues qu'avec les communes membres de l'établissement public territorial.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'une clarification : l'établissement public territorial pourra déléguer à une commune ou à plusieurs.

La proposition n° 47 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 14 quater

La proposition n° 48, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 quinques

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 49 prévoit que tout EPCI peut adhérer à un établissement public foncier local, un EPFL, et non plus seulement ceux dotés de la compétence « programme local de l'habitat ». L'accord du préfet reste néanmoins nécessaire pour les extensions de périmètre des EPFL.

La proposition n° 49 est adoptée, de même que la proposition n° 50, rédactionnelle.

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 quinques dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 15

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Dans le droit existant, les périmètres délimités des abords de monuments historiques sont créés par le préfet sur proposition de l'architecte des bâtiments de France, l'ABF. Le maire ou le président d'EPCI, selon le cas, doit donner son accord. Le préfet peut néanmoins passer outre un désaccord du maire ou du président d'EPCI, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement pour autoriser les collectivités à prendre l'initiative de la définition d'un périmètre délimité des abords des monuments historiques. Le Sénat a réintroduit l'accord de l'ABF. La proposition commune de rédaction n° 51 représente une solution de compromis consistant à conserver l'accord de l'ABF, tout en permettant au préfet de passer outre le désaccord de celui-ci, selon les modalités existantes en cas de désaccord d'un maire ou d'un président d'EPCI.

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – Je crains parfois les rédactions de compromis, parce qu'elles peuvent être sources de contentieux...

Il nous paraissait tout à fait judicieux que le maire ou le président d'EPCI puisse déterminer lui-même le périmètre. Nous avons donc prolongé l'amendement de l'Assemblée nationale, en prévoyant l'accord de l'ABF. La proposition de rédaction permet au préfet de passer outre un désaccord. Je ne suis pas contre, mais je me demande si la consultation de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture est toujours prévue.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Elle est en effet prévue.

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – S'il y a possibilité de recours devant cette commission, le compromis me paraît acceptable.

Mme Sylvie Robert, sénatrice. – C'est donc bien seulement après le recours que le préfet pourra passer outre ?

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Oui, la commission n'émettant qu'un avis simple.

Mme Sonia de la Provôté, sénatrice. – Qui déposera le recours ?

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – Ce n'est pas l'ABF qui déposera un recours contre le préfet.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le dispositif que nous proposons ne donne pas plus de pouvoirs aux préfets qu'ils n'en ont aujourd'hui.

La proposition n° 51 est adoptée, de même que la proposition commune n° 52, rédactionnelle.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 53 rétablit la disposition votée à l'Assemblée nationale selon laquelle le silence du préfet vaut approbation du projet de décision du maire. Elle précise aussi les modalités d'application de la mesure votée au Sénat prévoyant la mise à la disposition du public des décisions du préfet. Cela permettra la construction d'une jurisprudence qui pourrait, à terme, permettre de mieux encadrer le travail de l'ABF et d'accroître la prévisibilité de ses avis.

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – Au fil des années, on a donné au silence du préfet une portée tantôt positive, tantôt négative. Je suis prêt à parier que, dans deux ou trois ans, la règle sera de nouveau inversée... Pour nous, le préfet de région doit prendre ses

responsabilités en émettant un avis formel, sans nécessairement fournir d'explications, bien que ce soit souhaitable.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que, en cas de silence, l'autorité administrative, soit le préfet, est réputée avoir approuvé le projet de décision. Il dispose que la décision explicite de l'autorité administrative est mise à la disposition du public et que, en cas de décision tacite, l'autorisation délivrée en fait mention. Je ne comprends pas ce dispositif et je ne sais pas comment on l'appliquera.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Peut-être une amélioration rédactionnelle est-elle possible ?

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – Pourquoi n'oblige-t-on pas le préfet à répondre ? Ce n'est pas la peine de lui donner le pouvoir de trancher s'il peut ne rien dire.

M. François Pupponi, député. – Si l'on veut contraindre l'administration, le silence vaut accord ; si l'on veut la protéger, le silence vaut refus. En l'occurrence, il s'agit de la contraindre : si le préfet est en désaccord, il sera obligé de le dire.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – En cas de décision tacite, l'autorisation délivrée mentionnera que, le préfet n'ayant pas répondu, l'avis est favorable.

La proposition n° 53 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La suppression du respect du droit de l'Union européenne est de nature à fragiliser la légalité des dossiers de permis de construire. Elle aurait pour effet de supprimer la base légale permettant d'exiger l'étude d'impact dans le dossier de permis de construire. Or celle-ci permet à l'autorité compétente de prendre des prescriptions dans le cadre de la délivrance de son autorisation pour préserver l'environnement et les paysages. Il est donc indispensable de réintroduire la référence au droit de l'Union européenne, dans un souci de sécurité juridique. Tel est l'objet de la proposition commune de rédaction n° 54.

La proposition n° 54 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 55 supprime deux alinéas déjà satisfaits.

La proposition n° 55 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 16 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16 bis AAA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 56 conserve les dispositions qui répondent aux

difficultés que rencontrent les porteurs de projet lorsqu'ils déposent plusieurs demandes d'autorisations d'urbanisme pour un même terrain. Elle supprime les autres dispositions de l'article, qui sont source d'insécurité juridique.

La proposition n° 56 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 16 bis AAA dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 16 bis AA et 16 bis A

La commission mixte paritaire adopte les articles 16 bis AA et 16 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 16 bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 57 propose un compromis en ce qui concerne le délai dont dispose le bénéficiaire du permis dit « à double état » pour réaliser le projet dans son état définitif à compter de la date de la cérémonie de clôture des jeux Paralympiques. Le délai de cinq ans est remplacé par un délai de trois ans.

La proposition n° 57 est adoptée, de même que la proposition commune n° 58, de coordination juridique.

La commission mixte paritaire adopte l'article 16 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 17

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 59 précise les modalités selon lesquelles une commune peut confier des missions liées à l'instruction des demandes d'urbanisme à des prestataires privés. Elle offre de meilleures garanties en termes de responsabilité et d'impartialité et renvoie à un décret en Conseil d'État.

La proposition n° 59 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 17 dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 17 bis et 17 ter (Supprimés)

Les articles 17 bis et 17 ter demeurent supprimés.

Article 17 quater

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 60 vise à supprimer cet article adopté au Sénat, qui dispose que les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte

contre l'étalement urbain définis par le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme tiennent compte de la taille des parcelles des communes de montagne ou de faible densité démographique.

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – J'entends que cette proposition est le fruit d'un compromis. Elle n'en est pas moins regrettable. Les réalités spécifiques des communes de montagne et de faible densité démographique ont toujours été prises en compte en matière d'aménagement. On est en train de grignoter les acquis des lois Montagne.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Il faut prendre en considération les spécificités des territoires de montagne, pour ne pas rendre impossible tout aménagement. En la matière, on n'a jamais été déraisonnable.

M. Thibault Bazin, député. – Les territoires de faible densité démographique sont ceux qui souffrent le plus aujourd'hui, notamment du fait de la division par deux de la quotité finançable du prêt à taux zéro (PTZ). Je voterai contre cette proposition de rédaction.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il ne s'agit pas d'une mesure opérationnelle. On n'enlève rien à la situation actuelle.

La proposition n° 60 est adoptée. En conséquence, l'article 17 quater est supprimé.

Article 18

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 61 correspond au compromis auquel nous sommes parvenus sur la question du logement accessible aux personnes handicapées : 20 % des logements des bâtiments d'habitation collectifs neufs devront être accessibles.

M. Thibault Bazin, député. – Je suis opposé à cette proposition, car les logements évolutifs ne répondront pas aux objectifs fixés par la loi.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Nous sommes également contre. La proportion de 30 % adoptée par le Sénat n'était déjà pas satisfaisante. Il n'y a pas de compromis à faire sur l'accessibilité et l'adaptation des logements au vieillissement.

M. Mickaël Nogal, député. – Je constate que le Sénat et l'Assemblée nationale sont tombés d'accord pour reconnaître que l'évolutivité du logement est une solution aux défis du vieillissement de la population et du handicap.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Ne refaites pas le débat !

M. Mickaël Nogal, député. – Ce ne sont plus les gens qui s'adapteront à leur logement, mais les logements qui s'adapteront à leurs besoins.

Mme Cécile Cukierman, sénatrice. – Je ne sais pas où est le bouton pour adapter un logement de façon automatique, par exemple en cas d'accident de la vie. Ce compromis n'est pas acceptable. Pour la première fois, on va revenir en arrière sur l'inclusion des personnes handicapées et à mobilité réduite.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Notre groupe était très satisfait de la position du Sénat. Quoiqu’insuffisante par rapport aux objectifs de la loi de 2005, la proportion de 30 % était ambitieuse compte tenu des financements disponibles. Il est paradoxal de descendre sous les 25 % quand on envisage une loi destinée à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. On ne peut pas voter cette proposition de rédaction.

M. Thibault Bazin, député. – Construire plus demande plus d’investisseurs. Or le coût de la transformation est un risque pour eux, d’autant qu’il revient plus cher de ne pas faire les travaux tout de suite.

M. Robin Reda, député. – Il faut sortir des éléments de langage sur cette question. On ne peut pas dire que, demain, les logements évolutifs résoudre les problèmes des personnes handicapées ou à mobilité réduite. Moins il y aura de logements accessibles, plus les personnes concernées devront se tourner vers les logements à moindre qualité d’usage, comme les rez-de-chaussée. Abaisser les objectifs d’accessibilité, c’est réduire les droits des personnes en situation de handicap. Soyons ambitieux dans nos objectifs : 10 ou 20 %, ce sont des mesquineries.

M. Jean-Claude Requier, sénateur. – Mon groupe avait proposé 20 %... Je voterai donc la proposition de rédaction !

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Nous avons demandé au ministre de nous définir l’évolutivité. On nous a parlé de visitabilité : qu’est-ce que cela veut dire ?

M. Thibault Bazin, député. – Et qui paiera ?

M. Vincent Thiébaud, député. – Aujourd’hui, le 100 % accessible n’a pas de sens. De plus, les appartements accessibles ne correspondent pas à tous les handicaps. Ce que nous proposons en matière d’adaptation des logements est très attendu. Quand les logements ne sont pas évolutifs, les aménagements coûtent extrêmement cher, et parfois même les occupants doivent quitter leur habitation.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Il faudra bien clarifier la définition de l’évolutivité.

La proposition de rédaction n° 61 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l’article 18 dans la rédaction issue de ses travaux.

La réunion, suspendue à 17 heures 30, reprend à 17 heures 40.

Article 19

La commission mixte paritaire adopte l’article 19 dans la rédaction du Sénat

Article 19 bis A

Les propositions communes n^{os} 62 et 63, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l’article 19 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 19 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 20

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 64 est un compromis qui rétablit la disposition insérée par l'Assemblée nationale permettant d'élargir le recours à la conception-réalisation, en limitant cette extension non de façon générale à la « performance énergétique » des bâtiments, mais à la seule construction des bâtiments neufs qui dépassent la réglementation thermique en vigueur.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Cette disposition devrait faire plaisir aux artisans qui vont pouvoir continuer de réaliser des travaux de rénovation.

La proposition de rédaction n° 64 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 20 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 20 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 20 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 21

La commission mixte paritaire adopte l'article 21 dans la rédaction du Sénat.

Article 21 bis AA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Par la proposition commune de rédaction n° 65, nous proposons de supprimer cet article, introduit par le Sénat, qui renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer le périmètre des opérations d'autoconsommation collective actuellement précisé par la loi.

La proposition n° 65 est adoptée. En conséquence, l'article 21 bis AA est supprimé.

Article 21 bis A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 66 rétablit la transmission d'informations par les organismes réalisant les repérages et contrôles relatifs à la présence d'amiante aux ministres chargés de la santé et de la construction et au représentant de l'État dans le département. Elle précise toutefois que cette transmission ne doit pas se faire au détriment de la transmission de ces mêmes informations à l'Observatoire des diagnostics immobiliers.

La proposition n° 66 est adoptée, ainsi que la proposition commune n° 67, rédactionnelle.

La commission mixte paritaire adopte l'article 21 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 bis B

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 68 vise à supprimer l'élargissement du nombre de membres du conseil d'administration du centre scientifique et technique du bâtiment. Le conseil d'administration règle la vie de l'établissement et n'intervient pas sur les dossiers d'évaluation.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Il y aurait beaucoup à dire...

La proposition n° 68 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 21 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21 bis C (Supprimé)

L'article 21 bis C demeure supprimé.

Article 21 bis DA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 69 supprime cet article, adopté par le Sénat, définissant la mission de contrôle du raccordement au réseau public de collecte incombant aux communes : les services communaux sont ainsi chargés, entre autres, d'établir des documents certifiant l'examen préalable des raccordements et prescrivant d'éventuels travaux.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Nous sommes contre la suppression de cet article.

La proposition n° 69 est adoptée. En conséquence, l'article 21 bis DA est supprimé.

Article 21 bis D

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 70 vise à supprimer l'érection au niveau législatif de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur.

La proposition n° 70 est adoptée. En conséquence, l'article 21 bis D est supprimé.

Article 21 bis E

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 71 tend à rétablir un amendement déposé par un de nos collègues du groupe Les Républicains et visant à l'interdiction d'appareils de chauffage contribuant aux émissions de polluants atmosphériques. Cette proposition témoigne de notre ouverture d'esprit...

La proposition n° 71 est adoptée.

La commission mixte paritaire rétablit l'article 21 bis E dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Articles 21 bis F et 21 bis (Supprimés)

Les articles 21 bis F et 21 bis demeurent supprimés.

Article 22

L'article 22 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 22 bis A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 72 supprime la disposition selon laquelle seuls les consommateurs, c'est-à-dire les personnes physiques ou morales non professionnelles, peuvent bénéficier du régime de protection de la vente en état futur d'achèvement (VEFA).

La proposition n° 72 est adoptée. En conséquence, l'article 22 bis A est supprimé.

Article 23

La commission mixte paritaire adopte l'article 23 dans la rédaction du Sénat.

Article 23 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 23 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 24

La proposition commune n° 73, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 74 vise à supprimer cet article, adopté par le Sénat, réduisant le champ des décisions des sociétés d'économie mixte relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique qui doivent être soumises au contrôle de légalité.

La proposition n° 74 est adoptée. En conséquence, l'article 24 bis est supprimé.

Article 24 ter

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 75 vise à supprimer cet article, adopté par le Sénat, qui crée une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux au niveau départemental.

La proposition n° 75 est adoptée. En conséquence, l'article 24 ter est supprimé.

M. Marc Daunis, sénateur. – Il s’agissait d’éviter les contentieux en amont. La création d’un référent unique permettrait aux services de l’État de ne plus travailler en silos, ce qui ralentit considérablement les projets.

La suppression de cet article est une erreur.

Article 10 bis (précédemment réservé)

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – À l’article 10 *bis*, M. Pupponi souhaitait remplacer le terme « exclusivement » par le terme « principalement ». J’aimerais connaître l’avis des rapporteurs sur cette proposition.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Mieux vaut en rester à la rédaction actuelle et conserver le terme « exclusivement ». La proposition de M. Pupponi pourrait être une source d’insécurité juridique.

S’il le souhaite, le Gouvernement pourra toujours déposer un amendement en séance publique.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La position de Mme le rapporteur me semble raisonnable.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nous ne retenons donc pas la proposition de M. Pupponi.

La commission mixte paritaire adopte l’article 10 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 25

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition commune n° 76 est à la fois rédactionnelle et de coordination.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Pouvez-vous nous donner des précisions ?

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Il s’agit par exemple de tirer les conséquences de la fusion des commissions de péréquation et de réorganisation de la CGLLS.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons préféré concentrer ces modifications dans une seule proposition de rédaction plutôt que d’en présenter six différentes.

La proposition de rédaction n° 76 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 77 vise à revenir au texte de l’Assemblée nationale en interdisant uniquement l’appartenance d’un organisme de logement social à plusieurs sociétés de coordination.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Un organisme peut donc adhérer à plusieurs sociétés de coordination...

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Non ! Un organisme peut adhérer uniquement à une société anonyme coopérative de coordination, ou (SAC), et à un groupe.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Que signifie concrètement, en termes d'organisation, cette double appartenance ? Un groupe ne pourra être que dans une SAC territoriale ? Je ne comprends pas bien comment les choses vont s'articuler ni ce qu'apporte cette double appartenance...

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Que les choses soient bien claires : un organisme ne peut appartenir qu'à une seule SAC.

La double appartenance à un groupe et à une SAC permet de répondre à des problématiques complémentaires dans certains territoires et pour certaines compétences.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Dans les logiques de territorialisation des politiques de logement, on va créer un lien entre un groupe qui peut être un groupe national et une SAC territoriale. Sans être une filiale d'un groupe national, une SAC peut donc entretenir un lien financier avec un tel groupe ? Quel est l'intérêt d'un tel regroupement ?

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit tout simplement d'avoir un meilleur ancrage local.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Les collectivités, au moment de définir leur stratégie de logement, vont donc discuter avec une SAC qui, elle, se référera à la convention d'utilité sociale – ou CUS – du groupe dont elle fait partie...

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il n'y a pas de CUS de groupe, madame la sénatrice. Il y a seulement une orientation.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Dans ces conditions, quel va être le document stratégique auquel se référera la SAC ? Et sur quelles bases contractualiser avec les collectivités ?

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Pour la clarté des débats, ma chère collègue, mieux vaut ne poser qu'une question à la fois.

Vous exprimez tout d'abord une certaine anxiété inquiétude sur la question de la remontée des fonds...

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Pas tant sur la remontée des fonds que sur la façon dont les stratégies territoriales seront mises en place. Tout est lié : organismes, politique de l'habitat, financement – y compris par le produit de la vente de patrimoine...

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La question des produits de la vente ne s'inscrit pas du tout dans ce schéma.

Il est ici question d'une double appartenance à une SAC et à un groupe au titre d'un l'organisme constructeur. Ne mélangeons pas tout.

Je précise, encore une fois, qu'il n'est pas possible d'appartenir à différentes SAC. On peut appartenir à un groupe national et avoir besoin de s'appuyer sur une entité

transversale locale. Si vous interdisez la double appartenance, vous perdez ce lien spécifique avec un territoire et la possibilité de faire jouer des complémentarités.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Vous vous interrogez également sur les documents stratégiques de référence du groupe et de la SAC.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les documents stratégiques ne sont absolument pas contraignants. Il s'agit d'une simple orientation que le groupe répercute de manière verticale.

De par son caractère transversal, la SAC peut agir dans des domaines complémentaires, mais sans aucun antagonisme.

M. Thibault Bazin, député. – Les missions confiées aux SAC peuvent recouvrir les missions de mutualisation des groupes.

Comment arbitrer en cas de conflit entre le champ d'action des groupes et celui des SAC ?

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il peut aussi y avoir des conflits entre la stratégie de l'État et celle des collectivités locales. C'est exactement du même ordre : les contradictions ne peuvent pas toujours être évitées.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La double appartenance à une SAC et à un groupe n'est en rien une obligation. Il s'agit d'une simple possibilité. En cas de contradiction entre les missions de la SAC et celles du groupe, cette double appartenance ne présente donc aucun intérêt pour l'organisme.

La proposition n° 77 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 78 vise à adapter les dispositions de l'article 25 pour que le périmètre de consolidation des comptes de la SAC soit adaptable en tant que de besoin à la participation de sociétés appartenant à un groupe classique.

Il s'agit de pouvoir les écarter de la combinaison, conformément aux règles comptables en vigueur qui excluent deux consolidations ou combinaisons simultanées des comptes d'un même opérateur économique.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Là encore, j'aimerais quelques explications...

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de mesures techniques relatives à la combinaison des comptes.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Voilà qui montre bien les difficultés auxquelles nous serons confrontés dans nos territoires...

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Cette disposition vise donc à protéger la remontée de capitaux ?

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit d'une demande des bailleurs qui veulent éviter toute double consolidation.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Il s’agit donc d’éviter une double consolidation dans le groupe et dans la SAC ?

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Tout à fait, madame la présidente.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – La proposition de rédaction précédente ayant été adoptée, nous avons tout intérêt à adopter également celle-ci.

M. Thibault Bazin, député. – De quel côté la consolidation est-elle exclue et qui choisit ?

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – S’agissant d’une possibilité qui lui est offerte, j’imagine que la société choisit la manière dont elle consolide.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – C’est effectivement la société qui choisit. Après consolidation, les services de l’Agence nationale de contrôle du logement social, l’ANCOLS, auront aura toujours la possibilité d’exercer leur son contrôle...

La proposition n° 78 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 79 vise à revenir au texte de l’Assemblée nationale afin de permettre à des SEM sociétés d’économie mixte (SEM) non agréées d’être membres d’une SAC, sous réserve que le capital détenu soit inférieur à 50 %.

M. Marc Daunis, sénateur. – Pourquoi faire entrer les SEM non agréées dans le dispositif ? Nous avons déjà eu ce débat, malheureusement sans réponse précise. Nous savons quelles dérives peuvent apparaître avec ces outils. Intégrer les SEM non agréées au dispositif c’est rendre un très mauvais service.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Il s’agit d’une demande de la Fédération des entreprises publiques locales pour répondre à quelques cas particuliers.

Les SEM de parking, par exemple, veulent pouvoir participer à l’élaboration de la politique des SAC locales, comme nous l’a expliqué M. Jean-Marie Sermier. Cette complémentarité peut avoir du sens.

La proposition n° 79 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 80 constitue un compromis entre les textes de l’Assemblée nationale et du Sénat. Il s’agit de porter les seuils de regroupement des bailleurs sociaux à 12 000 logements gérés ou à 40 millions d’euros de chiffre d’affaires.

M. Thibault Bazin, député. – Je crois savoir que le groupe du RDSE a tracé la voie suivie par le ministre. Toutefois, je pense que le seuil de 12 000 logements – ou même 10 000 – ne permet pas de répondre aux problématiques qui se posent dans certains territoires.

Par ailleurs, il faut tenir compte de la géographie des départements : il faut parfois faire deux heures trente ou trois heures de route pour assurer cette proximité. Je ne crois pas qu'il s'agisse de la bonne solution et je m'opposerai à cette proposition de rédaction.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Dans le cadre de la réduction annoncée du nombre de parlementaires, nous souhaitons qu'il y ait au moins un sénateur et un député par département. De même, cette proposition constitue un compromis : l'abaissement du seuil à 12 000 logements permettra à un organisme de petite taille d'échapper au regroupement s'il est le seul du département.

La proposition n° 80 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 81 vise à revenir au texte de l'Assemblée nationale en supprimant l'alinéa 55 qui propose d'exonérer de l'obligation de regroupement les offices publics de l'habitat, ou OPH, rattachés à un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris.

M. Robin Reda, député. – J'aimerais que les rapporteurs nous expliquent les raisons de cette « non-exonération ».

Je suis en faveur de la dérogation pour la simple raison que les établissements publics territoriaux ne sont pas stabilisés. On ne peut demander aujourd'hui aux OPH de ces établissements de se regrouper, alors même que le périmètre des agglomérations du Grand Paris ne correspondra pas – tout du moins, je l'espère – au périmètre des établissements publics territoriaux. C'est aussi ce qui est largement sous-entendu dans les différentes annonces faites récemment sur le Grand Paris...

Je ne suis donc pas certain qu'il faille lancer nos OPH dans des opérations de fusion-regroupement alors que les périmètres ne sont pas stables.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Premièrement, il s'agit d'une question d'égalité entre territoires.

Deuxièmement, nous ne revenons pas sur l'amendement adopté par le Sénat accordant un délai supplémentaire pour les organismes soumis à la fois aux règles relatives aux regroupements et à celles relatives aux fusions, qui auront jusqu'en 2023 pour s'adapter.

Les structures concernées auront donc le temps de s'adapter aux fusions-regroupements demandées.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Toute la question est de savoir si nous aurons nous une réforme de la région métropole de du Grand Paris avant 2023, ce qui est loin d'être sûr...

La proposition n° 81 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 25 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 27

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Outre des modifications rédactionnelles, cette proposition commune de rédaction n° 82 vise à maintenir la possibilité pour les OPH de souscrire non seulement des titres émis ou garantis par des États membres de l'Union européenne, mais également des parts ou actions de sociétés de placements gérant exclusivement ce type de titres.

La proposition n° 82 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 27 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 27 bis A

L'article 27 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 27 bis B

L'article 27 bis B est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28

La proposition commune n° 83, rédactionnelle et de coordination, est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 84 constitue un compromis afin de répondre à la prise en compte des gens du voyage dans le parc social. À cette fin, les bailleurs sociaux pourraient, à titre subsidiaire, créer, aménager, entretenir et gérer des terrains familiaux locatifs.

La proposition n° 84 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 85 tend à revenir au texte de l'Assemblée nationale s'agissant de la nouvelle compétence des bailleurs sociaux en matière de fourniture de services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement des personnes âgées ou en situation de handicap, sous réserve de conserver l'apport du Sénat intégrant les victimes de violences conjugales à la liste des personnes accompagnées.

La proposition n° 85 est adoptée à l'unanimité.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 86 est une mesure de coordination avec la proposition relative au seuil de regroupement des organismes de logement social.

La proposition n° 86 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 87 vise à revenir au texte de l'Assemblée nationale s'agissant du contenu du plan de vente de logements sociaux de la CUS.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – C'est-à-dire ?

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Il s'agit de supprimer l'état descriptif de l'état du bâti et des équipements mentionnant les gros travaux réalisés les cinq dernières années et les travaux d'amélioration que l'organisme prévoit, le cas échéant, d'engager avant la mise en vente des logements.

Il s'agit d'une demande de notre collègue Annie Guillemot, qui se posait beaucoup de questions sur l'état du parc dans la CUS, avait proposé cette disposition.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cette suppression permet d'en rester au droit existant, c'est-à-dire aux documents relatifs aux normes d'habitabilité et critères de décence et de performance énergétique.

La proposition n° 87 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 88 vise à revenir sur le texte du Sénat qui a exonéré les sociétés de ventes HLM de l'obligation de conclure avec le préfet une CUS.

Il est ainsi proposé d'appliquer à ces sociétés les principales règles relatives aux CUS, tout en aménageant leur contenu et les modalités de sanctions afin de les adapter aux spécificités des sociétés de vente.

L'objectif sera de contractualiser des engagements généraux dont le respect pourra être évalué tous les trois ans, à l'instar de ce qui est fixé réglementairement pour les autres CUS.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Si je comprends bien, on supprime les CUS...

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Non, madame la sénatrice. On crée une CUS spécifique pour les sociétés de vente.

La proposition n° 88 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La loi ALUR a introduit un agrément des sociétés d'économie mixte pour leur permettre d'exercer les activités normalement réservées aux organismes HLM.

Une différence subsiste : les SEM peuvent confier un mandat de gestion de leurs logements conventionnés à tout type de personne habilitée à réaliser ce type de prestations, alors que les organismes HLM, en application des dispositions de l'article L. 442-9 du code de la construction et de l'habitation, ne peuvent confier ce type de mandat qu'à des organismes HLM, aux SEM agréées ou à des organismes agréés en application de l'article L. 365-4 du même code.

Cette différence de traitement ne se justifie pas, dès lors que la réglementation relative au parc conventionné des SEM agréées s'aligne sur la réglementation des organismes HLM. La proposition commune de rédaction n° 89 vise donc à traiter de la même façon les SEM agréés et les organismes HLM. Un délai d'un an est accordé pour l'application de cette disposition.

La proposition n° 89 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune de rédaction n° 90 vise à revenir au texte de l'Assemblée nationale qui prévoit de légiférer par ordonnances : en matière de politique des loyers dans le secteur social et en matière de copropriété afin de définir des règles permettant le transfert différé des parties communes lors d'une vente d'un logement situé dans un immeuble appartenant à un bailleur social, sous réserve, pour cette seconde ordonnance, de préciser que ces nouvelles règles s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2020.

La proposition n° 90 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune de rédaction n° 91 tend à rétablir le texte de l'Assemblée nationale en excluant les organismes HLM de l'application du titre II de 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.

Mme Sonia de la Provôté, sénatrice. – Il s'agit donc d'autoriser les organismes HLM à s'exonérer de la loi MOP.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Tout à fait.

La proposition n° 91 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune de rédaction n° 193 vise à harmoniser les règles applicables s'agissant des logements acquis en milieu occupé par des bailleurs sociaux, lesquelles diffèrent entre organismes d'habitations à loyer modéré et sociétés d'économie mixte.

Cette harmonisation permettra aux locataires déjà en place, quel que soit le bailleur social réalisant l'opération, d'opter soit pour le maintien de son bail privé, soumis à la loi du 6 juillet 1989, soit pour la signature d'un nouveau contrat entrant dans le champ de la réglementation du parc social.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Cette proposition de rédaction est très chère au ministre...

La proposition n° 193 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La

proposition commune de rédaction n° 194 est un compromis permettant de maintenir l'avis conforme des maires sur les ventes de logements sociaux dans les communes n'ayant pas atteint le taux minimal de logements sociaux, ainsi que sur les ventes de logements sociaux qui conduiraient la commune à ne plus atteindre le taux précité.

On en revient à l'avis simple pour les autres communes.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Cette proposition de rédaction va dans le sens des objectifs de la loi SRU.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Nous comprenons bien qu'il s'agit de couper la poire en deux en aidant les communes aujourd'hui déficitaires.

Or le Sénat avait retenu l'avis conforme du maire dans toutes les communes, parce que le financement du logement ne reposera plus que sur la vente de patrimoine. Ce qui constituait jusqu'à maintenant un accessoire va revêtir un caractère majeur dans la mesure où l'autofinancement des bailleurs a disparu.

Dans un certain nombre de territoires, la vente de patrimoine a déjà pris un caractère massif. On risque de se retrouver dans une situation où ces ventes vont déséquilibrer les stratégies de logement engagées dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH).

En l'absence, *a minima*, de l'avis conforme des maires, nous allons au-devant d'énormes problèmes : les stratégies portées à l'échelle tant communale qu'intercommunale risqueront d'être contrariées sans discussion possible, faute d'un lieu où conclure des conventions territoriales entre bailleurs et collectivités.

Par ailleurs, cet ensemble de mesures n'apporte aucune garantie sur les moyens qui seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs de production de logements sociaux. Dans certains territoires, le seuil de 25 % de logements sociaux peut être atteint et les demandes de logements être encore massivement insatisfaites.

J'attire donc votre attention sur la nécessité de veiller au maintien de l'avis conforme dans toutes les communes. J'ajouterai enfin que la question du produit de la vente est un sujet majeur, encore plus complexe que celui de l'avis conforme.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Aujourd'hui, les maires rendent un avis simple.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Avec une grande différence désormais, madame la présidente : les sociétés de logement social n'ont plus de fonds propres.

M. Marc Daunis, sénateur. – La situation a profondément changé. Si nous n'adaptions pas la loi en fonction des changements de situation, notre travail de parlementaire s'arrêterait assez rapidement... Le changement fondamental, en l'espèce, c'est que nous allons assister à des ventes massives de logements.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Le mouvement est déjà lancé.

M. Marc Daunis, sénateur. – Dans certains cas, ce n'est peut-être pas une mauvaise chose.

Dès lors, il faut donner à l'échelon local la possibilité de réguler les choses en cas de paupérisation, même dans les communes ayant un seuil de logements sociaux supérieur à 25 %. Dans une commune des Alpes-Maritimes qui m'est chère, le taux de logements sociaux est de 31 %, ce qui est exceptionnel pour la région. Nous y sommes parvenus grâce à tout un travail, quartier par quartier, y compris en autorisant des ventes pour maintenir une mixité sociale.

En créant un déséquilibre dans certains secteurs en raison des ventes qui vont s'opérer, vous allez casser la mixité sociale mise en place dans les communes, ce qui entraînera un phénomène de « ghettoïsation ».

Je ne comprends pas pourquoi nous n'en restons pas à l'équilibre trouvé par le Sénat à travers l'avis conforme. Je ne saisis pas la logique derrière ce raisonnement.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Il s’agit d’une proposition de rédaction hyper stratégique. J’expliquais, voilà quelques instants, que ce projet de loi était en partie révolutionnaire, parce qu’il bouleversait le modèle en place.

En l’espèce, vous bouleversez complètement le modèle sans laisser aux maires la possibilité de réguler, comme l’a souligné M. Daunis. Cela ne signifierait pas pour autant qu’ils s’opposeraient systématiquement à toutes les ventes.

Mme Valérie Létard, sénatrice, et M. Marc Daunis, sénateur. – Tout à fait !

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Devant ce bouleversement total et ce financement défaillant – toutes les sociétés HLM nous ont expliqué qu’elles ne pouvaient plus s’autofinancer après les mesures de compensation des aides personnalisées au logement (APL) –, la seule ressource réside dans la vente de logements. Si vous laissez les ventes massives s’opérer en l’absence de régulation et d’avis conforme des maires, nous allons au-devant de terribles déséquilibres en termes de politique de peuplement.

Je soutiens donc la position de Mme Létard et de M. Daunis.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je me permets de noter une petite contradiction dans les propos des uns et des autres : au début de notre séance, certains nous disaient que l’on n’arriverait jamais à vendre 40 000 logements ; là, on redoute des ventes massives de logements sociaux...

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Je ne sais pas si on atteindra les 40 000 logements sociaux – et je n’ai pas dit qu’on n’y arriverait pas –, mais aujourd’hui, par la force des choses, il nous faut bien vendre du patrimoine pour assurer le financement.

Comme l’a souligné M. Daubresse, les maires ne vont pas dire non systématiquement. Ils sont dans des stratégies de construction avec les bailleurs. Les questions sont : comment ? combien ? à quel endroit ? Dans certains territoires, on assistera à des ventes massives ; dans d’autres, il y en aura très peu. En tout cas, les plus riches et les plus aisés ne seront pas les plus impactés. Attention à ce qu’on va faire sur les territoires fragiles !

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Nous parlons ici d’une dimension très importante de la stratégie de logement. Que l’on soit d’accord ou pas avec cette dernière, l’idée est d’accroître la mobilité dont l’accession sociale à la propriété est un élément important.

Il faut intégrer cette dimension dans les contraintes SRU. Moi qui ai vécu un certain nombre d’années dans un pays où la propriété est plus répandue qu’ici, je pense que nous avons tout à y gagner.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je voudrais attirer votre attention sur ce point important de la négociation entre le Sénat, l’Assemblée nationale et le Gouvernement. Cette proposition de rédaction constitue une nette amélioration par rapport à la position initiale du Gouvernement qui voulait en rester à un avis simple, dans tous les cas de figure.

Je comprends les réticences et les positions qui viennent de s’exprimer quant aux craintes pour le devenir de la mixité sociale, mais il me semble que partir d’un avis simple pour l’ensemble des communes pour arriver à un avis conforme des communes déficitaires

n'est pas si mal, même si ce n'est probablement pas la disposition que le Sénat aurait adoptée...

La proposition n° 194 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 28 bis AA

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a modifié la composition de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en précisant que le conseil d'administration de cette agence serait désormais composé de trois collèges : État, Action Logement et bailleurs sociaux, collectivités territoriales. La présente proposition commune de rédaction n° 92 vise à instaurer un pouvoir de *veto* au bénéfice des représentants de l'État et à prévoir la nomination d'une personnalité qualifiée dans le collège des collectivités territoriales.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – J'avais déposé l'amendement visant à rééquilibrer les trois collèges. Nous savons qu'il va y avoir un cheminement, une autre réflexion étant en cours sur ce sujet.

Toujours est-il que l'ANRU est rééquilibrée au niveau des acteurs et des partenaires avec une voix prépondérante de l'État, ce qui permet à ce dernier de garder la main.

Cela étant dit, l'étape suivante nécessitera de regarder ce qu'est l'Agence nationale de cohésion des territoires et ce que deviendra l'ANRU, ainsi que les financements qui lui sont dévolus et les sites prioritaires qui ont été identifiés.

La proposition de rédaction n° 92 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 bis AA dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 28 bis AB

L'article 28 bis AB est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28 quinquies

La proposition commune n° 93, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 28 septies (Supprimé)

L'article 28 septies demeure supprimé.

Article 29

La proposition commune n° 94, rédactionnelle et de coordination, est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a souhaité préciser que l'acte de cession des logements sociaux à la société de vente HLM indique à peine de nullité les responsabilités respectives de l'acquéreur et du vendeur en matière de travaux relatifs aux logements sociaux vendus. La proposition commune de rédaction n° 95 vise à supprimer cette disposition et à préciser à la place que la société de vente HLM aura non seulement pour objet d'acquérir des biens immobiliers, mais aussi de les entretenir. Cela clarifie les choses.

M. Marc Daunis, sénateur. – *Quid* des logements qui n'auront pas pu être vendus ?

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La disposition adoptée par le Sénat les concernant est maintenue.

La proposition n° 95 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 96 vise à préciser que l'autorisation donnée à un bailleur social de vendre un logement non mentionné dans le plan de mise en vente de la convention d'utilité sociale, la CUS, vaut autorisation de vendre au bénéfice de la société de vente d'HLM qui a acquis les logements concernés auprès de l'organisme ayant reçu l'autorisation. Cette autorisation sera rendue caduque par la signature d'une nouvelle CUS.

M. Marc Daunis, sénateur. – Cela concerne donc les logements qui n'auraient pas été prévus dans le cadre de l'autorisation de la CUS. Il suffit qu'il n'y ait pas de tels logements mentionnés dans la CUS pour contourner l'avis des maires.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Un préfet ne signera jamais une CUS en l'absence de plan de vente.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'autorisation de vendre se fait au bénéfice de la société de vente d'HLM qui a acquis les logements concernés auprès de l'organisme ayant reçu l'autorisation, après l'avis des maires.

M. Marc Daunis, sénateur. – Hors CUS ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La société de vente n'a pas besoin de demander une nouvelle autorisation pour revendre les logements.

M. Marc Daunis, sénateur. – On considère donc que la première autorisation est valable.

La proposition n° 96 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 97 vise à rétablir le texte de l'Assemblée nationale

en en revenant à une gestion des contingents non pas en stocks, mais en flux, ce que les organismes ont déjà commencé à faire.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je signale qu’il s’agit d’un élément important du compromis.

La proposition n° 97 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 98 vise à revenir au texte de l’Assemblée nationale s’agissant de la détermination du prix de vente d’un logement social occupé.

La proposition n° 98 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 99 est un compromis : conserver le texte de l’Assemblée nationale qui permet à une personne de n’acheter qu’un seul logement social et le texte du Sénat qui prévoit une exception en cas de mobilité professionnelle, de logement devenu inadapté à la taille du ménage ou de séparation du ménage.

La proposition n° 99 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 100 vise à ce que la vente par lot ou en bloc de logements financés par un prêt locatif social (PLS) de plus de 15 ans, occupés ou vacants, puisse se faire à un prix librement fixé par le cédant, sans application d’un droit de priorité ni des mesures de publicité prévues par ailleurs.

La proposition n° 100 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – En complément de l’avis conforme des maires dans les communes déficitaires ou carencées en application de la loi SRU, la proposition commune de rédaction n° 195 vise à ce qu’au moins 50 % du produit des ventes autorisées dans ces communes soient réinvestis sur ces communes ou, si la commune et le préfet en sont d’accord, sur l’EPCI ou le département. Cette obligation ne s’appliquerait pas en cas de ventes entre bailleurs sociaux.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Il s’agit là d’un point majeur. Dans certains territoires, le produit de la vente des logements sera très important : on attend la vente de 40 000 logements, une majorité d’entre eux se situant dans les territoires les plus fragiles et les plus pauvres. Il est ici proposé que le produit de la vente de ces logements, dans les communes déficitaires ou carencées, soit réaffecté partiellement à la production de logements sur ces communes, voire sur le territoire de l’EPCI ou du département.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Avec l’accord du maire !

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Et du représentant de l’État ! Autant de verrous. D’autant que la réaffectation partielle de ce produit ne bénéficierait pas à l’ensemble des communes vendant des logements sociaux.

Certaines communes ont largement atteint ce seuil de 25 % de logements sociaux, ce qui n’empêche pas que des milliers de demandes restent insatisfaites. Et parce qu’elles ne

sont ni carencées, ni déficitaires, elles n'auraient aucune garantie quant à la réaffectation du produit de la vente ! Dans la région des Hauts-de-France, les exemples de telles communes sont nombreux, pas seulement dans les territoires ruraux peu peuplés. Il ne s'agit pas pour moi de m'opposer à la vente de patrimoine, mais de m'assurer que le territoire en difficulté, qui a garanti les emprunts, assuré un cofinancement des aides à la pierre, parfois donné ou cédé pour un bas prix les terrains, aura la garantie qu'au moins 50 % du produit de la vente de ces logements lui reviendra. À défaut, il resterait très peu à ces territoires pour accompagner financièrement la production de nouveaux logements ; à tout le moins, ils n'auraient aucune garantie.

En outre, étant donné que les négociations sur la production de logements ont été déterritorialisées, les collectivités n'ont plus de levier d'action si les organismes implantés sur leur territoire ne souhaitent ni construire des logements, ni réinvestir.

C'est pourquoi je propose une rectification : qu'au moins 50 % du produit des ventes de logements sociaux soient affectés non pas uniquement aux communes déficitaires ou carencées, mais à l'ensemble des communes concernées, ce taux passant à 75 % pour les communes n'ayant pas atteint le taux fixé à l'article 55 de la loi SRU. Comment expliquer que l'on va vendre du logement locatif dans une commune qui est aujourd'hui sanctionnée faute d'avoir atteint ce quota ?

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Initialement, le texte de l'Assemblée nationale prévoyait un avis simple du maire sur l'ensemble des ventes. Par souci de compromis, seules les communes carencées ou déficitaires ont été retenues, avec un avis conforme, puisqu'elles doivent faire l'effort d'atteindre le taux fixé à l'article 55 de la loi SRU. On ne va donc pas les obliger à vendre puisqu'elles sont déjà dans cette dynamique de construction.

Flécher 50 % du produit des ventes sur l'ensemble des territoires où les logements ont été vendus poserait une difficulté : comment s'assurer de la réalité de ce fléchage ? Au départ, il était question de s'en tenir à un avis simple du maire sans fléchage du produit des ventes. Nous proposons un fléchage partiel et un avis conforme du maire sur les communes déficitaires ou carencées. La proposition que nous formulons est donc une solution de compromis.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Vous ne visez pas l'ensemble des communes.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – C'est le fruit du compromis ! Le but est de ne pas pénaliser les communes déficitaires, mais qui font des efforts en matière de construction, en leur offrant un droit de regard sur les ventes conclues sur leur territoire. S'agissant des communes offrant des accessions à la propriété dans le cadre d'un parcours résidentiel, nous proposons une logique de réinvestissement, y compris sur d'autres territoires si elles ne souhaitent pas procéder à des opérations de réhabilitation en contrepartie de la vente de logements.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Les rapporteurs proposent donc un avis conforme du maire et un fléchage sur les communes déficitaires, avec une possibilité de « débordement » sur l'EPCI ou le département, après avis du maire et du préfet ; Mme Létard propose un fléchage sur l'ensemble des communes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le mouvement HLM aurait du mal à procéder à un fléchage sur l'ensemble des communes. Les bailleurs sociaux ont très peur que le dispositif de fléchage soit une véritable « usine à gaz ».

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – On compte 230 communes carencées et 1 200 communes déficitaires, sur un total de 36 000 communes.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Je comprends que le mouvement HLM, après s'être fait faire les poches, ait besoin de garanties quant à la vente de son patrimoine. Les collectivités doivent-elles pour autant en être les victimes et être mises devant le fait accompli ? Plus les territoires sont fragiles, plus ils comptent de logements sociaux, les communes carencées ne se trouvant pas sur ces territoires. Et plus les demandes seront importantes, moins il y aura d'offres. Je comprends la solution de compromis, mais les communes ayant atteint leur objectif ne pourront pas demander que leur soit pour partie réaffecté le produit de la vente de ces logements malgré les milliers de demandes qu'elles doivent satisfaire. Ma proposition permettrait d'éviter de créer un déséquilibre dans les territoires.

M. Marc Daunis, sénateur. – Nous sommes face à deux logiques diamétralement opposées. On dessaisit certaines communes et même certains territoires de la maîtrise de leur politique de peuplement. Ma crainte est que, dans les communes satisfaisant à la loi SRU, le patrimoine ne vieillisse, faute de fléchage au regard des besoins. Les communes qui s'étaient montrées dynamiques en matière de logement social vont être en difficulté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À ce jour, il n'y a aucun fléchage lors de la vente de logements sociaux.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ni avis conforme !

M. Marc Daunis, sénateur. – J'ai été maire pendant 20 ans et ai promu la mixité sociale. Les équilibres territoriaux sont fragiles.

La proposition de rectification de Mme Létard n'est pas adoptée.

La proposition n° 195 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 196 est le fruit d'un compromis : il s'agit de permettre le maintien de l'avis conforme des maires sur les ventes de logements sociaux dans les communes n'ayant pas atteint le taux minimal de logements sociaux ainsi que sur les ventes de logements sociaux qui conduiraient la commune à ne plus atteindre le taux précité.

La proposition n° 196 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 197 vise à coordonner les dispositions de l'article 25 *bis* et celles de l'article 29 pour prévoir l'exclusion des ventes et des acquisitions de logements locatifs sociaux de l'obligation de recueil de l'avis préalable des domaines.

La proposition n° 197 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 29 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 30 bis

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 198 vise à limiter la portée de la dérogation aux règles limitant le maintien du département dans le capital d'une société d'économie mixte compétente dans un domaine ne relevant pas de la compétence du département. Cette dérogation serait possible jusqu'au 30 juin 2020, uniquement pour les départements actionnaires d'une société d'économie mixte locale compétente en matière d'immobilier d'entreprise existant à la date de publication de la présente loi et dont une part de l'activité porte sur le tourisme.

La proposition n° 198 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 30 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 31

La proposition commune n° 101, rédactionnelle, est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 102, de compromis, vise à maintenir des règles de gouvernance qui préviennent les conflits d'intérêts entre les deux entités principales du groupe Action Logement : Action Logement Services, ALS, et Action Logement Immobilier, ALI, la première ayant pour activité de distribuer des aides dont la seconde peut bénéficier.

Les fonctions de président, de vice-président, de directeur général et de directeur général délégué d'ALS resteraient ainsi incompatibles avec tout mandat ou toute fonction dans ALI, l'Association Foncière Logement (AFL), et leurs filiales.

En revanche, les simplifications adoptées par le Sénat, qui permettent aux dirigeants d'Action Logement Groupe, ALG, et d'ALI d'occuper d'autres mandats ou fonctions dans les entités du groupe sont maintenues, afin de fluidifier le fonctionnement du groupe.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente de la commission. – C'était une demande forte d'Action Logement.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Le Sénat était allé plus loin, mais cette solution de compromis permettra néanmoins un meilleur fonctionnement de ces différentes entités entre elles. En outre, il était indispensable de préciser la composition du comité des partenaires : le statut d'Action Logement a été modifié par ordonnance, les décrets ultérieurs

devant définir les règles de fonctionnement de ce comité, qui contrôle l'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction. Si l'on donne à Action Logement un rôle d'acteur plus important, sa transparence vis-à-vis des élus et des opérateurs de logement doit être plus grande.

La proposition n° 102 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 31 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 32

L'article 32 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 33

La proposition commune n° 103, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 33 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 33 bis A

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 104 vise à supprimer l'article 33 bis A, introduit par le Sénat, relatif à l'inscription dans la définition de la politique d'aide au logement de l'accès des gens du voyage au parc social.

Vous aurez noté que, toujours par souci de compromis, nous avons présenté une proposition visant à offrir la possibilité aux bailleurs de construire des terrains familiaux.

La proposition n° 104 est adoptée. En conséquence, l'article 33 bis A est supprimé.

Article 33 bis B

La proposition commune n° 105, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 33 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 33 bis

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 106 vise à supprimer l'article 33 bis, introduit par le Sénat, relatif aux modalités d'élection des représentants des locataires.

La proposition n° 106 est adoptée. En conséquence, l'article 33 bis est supprimé.

Article 33 ter

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 107 vise à supprimer l'article 33 *ter*, introduit par le Sénat, relatif à l'encadrement du loyer des places de stationnement dans le parc social.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente de la commission. – Dommage. C'est une problématique très importante dans les zones périurbaines.

La proposition de rédaction commune n° 107 est adoptée. En conséquence, l'article 33 ter est supprimé.

Article 34

La proposition commune n° 257, rédactionnelle, est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 136 vise à rétablir la rédaction de l'Assemblée nationale s'agissant de l'inscription du motif ouvrant droit au bail mobilité dans le contrat de location.

La proposition n° 136 est adoptée.

M. Jean-Luc Lagleize, député. – Je propose de compléter l'alinéa 28 de l'article 34 de manière à étendre la durée du bail mobilité à un an pour les détenteurs d'une carte « service civique » et effectuant celui-ci à plus de 30 kilomètres du domicile familial ou de la résidence principale.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous avons intégré le public effectuant un service civique parmi les bénéficiaires potentiels du bail mobilité. En outre, porter ce bail de 10 à 12 mois viendrait en concurrence des baux classiques tels que définis par la loi de 1989. Avis défavorable.

La proposition de M. Lagleize n'est pas adoptée.

La proposition commune n° 258, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 bis (supprimé)

L'article 34 bis demeure supprimé.

Article 34 ter

L'article 34 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 35

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – À l'article 34 *bis*, supprimé par le Sénat, l'Assemblée nationale avait créé le concept de « résidence junior ». La proposition commune de rédaction n° 137 vise, sur le modèle des

résidences « seniors », créées par l'article 20 de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, à permettre la réalisation, par les organismes d'HLM, d'opérations de logement social prioritairement réservées aux jeunes de moins de 30 ans, sous réserve de l'obtention d'une autorisation spécifique. Cela permettrait aux étudiants, dès lors qu'ils deviennent actifs, de rester dans leur logement.

M. Marc Daunis, sénateur. – Ce concept de « résidence junior » était un peu gênant. S'agissant de cette proposition, ce qui importe, c'est d'éviter toute dérive.

M. Thibault Bazin, député. – En séance, à l'Assemblée nationale, on m'avait juré que cette création ne nécessiterait pas de financements. Mais la délivrance d'un agrément appelle des financements. Je reste très sceptique.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Là, c'est du logement social.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – De même que les logements CROUS ou les ex-foyers de jeunes travailleurs sont financés par les bailleurs. En l'espèce, dès lors qu'ils ne sont plus sous statut étudiant, les jeunes doivent quitter ce type de logement, indépendamment de leurs ressources. Il s'agit de leur offrir, à travers ces résidences dédiées, une certaine souplesse jusqu'à l'âge de 30 ans.

La proposition de rédaction commune n° 137 est adoptée.

La réunion, suspendue à 19 heures 10, est reprise à 19 heures 20.

Les propositions communes n°s 259, 260 et 261, rédactionnelles, sont adoptées.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 138 vise à supprimer un ajout du Sénat qui incluait les gens du voyage en voie de sédentarisation dans le contingent préfectoral portant sur des logements adaptés à la perte d'autonomie. D'autres logements adaptés à ce type de public existent déjà, sans qu'il soit besoin de le préciser ici.

La proposition n° 138 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 139 vise à réviser le zonage relatif à l'application de la perte du droit au maintien dans les lieux en cas de refus de trois offres de relogement faisant suite à une situation de sous-occupation, afin que ce dispositif ne s'applique que dans les zones tendues. Le zonage proposé est identique à celui que prévoit l'article 35 pour la procédure de réexamen des conditions d'occupation du logement.

La proposition n° 139 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 140 vise à retenir la rédaction de l'Assemblée nationale s'agissant de la périodicité de l'examen des conditions d'occupation des logements sociaux dans les zones tendues, en fixant cette périodicité à trois ans et non six ans.

La proposition n° 140 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune de rédaction n° 141 vise à maintenir la définition actuelle de la sous-occupation, telle que prévue par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La proposition n° 141 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 35 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 36

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. - La proposition commune de rédaction n° 142 vise à rétablir la généralisation du système de cotation de la demande de logement social, telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale.

La proposition de rédaction n° 142 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 36 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 37 bis

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. - La proposition commune de rédaction n° 262 est purement rédactionnelle.

La proposition n° 262 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 37 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38

La proposition commune n° 263, rédactionnelle, est adoptée, de même que la proposition commune n° 264.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. - Les auteurs de viol et leurs victimes étant souvent proches géographiquement, la proposition commune de rédaction n° 143 donne aux victimes une priorité dans l'attribution d'un logement social. Et ce, en complément des mesures prises pour éviter tout contact entre la victime et son agresseur dans le cadre de l'enquête pénale ou à l'issue d'une condamnation.

La proposition de rédaction n° 143 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. - La proposition commune de rédaction n° 144 rétablit le renforcement - tel qu'adopté par l'Assemblée nationale - des obligations de mixité sociale dans les attributions, - obligations issues de la loi Égalité et citoyenneté.

La proposition n° 144 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n° 145 précise la rédaction du Sénat qui assimile les anciennes zones urbaines sensibles (ZUS) aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour l'application des obligations de mixité sociale dans les attributions.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – C'est une proposition qui m'est chère.

La proposition de rédaction n° 145 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune n°146 supprime la possibilité ajoutée par le Sénat de déléguer le contingent préfectoral au maire ou au président de l'EPCI.

M. Thibault Bazin, député. - Que devient le consensus autour de la confiance en les élus locaux ?

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. - La possibilité introduite par le Sénat avait déjà été supprimée dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La proposition n° 146 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. - La proposition commune de rédaction n° 147 rétablit le texte de l'Assemblée nationale sur l'obligation de gestion en flux des contingents de réservation.

La proposition n° 147 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 38 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 38 bis

La proposition commune n° 265, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 38 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 39

La commission mixte paritaire adopte l'article 39 dans la rédaction du Sénat.

Article 39 bis

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – La proposition commune de rédaction n° 148 apporte une précision : par dérogation aux règles de droit commun, un bailleur ne pourra pas s'opposer à la sous-location d'une partie du logement si celle-ci est réalisée dans le cadre d'un contrat de cohabitation intergénérationnelle solidaire.

La proposition n° 148 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n° 149 complète la rédaction du Sénat sur la cohabitation intergénérationnelle solidaire : les associations œuvrant à la promotion de ce type de cohabitation seront dispensées explicitement des obligations de la loi dite « Hoguet ».

La proposition n° 149 est adoptée.

Les propositions communes n^o266, 267 et 268, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 39 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 40

La proposition commune de rédaction n^o 150 tendant à corriger une erreur de référence est adoptée, ainsi que la proposition commune n^o 269, rédactionnelle.

La commission mixte paritaire adopte l'article 40 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 40 bis A

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune n^o 151 vise à supprimer l'article ajouté par le Sénat pour raccourcir les délais incompressibles de la procédure d'expulsion locative.

La proposition n^o 151 est adoptée. En conséquence, l'article 40 bis A est supprimé.

Article 40 bis B

La proposition commune n^o 270, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 40 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 40 bis C

La commission mixte paritaire adopte l'article 40 bis C dans la rédaction du Sénat.

Article 40 bis

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n^o 152 vise à préciser les modalités de résiliation de plein droit du contrat de location à la suite d'une condamnation pénale pour trafic de stupéfiants, pour des faits s'étant produits dans le logement ou l'immeuble. Seuls les agissements du locataire ou d'un mineur sous sa responsabilité légale, postérieurs à la conclusion du bail, pourront conduire à l'expulsion du ménage.

La proposition n^o 152 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 40 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 41

L'article 41 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 41 bis

La proposition commune de clarification rédactionnelle n° 108 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 41 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 42 et 43

La commission mixte paritaire adopte successivement les articles 42 et 43 dans la rédaction du Sénat.

Article 43 bis A

La proposition commune de coordination juridique n° 109 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 43 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 43 bis

L'article 43 bis demeure supprimé.

Article 43 ter

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – La proposition commune n° 110 supprime cet article : les résidences hôtelières à vocation sociale doivent rester prioritairement au service de la politique du logement, pour offrir des solutions durables d'hébergement aux ménages les plus fragiles.

La proposition n° 110 est adoptée. En conséquence, l'article 43 ter est supprimé.

Article 44

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – La proposition commune de rédaction n° 111 rétablit le texte des députés, prévoyant le maintien, dans les QPV, de l'autorisation pour réaliser des travaux dans les établissements recevant du public, lorsque ces travaux conduisent à la perte de cette qualité pour la totalité de l'immeuble.

La proposition n° 111 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 44 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 45

La commission mixte paritaire adopte l'article 45 dans la rédaction du Sénat.

Article 45 bis

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – La proposition commune n° 112 procède à des clarifications et coordinations rédactionnelles, supprime la référence à la perte d'autonomie dans la définition de l'habitat inclusif et précise que celui-ci ne saurait,

dans les logements du parc social, exonérer les accompagnants du respect des conditions d'attribution des logements locatifs sociaux, ni des conditions d'orientation des logements foyers.

La proposition n° 112 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 45 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 46

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n° 153 supprime une disposition introduite par le Sénat, autorisant les communes à proposer directement à l'État leur exemption de l'application du dispositif SRU.

M. Robin Reda, député. – Je ne comprends pas ! Lorsqu'une commune est entendue par la Commission nationale SRU, le maire se défend seul, parfois assisté par le préfet. Mais pour présenter une demande d'exemption, il devrait avoir le concours de l'EPCI ? Alors, que l'EPCI siège auprès de lui également dans le premier cas !

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – Nous en restons à la rédaction de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La proposition n° 153 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n° 154 supprime l'intégration des structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et des centres d'hébergement provisoire des réfugiés dans la liste des logements décomptés en application de la loi SRU.

La proposition n° 154 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n°155 réduit à cinq ans la durée de prise en compte des logements achetés par des titulaires de contrats de location-accession dans les logements décomptés en application de la loi SRU. Le Sénat souhaitait dix ans...

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Nous aurions dû voter quinze ans, pour en avoir dix...

La proposition n° 155 est adoptée, ainsi que la proposition commune n° 156, rédactionnelle.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – La proposition commune de rédaction n° 157 concerne « l'expérimentation Daubresse » sur la mutualisation des obligations de construction de logements sociaux prévues par la loi SRU au sein des intercommunalités. Nous avons trouvé un compromis pour viser les communes ayant atteint le taux de 20 % de logements sociaux au lieu de 15%. Sont concernés les EPCI, dont onze qui ont les compétences en matière de programme local de l'habitat, de plan local d'urbanisme intercommunal et qui sont délégataires des aides à la pierre. Toutes les communes encore en deçà de 20 % conservent l'obligation de parvenir à ce minimum, la mutualisation intervenant au-delà. Comme l'avait prévu le Sénat, on ne pourra pas construire ces logements

supplémentaires dans le cadre de la mutualisation dans les communes ayant atteint un taux de 35 %.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – L'essentiel du dispositif sur lequel j'ai travaillé avec Mme Estrosi Sassone est préservé dans ce compromis. Les modifications concernent le régime des pénalités - l'EPCI versera les pénalités et ensuite les récupèrera sur les communes concernées, le taux de 15 % porté à 20 %. Je sais que la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté est, aux yeux de certains, l'*alpha* et l'*oméga*, mais la loi Duflot prévoyait des exceptions pour les communes percevant la dotation de solidarité urbaine (DSU)... Je propose donc une modification visant à permettre aux communes ayant atteint 15% de logements sociaux et percevant la DSU d'être éligibles à l'expérimentation.

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Je félicite le Sénat et M. Daubresse pour ce travail original, sur un sujet explosif - encore un. Le compromis intègre de façon équilibrée toutes les dimensions de la question.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur. – Le ministre pourra apporter des modifications par décret, mais la cohérence est là. Quant à la modification que je propose aujourd'hui, elle ajoute simplement une vingtaine de communes...

La proposition de modification n'est pas adoptée.

La proposition n° 157 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 46 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 46 bis AA

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – Il est proposé de supprimer l'article 46 bis AA qui abaisse à 20% le taux de logements sociaux applicable dans les communes qui perçoivent la DSU et qui comptent plus de 25% de ménages pauvres dans le parc locatif. C'est l'objet de la proposition commune n° 158.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Cette proposition est un élément de notre accord global. Néanmoins, je tiens à souligner l'intelligence de la proposition que nous avait fait notre collègue Philippe Dallier, car dans des territoires très pauvres, comme en Seine-Saint-Denis, une ville peut compter, en dépit d'un faible taux de logements sociaux, de très nombreux habitants pauvres, et être environnée de communes qui ont un taux très élevé... Il faut changer de paradigme.

M. Robin Reda, député. – Je suis pour la disposition introduite par le Sénat !

La proposition n° 158 est adoptée. L'article 46 bis AA est supprimé.

Article 46 bis A

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune n° 159 est une avancée. La loi SRU s'appliquerait aux communes dès 1 500 habitants uniquement dans l'unité urbaine de Paris. Le seuil serait porté à 3 500 habitants dans le reste de l'Île-de-France - comme c'est le cas dans l'ensemble du territoire national.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Cela concerne 25 très petites communes rurales, en aucun cas Marnes-la-Coquette.

La proposition n° 159 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 46 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 46 bis B

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n° 160 supprime le report de 2025 à 2031 de l'échéance pour atteindre l'objectif de 20 ou de 25% de logements sociaux mais conserve un calendrier spécifique pour les communes entrées dans le champ d'application de la loi SRU après 2015.

La proposition n° 160 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 46 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 46 bis C

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – La proposition commune n° 161 supprime l'article introduit par le Sénat, tendant à la contractualisation des modalités d'application de la loi SRU.

M. Marc Daunis. – Notre rapporteur a cédé...

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Parce qu'elle avait la volonté d'aboutir.

M. Thibault Bazin. – Par solidarité, je voterai pour le dispositif introduit par le Sénat.

La proposition n° 161 est adoptée.

L'article 46 bis C est supprimé.

Avant l'article 47, Intitulé du chapitre III du titre III

La proposition commune n°271, rédactionnelle, est adoptée et l'intitulé du chapitre III est modifié.

Articles 47 bis A, 47 bis B, 47 bis C

Les articles 47 bis A, 47 bis B, 47 bis C sont adoptés dans la rédaction du Sénat.

Article 47 bis

La proposition commune n° 162, rédactionnelle, est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 47 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 48

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – La proposition commune de rédaction n° 163 vise à permettre aux observatoires locaux des loyers d'obtenir de manière systématique les données sur les loyers pratiqués par les « grands » bailleurs, qui parfois gèrent en direct un parc représentant une part significative de l'offre de logement privé sur un territoire. Pour disposer d'une estimation solide des loyers pratiqués dans cette zone, leur participation est indispensable.

La proposition n° 163 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure. – La proposition commune de rédaction n° 164 corrige une erreur matérielle, et rétablit une partie du I de l'article 25-9 de la loi du 6 juillet 1989 abrogé en raison de l'expérimentation sur l'encadrement des loyers. En effet il est nécessaire de maintenir les dispositions relatives à la procédure de droit commun de réévaluation des loyers manifestement sous-évalués.

La proposition n° 164 est adoptée.

Les propositions communes n° 272 et 273, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 48 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 49

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 165 vise à allonger à deux ans le délai, inscrit par le Sénat, pour qu'une collectivité territoriale demande la mise en place de l'expérimentation relative à l'encadrement des loyers sur son territoire. Le délai actuel d'un an apparaît, en effet, trop court pour permettre aux collectivités intéressées de se manifester pour participer à cette expérimentation organisée sur la base du volontariat.

M. Thibault Bazin, député. – Nous avons combattu le dispositif d'encadrement des loyers, qui a été contesté devant les tribunaux. Par cohérence, nous voterons contre cette proposition de rédaction.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Quant à nous, nous sommes favorables à l'encadrement des loyers, mais nous estimons qu'il ne devrait plus être expérimental, puisque l'expérimentation a eu lieu et que nous disposons de retours. Par conséquent, nous nous abstiendrons.

La proposition n° 165 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 166 vise à limiter l'exclusion des logements appartenant à des bailleurs sociaux de l'expérimentation relative à l'encadrement des loyers aux seuls logements conventionnés.

La proposition n° 166 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune de rédaction n° 167 opère une coordination avec l'article 34.

La proposition n° 167 est adoptée.

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune de rédaction n° 168 vise à corriger une erreur matérielle et à adapter aux spécificités des logements meublés les règles de révision du loyer dans le cadre de l'expérimentation relative à l'encadrement du niveau des loyers.

La proposition n° 168 est adoptée.

Les propositions communes n^{os} 274 et 275, rédactionnelles, sont adoptées. La commission mixte paritaire adopte l'article 49 dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 50 bis, 50 ter et 50 quater

Les articles 50 bis, 50 ter et 50 quater sont adoptés dans la rédaction du Sénat.

Article 51

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune de rédaction n° 169 vise à supprimer l'élargissement à l'ensemble du territoire de l'obligation de déclaration préalable en mairie des locations touristiques de résidences principales.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Les sénateurs socialistes s'abstiennent.

La proposition n° 169 est adoptée.

Les propositions communes n^{os} 276 et 277, rédactionnelles, sont adoptées. La commission mixte paritaire adopte l'article 51 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 51 bis A

L'article 51 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 52

L'article 52 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 52 bis A

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

La proposition commune n° 170 vise à supprimer l'article 52 bis A, ajouté par le Sénat, dont l'objet est de réduire la durée minimale des conventions d'usufruit locatif.

La proposition n° 170 est adoptée. En conséquence, l'article 52 bis A est supprimé.

Article 52 ter

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 171 rétablit la rédaction de l'Assemblée nationale, afin de limiter l'objet de cet article à l'allongement des délais pour la signature des conventions relatives au logement des travailleurs dans les communes touristiques.

La proposition n° 171 est adoptée. L'article 52 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 53

L'article 53 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 53 bis

L'article 53 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 53 ter

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 172 rétablit la rédaction de l'Assemblée nationale, afin d'en rester aux équilibres du droit existant s'agissant des délais relatifs aux congés donnés par le locataire et le propriétaire.

M. Thibault Bazin, député. – Les déséquilibres actuels dans la relation entre locataire et propriétaire n'incitent pas les investisseurs à s'engager ni à remettre des biens sur le marché pour répondre à la crise du logement. Une telle proposition de rédaction ne va pas dans le bon sens.

La proposition n° 172 est adoptée. L'article 53 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 53 quater A

L'article 53 quater A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 53 quater B

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 173 vise à allonger de deux à cinq ans la périodicité de la révision, par décret, de la liste des charges récupérables, rendue obligatoire par le Sénat.

La proposition n° 173 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 53 quater B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 53 quater C

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 174 tend à supprimer l'article 53 quater C, ajouté par le Sénat, dont l'objet est de rétablir la clause pénale dans les contrats de location, afin d'en rester aux équilibres du droit existant en la matière.

M. Thibault Bazin, député. – Dans la même logique, nous sommes contre cette suppression.

La proposition n° 174 est adoptée. En conséquence, l'article 53 quater C est supprimé.

Article 53 quater D

Mme Christelle Dubos, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 175 tend à supprimer l'article 53 quater D, ajouté par le Sénat, qui autorise le bailleur à facturer des frais de relance au locataire.

M. Thibault Bazin, député. – C'était une mesure de bon sens ; il est dommage qu'elle ne soit pas maintenue.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons tenté jusqu'au bout de la sauver, mais cela fait partie du compromis...

La proposition n° 175 est adoptée. En conséquence, l'article 53 quater D est supprimé.

Article 53 quater

L'article 53 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 53 quinquies (Supprimé)

L'article 53 quinquies demeure supprimé.

Article 54

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 199 rétablit la rédaction de l'Assemblée nationale, afin de ne pas alourdir le processus de conclusion des conventions d'opération de revitalisation de territoire (ORT).

La proposition n° 199 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 200 résulte d'un compromis. Elle prévoit, conformément à la position de l'Assemblée nationale, que le centre-ville de la ville principale du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale devra nécessairement être intégré au périmètre de l'opération de revitalisation de territoire. Elle précise que d'autres centres-villes peuvent aussi être inclus dans ce périmètre. Elle supprime, par ailleurs, la définition des centres-villes.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Les sénateurs socialistes voteront contre.

La proposition n° 200 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 201 supprime l'obligation pour le représentant de l'État

dans le département d'informer les parlementaires et les présidents du conseil régional et du conseil départemental sur les ORT conduites dans le département. Un bilan annuel et une évaluation tous les cinq ans de chaque ORT restent prévus à l'alinéa 30.

La proposition n° 201 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 202 limite les mesures – jusqu'ici prévues à l'article 54 *bis* AD – visant, de manière générale, à interdire les baux « tout immeuble » ainsi que les travaux condamnant les accès aux locaux ayant une destination distincte, aux seuls centres-villes situés dans un périmètre ORT, pour autant que la convention le prévoie.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Nous votons contre.

La proposition n° 202 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 203 tend à rétablir le texte de l'Assemblée nationale, afin que l'institution de périmètres de sauvegarde ou de préemption reste une faculté en périmètre ORT. En outre, la possibilité de délégation du droit de préemption aux opérateurs qui mettent en œuvre les actions prévues dans la convention ORT est importante et doit être maintenue expressément.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Nous voterons systématiquement contre toutes les propositions de rédaction qui tendent à supprimer du projet de loi les dispositions issues de la proposition de loi présentée par nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin que le Sénat a adoptée à l'unanimité.

La proposition n° 203 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 204 supprime la possibilité d'inscrire dans les actions de l'ORT, à titre expérimental, la possibilité de déroger aux règles du PLU relatives à la densité, au gabarit et aux obligations en matière de stationnement pour favoriser le développement de logements locatifs sociaux dans les bâtiments anciens.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – Je m'abstiens sur toutes les propositions de rédaction concernant cette partie du texte.

M. Thibault Bazin, député. – Je m'abstiens également.

La proposition n° 204 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 205 – en lien avec la suppression de l'article 54 *quinquies* pérennisant le dispositif des contrats de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) – prévoit le maintien, au-delà de la durée d'expérimentation prévue par la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, des seuls CRAC dans lesquels seraient déjà engagés des signataires d'une convention d'ORT.

La proposition n° 205 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 206 reprend le mécanisme proposé par un amendement du Gouvernement déposé au Sénat prévoyant un principe d'absence d'autorisation d'exploitation commerciale en périmètre ORT, sauf si la convention ORT prévoit l'application de ce régime au-delà d'un seuil qu'elle définit. Ce seuil ne pourra être inférieur à 5 000 mètres carrés ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, à 2 500 mètres carrés. Ce régime pourra s'appliquer tant aux créations nouvelles qu'aux extensions de surface de vente.

M. Jean-Luc Lagleize, député. – Ces seuils sont trop élevés. Nous nous abstenons.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je rappelle que le texte initial ne comportait aucun seuil.

La proposition n° 206 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 207 rétablit le dispositif de moratoire adopté par l'Assemblée nationale – comportant un pouvoir d'appréciation du préfet pour son prononcé – tout en prévoyant son application aux extensions de surfaces de vente et en précisant la procédure pour les demandes d'autorisation relatives à des implantations sur le territoire d'un EPCI limitrophe situé dans un autre département, conformément à la position du Sénat.

La proposition n° 207 est adoptée.

La proposition commune n° 208, de coordination rédactionnelle, est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis AAA

La proposition commune n° 209, de coordination rédactionnelle, est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis AAA dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis AAB

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 210 supprime la disposition permettant l'octroi de subventions aux librairies indépendantes.

M. Michel Vaspert, sénateur. – Je rappelle que cette disposition avait fait l'objet d'un amendement de notre collègue Laure Darcos, lors de la discussion de la proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat mentionnée tout à l'heure. Son abandon représente un gros sacrifice de la part des sénateurs.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette disposition est de nature fiscale et trouverait mieux sa place dans le projet de loi de finances.

M. Robin Reda, député. – Je voterai contre cette suppression, par solidarité avec ma collègue de l'Essonne et par appétence littéraire. Il s'agit d'une disposition concrète importante pour la revitalisation des centres-villes. Il faudrait envoyer un signal fort à cette

profession sinistrée du fait de la concurrence des « géants du numérique ». La proposition de loi me paraissait solide et il serait intéressant de pouvoir examiner à nouveau cette mesure qui fait consensus.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je suggère à nos collègues de déposer un amendement en ce sens lors de la discussion budgétaire.

M. Michel Vaspert, sénateur. – Il faudra le soutenir !

La proposition n° 210 est adoptée. En conséquence, l'article 54 bis AAB est supprimé.

Article 54 bis AA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 211 supprime l'article 54 bis AA qui instaure le bail à réhabilitation avec option d'achat et le bail viager.

La proposition n° 211 est adoptée. En conséquence, l'article 54 bis AA est supprimé.

Article 54 bis AB

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 212 vise à assurer une meilleure insertion dans le code général des collectivités territoriales de ces dispositions relatives au maintien des services publics, et à assurer des coordinations juridiques.

La proposition n° 212 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 213 vise à simplifier les dispositions de cet article relatif au maintien des services publics, en les limitant à une information préalable des élus locaux, tout en conservant le principe d'un lien entre ORT et localisation des services publics.

La proposition n° 213 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis AB dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis AC

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 214 vise à supprimer l'article 54 bis AC, portant création du contrat de dynamisation commerciale.

La proposition n° 214 est adoptée. En conséquence, l'article 54 bis AC est supprimé.

Article 54 bis AD

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 215 supprime les mesures visant, de manière générale, à interdire les baux « tout immeuble » ainsi que les travaux condamnant les accès aux locaux

ayant une destination distincte. Cette suppression est la conséquence de la reprise de ces mesures, en les limitant aux périmètres ORT, à l'article 54.

La proposition n° 215 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis AD dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis B

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 216 vise à éviter l'effet rétroactif de l'article 54 bis B, qui porte sur l'extension du dispositif de déduction fiscale « louer abordable ».

M. Thibault Bazin, député. – Il s'agit là d'une mesure fiscale. Il y a vraiment deux poids et deux mesures !

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Votre objection porte davantage sur la forme que sur le fond, mais il s'agit d'une mesure de cohérence.

M. Thibault Bazin, député. – Je m'abstiens.

La proposition n° 216 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis C

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 217 conserve les dispositions votées au Sénat qui permettent la présence des représentants des réseaux consulaires au sein des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). Toutefois, sont supprimées les dispositions prévoyant l'élargissement de cette commission à un maire des communes limitrophes et la réduction corrélative du nombre des personnes qualifiées. De même, est supprimé l'ajout de deux élus locaux au sein de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – C'est bien dommage ! À la CNAC, il n'y a que les services de l'État.

Mme Valérie Létard, sénatrice. – On est bien d'accord !

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette disposition porterait atteinte à l'équilibre entre les différents collèges de la CNAC.

La proposition n° 217 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis C dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis D

La proposition commune n° 218, de coordination rédactionnelle, est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 219 modifie l'article 54 bis D, qui renforce la contrainte

sur les propriétaires et le rôle du préfet dans la procédure de démantèlement des terrains inexploités, en faisant débiter le dispositif une fois la commercialité du site perdue, soit trois ans après la fin de l'exploitation commerciale.

La proposition n° 219 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 220 supprime l'interdiction de délivrance d'une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale (AEC) au propriétaire qui n'a pas respecté ses obligations.

La proposition n° 220 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis D dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis E

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 221 supprime les dispositions de l'article 54 bis E qui prévoient des exonérations d'AEC en centre-ville pour les friches commerciales et les magasins en circuit court en dessous de seuils plus élevés que les seuils de droit commun. En revanche, l'exonération complète d'AEC pour les projets d'opération immobilière mixte est conservée.

La proposition n° 221 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis E dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis F

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 222 vise à rendre plus opérationnelle l'obligation pour le pétitionnaire d'AEC de réaliser un bilan carbone direct et indirect.

La proposition n° 222 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 223 supprime l'interdiction de délivrance d'une AEC à quiconque exploite directement ou indirectement un commerce de manière illicite.

La proposition n° 223 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 224 vise à supprimer la mesure interdisant de délivrer une autorisation lorsque le demandeur n'a pas démontré que le projet ne nuit pas au tissu commercial. En contrepartie, elle réintroduit la notion d'« impact sur le tissu commercial existant » dans les éléments que devra comporter l'analyse d'impact du projet, pour permettre de mieux l'évaluer, sans le conditionner à la délivrance de l'autorisation qui se fera également sur d'autres critères.

La proposition n° 224 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis F dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis G

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 225 vise à supprimer les dispositions adoptées au Sénat qui imposent une règle d'unanimité à la CNAC dans les cas où cette dernière rend une décision favorable d'AEC contre les CDAC. En revanche, la possibilité pour un membre de la CDAC d'exposer devant la CNAC la position de la CDAC est conservée.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Nous votons contre.

La proposition n° 225 est adoptée. La commission mixte adopte l'article 54 bis G dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis H

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 226 retient l'essentiel des dispositions du Sénat visant à mieux contrôler la conformité des implantations ou extensions commerciales aux AEC préalablement délivrées, mais en raisonnant à partir de l'ouverture du projet au public et non de l'achèvement des travaux. Elle procède également à des modifications rédactionnelles.

La proposition n° 226 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 227 porte de un à trois mois le délai de mise en demeure de régulariser la surface de vente autorisée au regard des prescriptions de l'AEC.

La proposition n° 227 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis H dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis I

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 228 renforce le dispositif prévu à cet article en prévoyant davantage d'outils – revêtant un caractère facultatif – au document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) afin d'en rendre le contenu plus efficient tout en tenant compte des avancées intégrées par le Sénat. Ces outils permettront de mieux préserver les centralités urbaines et d'intégrer, lorsque cela s'avère nécessaire, la logistique commerciale à l'échelle du bassin de vie.

La proposition n° 228 est adoptée.

La proposition commune n° 229, rédactionnelle, est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis I dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis J

La proposition commune n° 230, rédactionnelle, est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis J dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 bis K

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 231 permet à la CNAC de connaître directement des corrections apportées à un projet par l'autorité qui les a sollicitées, à la stricte condition que ces corrections restent marginales, c'est-à-dire qu'elles ne modifient pas l'économie générale du projet. Elle supprime également une mesure de coordination inopérante.

La proposition n° 231 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 bis K dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 ter A

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 232 vise à supprimer les dispositions de l'article 54 ter A qui abaissent de manière générale les seuils d'autorisation d'exploitation commerciale. Le seuil de droit commun des autorisations d'exploitation commerciale, fixé à 1 000 mètres carrés, est donc conservé.

Cette proposition procède également à une coordination juridique, afin que l'article L. 752-4 du code de commerce ne s'applique pas dans le cadre des ORT, en cohérence avec les dispositions prévues aux alinéas 35 et 36 de l'article 54 du présent projet de loi.

La proposition n° 232 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 54 ter A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 54 ter B

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 233 supprime l'article 54 ter B qui prévoit la possibilité de déroger à certaines normes dans une ORT.

La proposition n° 233 est adoptée. En conséquence, l'article 54 ter B est supprimé.

Article 54 quinquies

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 234 supprime l'article 54 quinquies qui pérennise le dispositif des contrats de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC), par coordination avec la proposition de rédaction n° 205 faite à l'article 54, qui permet déjà de pérenniser dans les territoires signataires d'une ORT, au-delà de juin 2019 et pendant la durée de l'ORT, les CRAC engagés, à titre expérimental, avant la signature de l'ORT.

La proposition n° 234 est adoptée. En conséquence, l'article 54 quinquies est supprimé.

Article 55

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 176 vise à donner davantage de souplesse dans le choix

de la date de la consommation énergétique de référence servant à définir les obligations de réduction de consommation d'énergie. Les factures d'énergie sont, en effet, le plus souvent conservées cinq ans et ne sont pas disponibles pour les nouveaux propriétaires ou preneurs à bail.

La proposition n° 176 est adoptée.

Les propositions communes n^{os} 177 et 178, rédactionnelles, sont adoptées.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 179 rétablit la disposition, adoptée à l'Assemblée nationale, prévoyant une procédure de sanction administrative en cas de non-respect des obligations de réduction de niveau de consommation d'énergie finale.

La proposition n° 179 est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 55 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 55 bis AA

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les propositions communes n^{os} 180, 181 et 182 sont rédactionnelles.

Les propositions n^{os} 180, 181 et 182 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 55 bis AA dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 55 bis B

La commission mixte paritaire adopte l'article 55 bis B dans la rédaction du Sénat.

Article 55 bis C

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 183 rétablit l'article 55 bis C introduit par l'Assemblée nationale et relatif à l'opposabilité des diagnostics de performance énergétique, sous deux réserves : d'une part, l'entrée en vigueur de cet article est retardée de 2020 à 2021 afin de laisser le temps nécessaire au plan de fiabilisation des diagnostics engagé par le Gouvernement de produire tous ses effets ; d'autre part, l'opposabilité ne concernerait que le diagnostic et non les recommandations qui l'accompagnent.

La proposition n° 183 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 55 bis C dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 55 bis D

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les propositions communes n^{os} 184 et 185 sont rédactionnelles.

Les propositions n^{os} 184 et 185 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 55 bis D dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 55 bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les propositions communes n^{os} 186, 187 et 188 sont également rédactionnelles.

Les propositions n^{os} 186, 187 et 188 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 55 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 55 ter

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n^o 189 vise à revenir sur l'exclusion des logements sociaux de l'application du dispositif du carnet numérique.

La proposition n^o 189 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les propositions communes n^{os} 190, 191 et 192 sont rédactionnelles.

Les propositions n^{os} 190, 191 et 192 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 55 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 55 sexies (supprimé)

L'article 55 sexies demeure supprimé.

Article 56 bis A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n^o 113 vise à supprimer cet article, en cohérence avec la proposition commune de rédaction concernant l'article 56 *sexies* B, qui intègre le contenu de l'article 56 *bis* A.

La proposition n^o 113 est adoptée et l'article 56 bis A est en conséquence supprimé.

Article 56 bis

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 114 vise à rétablir l'article 56 *bis* tout en y intégrant des corrections d'ordre rédactionnel. Les maires pourront donc, lorsqu'ils feront face à une opération de division, exercer les pouvoirs de police qui leur sont conférés pour les immeubles collectifs à usage d'habitation.

La proposition n° 114 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 56 quater

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 115 vise à rétablir l'article 56 *quater* dans la version de l'Assemblée nationale. Au sein d'un EPCI, le suivi et la mise en œuvre des régimes de déclaration et d'autorisation préalable à la mise en location pourront être délégués aux communes qui en ont fait la demande.

La proposition n° 115 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56 quinquies A

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 116 vise à supprimer l'article 56 *quinquies A*, qui octroie aux maires et aux présidents d'EPCI la possibilité d'avoir accès au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour l'instruction des demandes des permis de diviser et permis de louer.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – C'est bien dommage.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Oui !

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article était juridiquement fragile.

La proposition n° 116 est adoptée et l'article 56 quinquies A est en conséquence supprimé.

Article 56 quinquies B

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 quinquies B dans la rédaction du Sénat.

Articles 56 quinquies et 56 sexies A (Supprimés)

Les articles 56 quinquies et 56 sexies A demeurent supprimés.

Article 56 sexies B

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 117 vise à intégrer le contenu de l'article 56 bis A à celui de l'article 56 sexies B pour une meilleure lisibilité du droit, et procède à une coordination juridique.

La proposition n° 117 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 sexies B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56 sexies C

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 sexies C dans la rédaction du Sénat.

Article 56 sexies D

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 118 est rédactionnelle : il apparaît plus précis de viser l'ensemble des articles régissant les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne plutôt que de renvoyer aux mesures de police « au titre de la lutte contre l'habitat indigne ».

La proposition n° 118 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 sexies D dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 56 sexies

La proposition commune n° 119, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 56 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 57

La proposition commune n° 120, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 57 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 57 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 57 bis A dans la rédaction du Sénat

Article 57 bis B

La commission mixte paritaire adopte l'article 57 bis B dans la rédaction du Sénat.

Article 58

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 121 vise à préciser que les nouvelles dispositions prévues au présent article ne pourront entrer en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2021.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – Ces dispositions seront prises par ordonnances.

La proposition n° 121 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 122 vise à rétablir l'habilitation à légiférer par ordonnances pour préciser les pouvoirs de police générale du maire et modifier les dispositions actuellement en vigueur relatives aux transferts de compétences en matière de police spéciale de lutte contre l'habitat indigne.

M. Thibault Bazin, député. – Les maires pourront-ils s'y opposer ?

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les ordonnances le détermineront.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur. – C'est justement pourquoi nous en différons l'entrée en vigueur ; nous restons vigilants.

M. Thibault Bazin, député. – La prise en compte des maires dans ce texte devait être une condition du succès de cette commission mixte paritaire ! Cet esprit n'est pas respecté ici.

La proposition n° 122 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 58 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 58 bis A

La proposition commune n° 123, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 58 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 58 ter

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 235 vise, d'une part, à supprimer le bénéfice du délai de deux mois entre le commandement de quitter les lieux et la mise en œuvre effective de l'expulsion pour les personnes entrées par voie de fait dans le domicile d'autrui et, d'autre

part, à supprimer le bénéfice de la trêve hivernale pour ces *squatters*. En revanche, elle ne retient pas les dispositions adoptées au Sénat qui élargissent à l'ensemble des locaux à usage d'habitation le dispositif pénal de lutte contre les phénomènes de squat.

M. Thibault Bazin, député. – N'est-ce pas un retour en arrière par rapport à la version du Sénat ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Partiellement !

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Il s'agit plutôt d'une convergence.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Monsieur le rapporteur, ces dispositions s'appliqueront-elles bien aux résidences secondaires ?

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Oui, la notion de « domicile » comprend les résidences secondaires.

La proposition n° 235 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 58 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 236 vise à instituer un régime d'aide spécifique aux copropriétés déclarées en carence au titre de l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation, afin de permettre à l'Agence nationale de l'habitat d'apporter un soutien financier à la collectivité locale dans l'acquisition et le traitement de la copropriété concernée, en finançant une part du déficit généré par l'opération.

La proposition n° 236 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 237 vise à sécuriser la procédure dont l'objet est de prononcer l'état de carence de la copropriété au vu des graves difficultés qu'elle rencontre et de son incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la sécurité ou la santé des occupants, en précisant les cas de notification des conclusions de l'expertise valant signalement.

La proposition n° 237 est adoptée.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 238 prévoit que l'arrêté de l'autorité compétente, prévu à la première phrase de l'article, est notifié aux propriétaires et copropriétaires des immeubles concernés ainsi qu'aux syndicats de copropriétaires intéressés.

La proposition n° 238 est adoptée.

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 239 vise à ouvrir à l'ensemble des établissements

publics fonciers la possibilité de recourir aux établissements publics d'aménagement pour mener des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN).

La proposition n° 239 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis AA

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 240 vise à supprimer l'article 59 *bis* AA, qui donnait au président du conseil syndical la possibilité d'assigner le syndic et de le contraindre à s'exécuter.

M. Marc Daunis, sénateur. – Nous avons eu au Sénat, à l'occasion de cet article, un débat au sujet de l'impuissance du conseil syndical, qui n'a pas la personnalité juridique et se trouve donc complètement entre les mains du syndic. Je ne comprends pas le refus de l'Assemblée nationale de conserver cet article.

M. Thibault Bazin, député. – Oui, tout le monde a connaissance de tels problèmes ! Il faut maintenir la possibilité d'assigner le syndic.

M. Marc Daunis, sénateur. – Actuellement, il n'existe aucun moyen de contraindre le syndic à s'exécuter !

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article ferait peser une responsabilité trop lourde, qui pourrait avoir des conséquences financières, sur le président du conseil syndical. Les ordonnances préciseront la législation en la matière.

M. Marc Daunis, sénateur. – On connaît des situations ubuesques !

La proposition n° 240 est adoptée. En conséquence, l'article 59 bis AA est supprimé.

Article 59 bis AB

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 241 renvoie à un texte réglementaire la fixation du montant des indemnités accordées, à l'instar de ce qui est prévu pour l'état daté.

La proposition n° 241 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis AB dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis A

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 242 rétablit l'obligation d'un débat annuel sur le taux des cotisations affectées au fonds de travaux.

La proposition n° 242 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis B

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 243 renvoie à un décret le soin d'établir une liste minimale des documents devant être accessibles en ligne.

M. Thibault Bazin, député. – Ne peut-on pas la sous-amender afin d'ajouter une date de publication des décrets ?

La proposition n° 243 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis C

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 244 supprime cet article. Imposer une obligation périodique de mise en concurrence pour tous contrats reconductibles ou consentis pour une durée supérieure ou égale à deux ans risque de conduire à un encombrement de l'ordre du jour des assemblées générales et à une augmentation des honoraires des syndics, ce qui est contraire à l'objectif de diminution des charges de copropriété poursuivi par le texte adopté.

La proposition n° 244 est adoptée. En conséquence, l'article 59 bis C est supprimé.

Article 59 bis D

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 245 sécurise le régime du lot transitoire en précisant que le droit de construire doit porter sur une surface déterminée du sol et en prévoyant que le lot transitoire doit être expressément prévu dans le règlement de copropriété. Il convient également de prévoir des dispositions transitoires afin que les syndicats de copropriétaires puissent adapter leur règlement de copropriété à cette nouvelle disposition.

La proposition n° 245 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis D dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis E

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis E dans la rédaction du Sénat.

Article 59 bis F

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 246 améliore la rédaction de l'article 59 bis F, adopté par le Sénat, qui a notamment pour objet de compléter la liste de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1965 afin d'étendre la présomption de partie commune au droit d'affichage.

La proposition n° 246 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis F dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis G

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 247 améliore l'article 59 bis G, adopté par le Sénat, qui consacre les notions jurisprudentielles de parties communes spéciales et de parties communes à jouissance privative.

La proposition n° 247 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis G dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis H

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 248 supprime cet article introduit par le Sénat, qui précise les conséquences de l'absence d'habilitation du syndic à agir en justice, cette disposition étant de nature réglementaire.

La proposition n° 248 est adoptée. En conséquence, l'article 59 bis H est supprimé.

Article 59 bis I

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 249 supprime cet article qui prévoyait la suppression de la mise en concurrence du contrat de syndic.

M. Marc Daunis, sénateur. – Très bien !

La proposition n° 249 est adoptée. L'article 59 bis I est en conséquence supprimé.

Article 59 bis J

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 250 supprime cet article introduit par le Sénat qui prévoit que le

copropriétaire peut être représenté pour le contrôle des comptes annuels en prévision de l'Assemblée générale, cette disposition étant de nature règlementaire.

La proposition de rédaction n° 250 est adoptée. L'article 59 bis J est en conséquence supprimé.

Article 59 bis K

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 251 clarifie la rédaction de l'article 59 bis K, introduit par le Sénat, qui étend l'exigibilité immédiate des provisions sur charges non encore échues prévue à l'article 19-2 de la loi du 10 juillet 1965, à défaut de versement d'une provision à sa date d'exigibilité, aux dépenses pour travaux votées non comprises dans le budget prévisionnel, ainsi qu'aux sommes appelées au titre de l'approbation des comptes.

La proposition n° 251 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis K dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis L

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 252 supprime cet article. Nous maintenons la désignation judiciaire du conseil syndical.

La proposition n° 252 est adoptée. En conséquence, l'article 59 bis L est supprimé.

Article 59 bis M

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 253 améliore la rédaction de l'article 59 bis M introduit par le Sénat, qui consacre la possibilité pour les copropriétaires de voter par correspondance et par voie électronique.

La proposition n° 253 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis M dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis N

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 254 porte sur l'article 59 bis N, introduit par le Sénat, afin de remédier aux difficultés pratiques rencontrées par les copropriétaires concernant les travaux d'économie d'énergie, qui relèvent de majorités de vote différentes, dont les critères de distinction sont peu lisibles.

Le texte adopté au Sénat soumet l'ensemble des décisions relatives aux travaux d'économie d'énergie à la majorité des voix de tous les copropriétaires, y compris lorsque ces travaux sont imposés par les lois et règlements. Ce faisant, les travaux d'économie d'énergie

imposés par les lois et règlements seraient soumis à une majorité plus stricte que celle prévue pour tous les autres travaux imposés, qui relèvent de la majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés. Nous proposons de remédier à cette situation.

M. Marc Daunis, sénateur. – Nous étions intervenus sur ce sujet.

M. Xavier Iacovelli, sénateur. – Pour voter contre !

La proposition n° 254 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis N dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 59 bis O

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 255 améliore l'article 59 *bis* O, adopté par le Sénat, qui réduit le délai de prescription des actions personnelles nées de l'application de la loi du 10 juillet 1965 à cinq ans, afin d'aligner le délai de prescription en matière de copropriété avec le délai de droit commun.

La proposition n° 255 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 59 bis O dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 60

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 256 rétablit l'habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer la copropriété, en précisant toutefois que ces nouvelles dispositions ne pourront entrer en vigueur qu'à compter du 1^{er} juin 2020, ce qui offrira de la prévisibilité aux copropriétaires.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – On a noté la bonne volonté de la chancellerie à ce sujet....

M. Marc Daunis, sénateur. – Nous avons cédé !

La proposition n° 256 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 60 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 60 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 60 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 61 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 61 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 62 ter

La proposition commune n° 124, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 62 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 62 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 62 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 62 quinquies

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article 62 *quinquies* permettra aux réseaux de communications électroniques d'être atterrés dans la bande littorale à l'instar de ce qui est fait pour d'autres réseaux. Toutefois, en restreignant cette possibilité aux seules obligations de service public mentionnées à l'article L. 35 du code des postes et des communications électroniques, il ne répond pas véritablement aux besoins en la matière. En effet, le service public des communications électroniques ne correspond qu'à la ligne téléphonique classique qui permet des possibilités restreintes en matière de transmission des données. La proposition commune de rédaction n° 125 autorise donc l'atterrage de l'ensemble des réseaux de communications électroniques.

La proposition n° 125 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 62 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 63

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 126 rétablit le délai de deux mois octroyé aux propriétaires pour formuler des observations lorsqu'une servitude devrait affecter leur propriété en vue d'établir un réseau de communications électroniques ; elle conserve en revanche l'élargissement du champ d'application de la servitude d'élagage.

La proposition n° 126 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 63 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 63 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 63 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 63 ter

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 127 rétablit l'article 63 *ter*, qui entend assurer l'application du dispositif de la participation pour équipements publics exceptionnels aux réseaux de communications électroniques.

La proposition n° 127 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 63 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 63 quater

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 128 rétablit le texte de l'Assemblée nationale, qui exigeait que l'assemblée générale des copropriétaires se prononce sur la proposition d'un opérateur d'installer la fibre dans leur immeuble au plus tard douze mois suivant la date de réception de celle-ci par le syndic.

La proposition n° 128 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 63 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 63 quinquies

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 129 supprime cet article qui impose à tout propriétaire de fournir une fiche d'information relative à l'accès aux réseaux fixes et mobiles en cas de vente ou de location.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Dommage !

M. Marc Daunis, sénateur. – En effet !

La proposition n° 129 est adoptée. En conséquence, l'article 63 quinquies est supprimé.

Article 64

La proposition commune n° 130, de coordination rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 64 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 64 bis

La proposition commune de coordination rédactionnelle n° 131 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 64 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 64 ter

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le développement de la fibre est fondé en France sur un modèle d'incitation au co-investissement. Cet article, qui vise à développer les offres activées, pourrait modifier substantiellement les modèles d'affaires des opérateurs en favorisant des opérateurs qui n'ont pas co-investi et qui pourront néanmoins être présents sur le marché de détail à moindre coût ou avec une prise de risque limitée. C'est pourquoi la proposition commune de rédaction n° 132 restreint l'obligation de faire droit aux demandes raisonnables d'accès activé aux lignes à très haut débit en fibre optique, telle qu'introduite au Sénat, aux seuls réseaux d'initiative publique.

M. Marc Daunis, sénateur. – Nous étions inquiets d'un doublement de l'infrastructure qui constituerait une gabegie.

M. Patrick Chaize, sénateur. – La rédaction de l'article proposée aujourd'hui tend à limiter la duplication des réseaux, notamment pour les réseaux d'initiative publique. La règle que le Gouvernement a voulu conserver est d'autoriser la duplication des réseaux et la concurrence à ce titre en zone dense ou rentable, mais de limiter les investissements dans le cas de réseaux d'initiative publique.

La proposition n° 132 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 64 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 64 quater

La proposition de précision rédactionnelle n° 133 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 64 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 64 quinquies

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune n° 134 supprime la possibilité pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de financer des investissements dans les réseaux de communications électroniques.

M. Patrick Chaize, sénateur. – J'ai du mal à comprendre la cohérence de cette proposition avec le fait que l'Agence du numérique et l'ensemble des acteurs de ce secteur poussent chaque strate de collectivités territoriales à apporter sa contribution, en raison de la lourdeur des investissements. C'est la pratique courante.

La suppression de cet article va créer de vraies difficultés de mise en œuvre et risque de bloquer des projets. Je sais bien que la direction générale des collectivités locales (DGCL) n'aime pas les financements croisés, mais cela pose problème pour les communications électroniques.

M. Thibault Bazin, député. – Cela vaut-il aussi pour l'apport de terrains ?

M. Patrick Chaize, sénateur. – L'article porte sur les fonds de concours.

M. Thibault Bazin, député. – Un terrain vendu à un prix défiant la concurrence est un concours en nature. Il est tellement difficile de trouver des solutions qu'il faut donner aux communes tous les moyens d'y parvenir.

M. Patrick Chaize, sénateur. – Le foncier n'est pas le problème s'agissant des réseaux fixes. Je comprends la doctrine de la DGCL, mais il y a un vrai problème concret à régler.

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je maintiens la rédaction de compromis.

La proposition n° 134 est adoptée.

En conséquence, l'article 64 quinquies est supprimé.

Article 65

M. Richard Lioger, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 135 prévoit la consultation obligatoire de la commission supérieure du numérique et des postes, commission administrative consultative principalement composée de parlementaires, sur la mise en œuvre de l'extinction de la diffusion par voie hertzienne terrestre de données horaires, dont la décision appartiendra au Gouvernement.

La proposition n° 135 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 65 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je me félicite du succès de cette commission mixte paritaire. Je suis très admirative du travail que vous avez tous accompli.

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Je tiens à remercier notre présidente, qui a fait un travail remarquable.

La réunion est close à 21 h 05.

Mercredi 26 septembre 2018

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information s'est réunie au Sénat le mercredi 26 septembre 2018 à 9 heures.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau : Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente ; M. Bruno Studer, député, vice-président.

La commission a désigné ensuite : Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, rapporteure pour le Sénat ; M. Bruno Studer, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente, rapporteure pour le Sénat. – Comme vous le savez, en séance publique, le Sénat a adopté par 288 voix contre 31 une motion tendant à opposer la question préalable, que j'avais défendue au nom de la commission de la culture. Le rapporteur de la commission des lois, Christophe-André Frassa, avait fait adopter une motion semblable sur la proposition de loi organique.

Le Sénat a donc choisi, à une très large majorité, de ne pas examiner ces deux textes, ce qui augure mal, nous pouvons en convenir dès maintenant, d'un succès de notre CMP.

Il existe un fort consensus dans nos deux assemblées sur la réalité du défi posé par les fausses informations à nos démocraties. De cela, le Sénat est pleinement conscient. La position qui a été exprimée ne traduit en rien une négation du problème, mais nous craignons que le remède ne soit pire que le mal, et que les solutions proposées restent trop partielles.

Un remède pire que le mal : les oppositions se sont principalement cristallisées sur l'article premier de la proposition de loi ordinaire, instaurant une procédure de référé. En dépit des efforts de la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée, Mme Naïma Moutchou, nous achoppons toujours sur la définition des fausses informations. De là découlent nos très vives craintes sur le dispositif mis en place pour en interdire la diffusion. C'est un point central : nous touchons là à la liberté d'expression, qui plus est en période électorale – les élections sont précisément un moment démocratique où le contrôle doit être le plus limité possible. Nous doutons que le juge des référés, qui pourra être saisi par à peu près tout le monde, soit en mesure de se prononcer en très peu de temps... sauf sur les cas les plus flagrants, où son intervention est la moins nécessaire. S'il ne se prononce pas, la fausse

information en sera confortée. Selon nous, la solution inscrite à l'article premier est donc au mieux inefficace, au pire dangereuse.

On trouve aux articles suivants des solutions qui, pour comporter moins de risques, n'en sont pas moins inadaptées. Il en va ainsi des nouveaux pouvoirs confiés au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) au titre II – pouvoirs dont le président du CSA, que nous avons auditionné, semblait bien en peine de nous préciser la portée. La suspension d'une chaîne risquerait d'entraîner en réaction des difficultés pour notre presse dans les pays visés.

Les dispositions sont inadaptées également à la régulation des plateformes. Nous sommes contraints par le cadre de la directive de 2000. Une réflexion est indispensable pour sortir du régime de l'irresponsabilité des hébergeurs, sans entraver la liberté d'expression. Je sais que le président Studer y est attentif. Je dépose prochainement une proposition de résolution européenne sur le sujet afin, je l'espère, d'ouvrir un débat au niveau européen.

Enfin, le Sénat porte depuis longtemps un grand intérêt à la formation au numérique et aux médias. Nous avons donc été sensibles au titre III bis que vous avez introduit. Cependant, dès 2011, à l'initiative de la commission de la culture dont j'étais le rapporteur, dans le cadre de l'examen du « troisième paquet télécom », le Sénat a inscrit dans la loi que *« Dans le cadre de l'enseignement d'éducation civique, les élèves sont formés afin de développer une attitude critique et réfléchie vis-à-vis de l'information disponible (...) dans l'utilisation des outils interactifs lors de leur usage des services de communication au public en ligne »*. Malheureusement, sept ans plus tard, il nous manque toujours un plan d'action global et stratégique. Il faut y travailler.

Cependant, je tiens à souligner le travail considérable réalisé par l'Assemblée nationale sur le texte, qui me paraît rendre possible – et indispensable – une convergence future sur les grands enjeux. Je veux donc dire à nos collègues députés que si le Sénat n'a pas cru possible de pouvoir améliorer cette proposition, qui nous paraissait comporter de graves dangers, nous sommes tout comme eux conscients des enjeux, et prêts à travailler de concert pour parvenir à un monde numérique mieux régulé et moins sujet aux « manipulations de l'information », comme vous avez très justement rebaptisé la proposition de loi.

M. Bruno Studer, député, vice-président, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Vous avez formulé très clairement nos désaccords. Le Sénat a effectivement adopté, fin juillet, une question préalable, estimant qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur ce texte. Vous déploriez qu'il s'agisse d'une proposition de loi, ne donnant pas lieu à étude d'impact, et que le Gouvernement ait engagé la procédure accélérée. Pourtant, nous avons demandé un avis au Conseil d'État, qui nous a fourni tous les éléments essentiels ; je ne crois pas qu'une étude d'impact aurait apporté des informations supplémentaires de nature à modifier notre approche. Quant à la procédure accélérée, elle était justifiée par la perspective des élections européennes, scrutin dont on sait combien il peut servir de défouloir aux mouvements extrémistes sur des sujets comme l'immigration. On l'a vu lors de la campagne présidentielle, le phénomène prend de l'ampleur, sur notre territoire comme ailleurs. Enfin, nous avons suivi l'avis du Conseil d'État avec suffisamment de scrupules pour ne pas craindre le risque d'inconstitutionnalité.

J'aurais préféré un débat entre nous ; nous attendions vos propositions pour en discuter, afin de progresser par un travail commun, comme nous le faisons souvent. Je pense en particulier à l'éducation aux médias : nous avons complété des dispositions qui émanaient de votre assemblée ! Par l'adoption de cette motion, vous avez également rejeté un article qui

ne faisait que corriger une erreur matérielle. Sur le CSA, nous nous sommes bornés à traduire la jurisprudence en droit positif, posant les jalons d'une régulation de l'audiovisuel adaptée au monde numérique. Sur cette question, une mission achève ses travaux à l'Assemblée nationale et vous avez de votre côté travaillé à une évolution des pouvoirs du CSA. J'aurais donc préféré que vous apportiez des modifications au texte, au lieu de le rejeter en bloc. Le Sénat a souvent utilement enrichi les textes, et ce dialogue entre nos assemblées est indispensable à la démocratie.

Il ne reste plus qu'à constater qu'un accord entre nous n'est pas possible...

M. Philippe Bas, sénateur. – Une commission mixte paritaire ne saurait être un séminaire de réflexion, quel que soit l'intérêt du débat. Je n'ai rien à ajouter au propos de Mme la présidente Catherine Morin-Desailly. Le texte n'est pas, à nos yeux, améliorable, c'est pourquoi nous n'avons pas cherché à l'améliorer. C'est sa conception même que nous critiquons. Nous sommes opposés à l'adoption de la proposition de loi, comme à la proposition de loi organique sur le même sujet.

Mme Naïma Moutchou, députée. - Le désaccord est en effet trop profond, l'écart, rédhibitoire, entre notre texte et votre rejet. Je déplore l'absence de discussion au fond, sur un sujet que vous ne sauriez minimiser. C'était pourtant une occasion d'être à l'avant-garde de la lutte contre le fléau des fausses informations, qui se propagent en particulier par les réseaux sociaux. La démocratie est touchée au cœur, tous les grands scrutins sont une cible, nous ne pouvons tolérer ces tentatives de déstabilisation. Nos solutions étaient partielles, certes, mais c'était un début. Nous avançons sur une ligne de crête, entre droit à une information transparente et loyale et liberté d'expression. Nous proposons un vaccin qui soigne, non un vaccin qui tue ! Le juge des référés, garant des libertés fondamentales, est ici parfaitement dans son rôle.

Le Sénat, néanmoins, a pris conscience du problème, j'espère ainsi qu'à l'avenir, nous aurons l'occasion de rédiger ensemble de nouveaux textes en la matière.

M. David Assouline, sénateur. – Les fausses informations constituent une question suffisamment importante pour que l'on n'en traite pas de façon décousue, désinvolte, inefficace et dangereuse. Les enjeux en sont à la fois juridiques et politiques.

Ce sujet crucial pour la démocratie a des ramifications dans plusieurs domaines de l'action publique : l'audiovisuel, l'éducation, etc. Faut-il un texte sur les fausses informations ? Si tel est le cas, il exige un long débat, car une question nouvelle, correspondant à une ère nouvelle, nécessite d'élaborer un consensus. C'est la première chose que les députés devraient comprendre. Notre habitude est d'étudier les textes en profondeur. Une loi d'une telle portée ne saurait être adoptée malgré le rejet presque global de l'ensemble des sensibilités politiques, hormis la majorité présidentielle.

Peut-être en tiendrez-vous compte, pour rechercher un consensus entre vous, car la définition des fausses informations a entraîné des remous jusqu'entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Il serait bon de trouver sinon une unanimité, du moins un large accord.

Le juge des référés sera dans l'incapacité de traiter en quarante-huit heures toute la masse des demandes dont il sera saisi ; la plupart des fausses informations, non sanctionnées, obtiendront *de facto* une légitimité de vraies informations.

Nous rejetons le texte et souhaitons que l'on se penche beaucoup plus sérieusement sur la question de fond.

Mme Constance Le Grip, députée. – Le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale s'est opposé au texte au nom de principes intangibles qui ne sauraient être écornés ni abîmés. Ce texte n'est pas perfectible au prix d'une bonne volonté et d'un travail supplémentaire : ses fondements mêmes ne conviennent pas ! Nous ne nions pas le problème des manipulations massives, préjudiciables à la démocratie. Mais le combat est à mener au niveau européen, les dispositions sont à inscrire dans les directives sur le commerce, pour définir les responsabilités des plateformes et leur obligations de transparence.

M. Pierre Ouzoulias, sénateur. – L'étude d'impact sert à déterminer la matière sur laquelle on va légiférer. Ce n'est pas au Conseil d'État de le faire. Je regrette également que les résultats de la recherche publique n'aient pas été pris en compte. Une étude d'un laboratoire du CNRS a montré que sur 60 millions de messages diffusés sur les réseaux sociaux durant la campagne présidentielle, 0,0081 % d'entre eux relevait de la fausse information : cette part est statistiquement marginale. La députée de Paris Laetitia Avia, dans son rapport concernant la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet, souhaite porter à l'échelle européenne un projet de création d'un statut particulier d'hébergeur, induisant une responsabilité renforcée s'agissant du traitement des contenus illicites. C'est un sujet sur lequel nous devrions travailler ensemble.

M. Bruno Studer, député, vice-président, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne partage pas votre définition de l'étude d'impact, mais vous rejoins sur la nécessité de travailler à l'échelon européen sur un statut des opérateurs de l'Internet. Avec cette proposition de loi, la France adopte une position d'avant-garde dans l'Union européenne. Je suis allé voir la Commission européenne, le Parlement, pour travailler sur un texte qui n'est ni dangereux, ni inefficace. Nous n'avons pas été désinvoltes dans sa préparation. Nous aurions pu tenir une CMP riche d'échanges comme le fut celle sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), durant près de sept heures. C'est dommage... mais je sais que sur un certain nombre de sujets, comme la régulation à l'ère du numérique, nous nous rejoindrons dans l'avenir.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi.

La réunion est close à 9 h 20.

- Présidence de M. François Pillet -

La réunion est ouverte à 9 h 20.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information le mercredi 26 septembre 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. François Pillet, sénateur, vice-président, M. Didier Paris, député, vice-président, de M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat en remplacement de M. Christophe-André Frassa, et de Mme Naïma Moutchou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. François Pillet, sénateur, président. – Compte tenu de l'échec de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi, je vous propose de constater celui de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi organique.

Mme Naïma Moutchou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je vous renvoie à ce que j'ai dit précédemment...

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat en remplacement de M. Christophe-André Frassa. – Moi de même...

La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

La réunion est levée à 9 h 25.

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

Mardi 22 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

Audition de M. Stéphane Braconnier, professeur des universités

M. Vincent Delahaye, président. – Nous poursuivons nos auditions en entendant M. Stéphane Braconnier, professeur à l'Université Paris II, spécialiste de droit public de l'économie. Après le cours de fondamentaux que nous a donné le professeur Delvolvé, nous souhaitons approfondir avec vous quelques notions.

Notre sujet est la confusion de l'intérêt public et des intérêts privés au travers des mutations de la haute fonction publique. C'est le droit qui serait l'instrument de cette confusion au travers notamment de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. La notion d'intérêt général aurait ainsi perdu de son sens. Sur la question de l'évolution du droit public et du cadre juridique des allers-retours entre administration et secteur privé, nous serons heureux de connaître votre analyse.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Stéphane Braconnier prête serment.

M. Stéphane Braconnier. – Le sujet de votre commission d'enquête n'est pas très facile à cerner mais ses implications concrètes sont assez tangibles. La question est de savoir quelles sont les influences de l'évolution du droit public, notamment économique, sur les relations entre la sphère publique et la sphère privée : comment ces liens de plus en plus étroits se nourrissent des évolutions du droit public économique ou du droit public de l'économie, terme un peu plus vaste ?

Ces dernières années ont été marquées par une augmentation du nombre d'allers-retours entre secteur public et secteur privé. Cela tient, certes, aux évolutions du droit public, mais également à des phénomènes plus endogènes liés, notamment, à des évolutions du droit de la fonction publique favorisant ces passerelles. On a considéré que les expériences des uns pouvaient être utiles aux autres, et réciproquement. Je constate qu'en matière de conflits d'intérêts loi du 15 septembre 2017 n'est pas allée au bout de la logique notamment voulue par la Haute Assemblée afin de limiter la porosité entre secteurs public et privé.

Je souhaite introduire mon propos par quatre observations liées à quatre phénomènes relatifs à cette porosité.

Le premier phénomène est l'intensité de l'intervention publique sur l'économie. La France, depuis quelques décennies, voire quelques siècles, oscille entre un interventionnisme assez persistant et un libéralisme basé sur la volonté de s'adapter au mieux aux contraintes du marché. Dès l'apparition du colbertisme et la volonté de consolider la place de l'État dans l'économie, cela a conduit à des modèles un peu sophistiqués et hétérogènes d'interventionnisme. En réaction, cette évolution a paradoxalement préparé l'émergence des libertés économiques acquises à la Révolution. Cette politique qui conjugue la réglementation

et le rôle actif de l'État comme opérateur économique et les choix libéraux opérés à la Révolution ne seront finalement jamais remis en cause en France. De mon point de vue, elle est aujourd'hui encore, une forme de référence incontournable. Le libéralisme et la puissance économique du marché donnent à l'État des moyens d'agir et de se renforcer. Loin de s'opposer ou de s'exclure, le libéralisme et l'étatisme y ont tendance à se nourrir mutuellement. Comme un ouvrage l'a fait en 2017, on peut soutenir que plus de marché entraîne une présence renforcée de l'État. À la manière de la Cour des comptes, en janvier 2017, on peut alors s'interroger sur cette présence et, notamment, le rôle que peut jouer l'État en tant qu'actionnaire. La conjugaison entre libéralisme et interventionnisme, à des degrés différents selon les époques, favorise l'existence de liens étroits entre sphère publique et sphère privée.

Le deuxième phénomène est lié à la sophistication des questions économiques que l'État doit aujourd'hui traiter. Car, en 2018, ces questions sont beaucoup plus complexes que ce qu'elles ont été au début du XX^e siècle et, *a fortiori*, au XIX^e siècle. Les modalités d'action de l'État ont également changé puisque l'on est passé d'une logique de police économique à une logique de régulation sectorielle. La complexité nouvelle des questions a poussé l'État à se tourner vers la sphère privée pour y trouver un certain nombre de compétences dont ne dispose pas complètement la haute administration. L'exemple le plus topic est, je pense, celui des marchés financiers et des opérations de bourse dont est en charge l'Autorité des marchés financiers (AMF). Lorsqu'elle a été créée pour prendre la suite de la Commission des opérations de bourse (COB), le besoin de recruter des personnes connaissant parfaitement le fonctionnement de ces marchés financiers est alors apparu. Un dispositif a donc été intégré en ce sens dans la loi de modernisation de l'économie pour permettre à l'AMF de recruter à l'extérieur de l'administration, créant, de ce fait, une porosité entre secteur privé et secteur public.

Le même constat s'est dressé, à une autre échelle, en matière de nouvelle technologie de l'information et de la communication (NTIC) lorsque l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) puis l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ont été créées puisque, là encore, il a fallu faire appel à de nouvelles compétences dans les domaines techniques, économiques, statistiques dont l'administration ne disposait pas malgré des ingénieurs télécoms de très haut niveau.

Le constat est un peu moins vrai en matière d'énergie puisque l'État a toujours su produire les compétences nécessaires via EDF et GDF.

Outre les aspects déjà évoqués, la structuration du droit économique autour de questions intéressant plus directement le secteur privé, en matière de droit de la commande publique ou d'environnement, fait émerger des problématiques complexes. Elles s'appliquent à l'ensemble de la puissance publique dont les collectivités locales qui sont confrontées à ces questions de manière assez semblable à l'État, notamment en matière de transport en commun. Quel établissement public de coopération intercommunal (EPCI) peut aujourd'hui penser son réseau de transports en commun sans faire appel à des compétences du secteur privé ? À l'inverse, les grandes entreprises privées du secteur font appel à des personnes qui ont exercé dans les directions « transports » des grand EPCI. L'exemple est transposable pour d'autres services publics locaux.

Le troisième phénomène est l'intégration du droit de la concurrence dans les activités publiques alors qu'il est resté de nombreuses années à l'écart de l'action administrative. Il était maintenu à la lisière des activités publiques par le juge administratif.

Or, différentes raisons dont l'évolution du droit de l'Union européenne ont fait subitement pénétrer le droit de la concurrence dans les activités publiques, de manière mesurée et paramétrée. Le traité de Rome ainsi que ceux qui l'ont suivi et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'ont jamais considéré que le droit de la concurrence doive s'appliquer de manière débridée et non-encadrée aux activités publiques. Ils ont considéré qu'il devait l'être de manière adaptée lorsque la sphère publique se livre à des activités de production, de distribution et de service. Cela a induit deux phénomènes : la soumission de l'action administrative et de certains des aspects des services publics au droit de la concurrence. Qui aurait pu penser, il y a une trentaine d'années, qu'un règlement local de publicité en matière d'affichage pris par un maire puisse être soumis au droit de la concurrence ? Personne n'aurait admis la soumission de ces activités de police au droit de la concurrence ! Or c'est bel et bien le cas aujourd'hui.

L'application du droit de la concurrence est fondamentale et a soulevé deux séries de questions. La première concerne le juge compétent. Il s'agit du juge judiciaire si c'est la dimension concurrence qui prévaut, tandis que le juge administratif sera compétent si la dimension administrative l'emporte. L'ordonnance de 1986 avait posé pour principe que le juge judiciaire était le juge naturel, mais le juge administratif est devenu progressivement le juge naturel de la concurrence, notamment en raison d'un intérêt marqué des conseillers d'État pour ces questions. L'intérêt des entreprises pour les membres de la juridiction administrative s'est accru en conséquence. Il s'agit d'un foyer très important de la porosité entre sphères publique et privée. Le nouveau vice-président du Conseil d'État, Bruno Lasserre, a longtemps été président de l'Autorité de la concurrence.

Le droit de la concurrence a également contribué à la mutation de l'intérêt général, qui est une des composantes majeures du service public. Il s'agit de l'intérêt général tel que les personnes publiques le façonnent, le décident. Seule la personne publique, État ou collectivité territoriale, dispose de la légitimité démocratique pour interpréter les besoins individuels et décider de les ériger en service public. Il y a un volontarisme dans la création du service public.

Cependant, il n'existe pas de service public sans intérêt général. Celui-ci est en perpétuelle mutation, car il épouse les besoins des administrés. L'analyse de l'évolution de l'intérêt général montre qu'on est passé d'un intérêt général limité à un intérêt général plus vaste, qui a parfois emprunté des voies surprenantes, et qu'il s'est étendu ces dernières années au terrain économique, puisque des activités industrielles et commerciales sont considérées comme des services publics.

Le droit de l'Union européenne a validé l'idée selon laquelle l'intérêt général constituait le motif premier de prise en charge par les personnes publiques d'activités qui ne peuvent pas être satisfaites par le marché. Le problème ne réside pas dans l'existence de l'intérêt général comme moteur de l'action publique, mais dans sa définition : que met-on dans l'intérêt général ? Je ne pense pas qu'il y ait une déliquescence de l'intérêt général au profit des intérêts privés. Il perdure, il reste le moteur premier de l'action publique, mais il a su prendre en compte la montée en puissance des droits de l'individu par rapport à l'administration. L'approche validée par le juge administratif auparavant était très verticale, il y a désormais une meilleure prise en compte des droits des individus dans le droit administratif. On constate une meilleure synthèse entre l'intérêt collectif et la somme des intérêts individuels.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez indiqué que la situation actuelle s'enracine dans l'organisation profonde de notre État. Mais n'y a-t-il pas une différence avec la pratique actuelle de l'intervention de l'État, où l'on constate une zone intermédiaire, que l'on appelle « régulation », et qui correspond à cette doctrine ordo-libérale qui considère qu'il faut orienter le marché pour qu'il ne soit pas faussé ? Ce qui n'est pas le libéralisme classique !

D'autre part, ce raisonnement semble tautologique : placer la concurrence comme régulateur de la société est une nécessité d'intérêt général. Tout ce qui permet d'étendre le champ de la concurrence est donc d'intérêt général. Les mieux placés pour savoir ce qui est favorable au développement de la concurrence sont les praticiens et non l'État. En conclusion, il appartient au secteur concurrentiel de définir ce qu'est l'intérêt général et confier la régulation à des spécialistes apparaît alors comme la seule solution.

M. Stéphane Braconnier. – Je crois que la situation actuelle, pour ses aspects fondamentaux, est la même que celle créée par Colbert : l'État réglemente et prend en charge en tant qu'opérateur économique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais qu'en est-il des régulateurs, ces autorités indépendantes ?

M. Stéphane Braconnier. – On est dans la continuité d'un système où on a voulu conjuguer l'interventionnisme de l'État et la préservation des libertés. C'est un système un peu particulier qui constitue une spécificité française. La France a conservé l'idée, pour des raisons historiques, que l'on devait marcher « sur deux jambes » : une « jambe » de l'interventionnisme et l'autre du libéralisme. L'évolution n'est pas sur ces deux fondamentaux mais sur un certain nombre d'outils. L'interventionnisme s'est longtemps traduit par de la police économique ou par la prise en charge directe d'activités par l'État. Dès le début du XX^e siècle, le Conseil d'État a d'ailleurs souhaité poser des limites très strictes, notamment dans la régulation du socialisme municipal consécutif à la première guerre mondiale. Le principe d'interdiction de la prise en charge d'activités économiques posé au début du XX^e siècle est venu s'adoucir jusqu'à ce que, à l'aube des années deux mille, une sorte d'égale concurrence entre sphère publique et sphère privée soit reconnue. Aujourd'hui, la police est devenue régulation et l'activité de l'État en tant qu'opérateur est devenue plus importante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Aujourd'hui, le régulateur n'est plus l'État ou son administration !

M. Stéphane Braconnier. – La place du régulateur par rapport à celle de l'État est un débat que l'on peut poser. Le législateur a créé en janvier 2017 un statut des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) selon qu'elles disposent, ou non, de la personnalité morale. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'ailleurs d'un critère influençant leur indépendance car dans les deux cas, ces autorités restent des démembrés de l'État issues de la volonté du législateur. Elles ont été détachées de l'État pour éviter qu'il ne soit à la fois juge et arbitre dans le cadre de régulations sectorielles. Il convient, en outre de distinguer les autorités agissant dans des secteurs très concurrentiels et celles chargées de faire de la police économique.

C'est, par exemple, le cas pour l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), à l'inverse de l'ARCEP, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) ou la commission de régulation de l'énergie qui sont des régulateurs

sectoriels dans des domaines très ouverts à la concurrence. Elles sont là pour s'assurer que, à la différence de ce qui se faisait à une certaine époque, ce ne sont pas les mêmes qui fixent les règles, qui les font respecter et qui les appliquent. La nécessité de tracer des frontières justifie l'existence de ces autorités de régulation et non une quelconque volonté d'abandon de la part de l'État. Le législateur pourrait d'ailleurs revenir en arrière en supprimant, s'il le décide, certaines de ces autorités.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je pense que ce débat est le fond du problème. Il est certain que ces autorités sont un démembrement de l'État afin d'éviter que les mêmes soient juges et parties. Mais je me demande si nous n'avons pas changé de juge et de parties... Connaissant bien les territoires, on s'aperçoit que la qualité du service public rendu n'est pas la même lorsqu'il est exécuté de manière classique et lorsqu'il est confié à un opérateur qui a des comptes à rendre à ses actionnaires et qui doit faire des bénéfices. Le système fonctionne dans certains secteurs, notamment lorsqu'ils sont urbanisés, mais pas dans les territoires où il n'y a pas de bénéfices à faire. Les modalités d'exercice du service public ne constituent pas qu'une question technique. Ce n'est pas un choix anodin.

M. Stéphane Braconnier. – Ce n'est pas une question d'outils. La régulation n'est pas le facteur d'une meilleure ou d'une plus mauvaise qualité de service public rendu. Si l'on prend l'exemple du secteur de la télécommunication, on se rend compte qu'il s'agit du secteur ayant le plus rapidement évolué ces dernières années. En 1990, le téléphone relevait de la compétence du ministère des postes et télécommunication et constituait un budget annexe à celui de l'État. Aujourd'hui, le secteur est largement ouvert à la concurrence mais cela n'empêche pas l'État d'imposer un certain nombre d'obligations visant l'installation d'antennes téléphoniques ou la pose de fibre optique sur le territoire, y compris dans les zones qui ne sont pas rentables.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce n'est pas fait !

M. Stéphane Braconnier. – On peut s'interroger sur l'efficacité des outils à la disposition du régulateur pour forcer les opérateurs à agir, mais pas nécessairement sur l'existence des obligations qu'il doit faire observer et sur la volonté politique qu'il y a derrière. Dès lors qu'un secteur est ouvert à la concurrence et qu'un des opérateurs est un opérateur historique avec lequel l'État entretient des relations privilégiées, on ne peut plus confier intégralement à l'État le soin de réguler le secteur. Il faut donc déporter le pouvoir de régulation sur une autorité administrative qui en est autonome. Mais c'est bien l'État et pas le régulateur qui définit les obligations à la charge des opérateurs.

M. Jérôme Bascher. – Avez-vous eu à connaître des situations où le secteur privé influence le secteur public par des retours de fonctionnaires ou au travers d'agents privés devenant contractuels de droit public ? Existe-t-il d'autres cas de tradition colbertiste en Europe, où l'État serait à la fois acteur et régulateur ? Est-il bon que des haut fonctionnaires français aillent à Bruxelles et reviennent au sein des institutions nationales ? Cela conduit-il à l'existence d'une seule pensée ?

M. Stéphane Braconnier. – Pour répondre à la première question, je n'ai pas eu à connaître de situations précises de ce type. Des échanges existent néanmoins entre secteurs public et privé, dans un cadre parfois institutionnel mais parfois moins formel. C'est cette porosité insuffisamment contrôlée qui peut être problématique. Il est normal que le secteur privé présente des solutions innovantes au secteur public, dans le domaine technologique, juridique financier ou de l'environnement, notamment. Je pense que c'est son rôle et qu'il

revient ensuite aux pouvoirs publics de retenir ou non ces solutions. Le grand débat actuel en lien avec la commande publique sur le *sourcing* ou les partenariats d'innovation en sont la preuve.

La limite à cette porosité entre secteurs publics et privés réside dans les conflits d'intérêts. Cette question a été traitée ces derniers mois par le Parlement mais je pense qu'il sera nécessaire qu'elle revienne régulièrement dans les débats. La porosité ne doit pas être complètement éliminée mais elle doit être maîtrisée. Or ce n'est pas le cas dans un certain nombre de situations qui touchent notamment la juridiction administrative, exemple souvent cité. Le départ d'un juge administratif vers un cabinet ministériel puis vers une entreprise privée avant un retour en juridiction administrative crée des situations délicates. C'est un sujet complexe puisqu'il touche au dualisme fonctionnel de la juridiction administrative, à la fois conseil du gouvernement et juge de l'administration. Cette question se pose au niveau national mais également au niveau local, même si on en parle un peu moins. Il y a, là encore, des situations complexes en cas de passage de l'administration d'un EPCI vers une entreprise dont l'activité intéresse la collectivité ou des assistants à maîtrise d'ouvrage qui deviennent consultants.

Il faudra donc revenir vers ces sujets, malgré les lois récentes sur les conflits d'intérêts. Je considère que l'on est allé trop loin dans la pénalisation du droit de la commande publique mais pas suffisamment loin dans la maîtrise des conflits d'intérêts.

Concernant le sujet du droit européen, il a le mérite de niveler les situations. On rencontre finalement uniquement deux catégories d'État : ceux qui, comme la France, ont une tradition de grands opérateurs publics et qui se sont ouverts à la concurrence en mettant en place des organes de régulation. On trouve ensuite les États de l'Est, qui ont procédé à une privatisation intégrale.

La France a fait évoluer sa situation, sous la pression de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

M. Vincent Delahaye, président. – Quelles sont vos propositions pour réguler la porosité entre les sphères publique et privée ?

M. Stéphane Braconnier. – La commission de déontologie ne traite pas des retours du privé vers le public. Je pense que ces profils sont utiles, par exemple à la Caisse des dépôts ou à l'Autorité des marchés financiers. Il faut donc revoir les prérogatives de la commission et élargir ses pouvoirs pour qu'elle se saisisse des retours et en particulier le retour vers la juridiction administrative, juge et conseiller de l'administration, avec son dualisme fonctionnel. Je ne pense cependant pas qu'il faille interdire les retours. Je suis vigilant sur les risques de conflits d'intérêts, mais il faut donner à des autorités spécialisées les moyens d'analyser ces situations particulières. La solution qui consiste à interdire les retours appauvrirait la sphère publique autant que la sphère privée.

M. Jérôme Bascher. – Pour les administrateurs du Sénat qui reviennent d'un passage dans le privé, il existe une sorte de sas de décompression, par exemple au service des archives.

M. Stéphane Braconnier. – Il peut en effet y avoir des mécanismes qui permettent de tenir à l'écart des sujets sensibles les personnes concernées.

Mme Christine Lavarde. – Quelle serait selon vous la composition idéale des autorités administratives indépendantes, où l'on constate que la part de fonctionnaires est assez faible ? Inversement, des opérateurs dont l'activité est commerciale comptent de nombreux fonctionnaires.

M. Stéphane Braconnier. – Il n'y a pas de situation idéale et tout dépend des missions que l'on confie. Que l'on trouve des hauts fonctionnaires dans des entreprises publiques ou même privées ne me choque pas. Mais il faut de la diversité dans les profils, et c'est souvent la difficulté en France.

Pour les AAI, il n'y a pas de concours spécifique et ce sont donc principalement des situations de détachement qui sont proposées, or elles ne sont pas forcément les plus attractives.

Dans mon monde idéal, l'hybridation des profils doit se conjuguer avec une diversité qui fait parfois défaut à l'heure actuelle.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Jean Gicquel, professeur des universités

M. Vincent Delahaye, président. – Nous concluons cette première journée d'auditions en entendant M. Jean Gicquel, professeur émérite de droit public et spécialiste du Parlement sous la V^{ème} République. Or l'un des enjeux de notre commission d'enquête est de savoir si le rôle que joue la haute fonction publique dans les institutions de la V^{ème} République est spécifique, et s'il a évolué dans le sens d'une plus grande confusion entre l'intérêt public et les intérêts privés. Nous avons entendu quelques-uns de vos collègues sur cette question et nous avons souhaité vous interroger pour connaître votre point de vue et savoir quelle est la place du Parlement dans l'évolution des institutions.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean Gicquel prête serment.

M. Jean Gicquel, professeur émérite des universités. – Je reçois l'honneur et mesure la responsabilité qui m'échoie de m'exprimer aujourd'hui devant vous après avoir dû prêter serment pour la première fois de mon existence. Nous abordons un sujet immense, à savoir les relations entre la mobilité des hauts fonctionnaires et les institutions de la V^{ème} République. Il s'agit aussi d'une question d'actualité dès lors que le Conseil des ministres a adopté le 9 mai dernier un projet de loi constitutionnelle qui devrait être soumis au Parlement dans les semaines à venir.

Il y a deux aspects concernant la mobilité : il y a la mobilité au sein de la fonction publique et il y a la mobilité vers l'extérieur, qui intéresse directement votre commission d'enquête, c'est-à-dire le pantouflage. Deux points méritent d'être éclaircis : qu'est-ce qu'on entend par haut fonctionnaire ? Et, quel est leur statut ?

Il faut rappeler en premier lieu que la haute fonction publique est un sujet de fierté. Je me souviens de la réflexion du Président de la République italienne, Francesco Cossiga, qui, invité par François Mitterrand pour la commémoration du bicentenaire de notre Révolution et à qui on demandait ce qu'il admirait le plus en France, avait répondu : la fonction publique, car c'est ce qui manque le plus gravement à l'Italie. Et,

effectivement, la Haute fonction publique a joué un rôle essentiel. On peut penser à l'inventeur de la TVA Maurice Lauré, au père de la sécurité sociale Pierre Laroque. Et je rappellerai que s'il y a eu 22 gouvernements sous la IV^{ème} République, il n'y a eu qu'un seul Secrétaire général du Gouvernement, André Ségalat, ce qui a permis de pallier les méfaits de l'instabilité chronique du régime. De même, en 1981, lors de la première alternance, seuls François Mitterrand, Gaston Deferre et Alain Savary savaient comment l'État fonctionnait. Et là encore, c'est Marceau Long, Secrétaire général du Gouvernement, qui a permis une transition tout à fait normale. Aujourd'hui, certes, la formule « grandeur et servitude » n'est peut-être plus entendue de la même façon qu'auparavant, quand en 2016, le Directeur du Trésor - l'un des postes les plus prestigieux - part travailler pour un fonds d'investissement...

L'expression « Haut fonctionnaire », si elle est couramment employée, n'est pas clairement définie. Quand on regarde le décret du 13 septembre 1989 pour l'ordre des préséances, il est simplement indiqué les « membres des corps et autorités ». Il s'agit bien entendu des principaux corps de la fonction publique dont le Conseil d'État est certainement le plus important. Y est associé l'esprit de corps, mouvement de solidarité et on évoque différentes promotions de l'ENA : la promotion Voltaire avec François Hollande et la promotion Senghor avec Emmanuel Macron.

Il me faut mentionner l'article 20 de notre Constitution, véritable révolution copernicienne de 1958 qui soustrait le pouvoir décisionnel au parlement en faveur du gouvernement et qui énonce : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée ».

Les hauts fonctionnaires sont nommés par décret du Président de la République avec contreseing du Premier ministre. Parmi ceux-ci, il faut distinguer les emplois à la discrétion du Gouvernement et les emplois au tour extérieur. Parmi les premiers, le Président de la République et le Premier ministre nomment librement et ils peuvent révoquer librement. C'est sous François Mitterrand qu'avait été instauré le principe de l'agrément de l'arrivant et du reclassement honorable du sortant. Un décret du 24 juillet 1985 énumère les hauts fonctionnaires visés par ce principe et directement en lien avec le changement de gouvernement : directeurs d'administration centrale, Secrétaire général du Gouvernement, de la Défense nationale, des Affaires européennes, délégués interministériels, etc... prévus par décret en Conseil des ministres.

Le tour extérieur permet à un particulier ou à un fonctionnaire de grade inférieur d'accéder aux grands corps de l'État par le biais d'un choix discrétionnaire et dans la limite d'un numerus clausus. Avec quel contrôle ? Celui défini par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la capacité. Et le Conseil d'État veille à ce qu'il y ait toujours une adéquation entre la capacité de la personne et l'emploi qui lui est proposé. On notera que par un arrêt de 1988, le Conseil d'État ne s'applique pas à lui-même cette règle.

Le Président de la République peut aussi procéder à des nominations obligatoires non délibérées en Conseil des ministres. Il s'agit de nominations au Conseil d'État et à la Cour des comptes, des magistrats des ordres administratif et judiciaire et, également, des membres de l'école polytechnique ou encore des professeurs d'université. Il s'agit de nominations obligatoires car ces fonctionnaires sont les lauréats d'un concours, le plus mauvais procédé de recrutement à l'exception de tous les autres, pour parodier une formule connue, car il évite tout népotisme ou favoritisme.

En outre, il convient de souligner que les hauts fonctionnaires sont visés par le code électoral et frappés d'inéligibilité. L'article LO-132 du code électoral ne permet pas à un certain nombre de fonctionnaires, et en particulier les préfets, de se présenter à des élections dans une circonscription où ils exercent ou ont exercé récemment leurs fonctions. Je citerai notamment le cas d'un candidat aux élections sénatoriales dans l'Orne qui a vu sa candidature invalidée parce qu'il travaillait alors au Conseil départemental. Désormais, ces hauts fonctionnaires doivent faire une déclaration de leurs ressources devant la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, créée par la loi du 11 octobre 2013. Il s'agit de déclarations patrimoniale et d'intérêt. La seule exception à ces obligations de déclaration concerne les membres du Conseil constitutionnel. Je le souligne, bien qu'ils ne soient pas des hauts fonctionnaires.

J'en viens maintenant aux allées et venues des hauts fonctionnaires dans le privé. Elles sont contrôlées par une commission de déontologie. Face à la multiplication des cas, est-ce suffisant et que peut faire le Parlement ?

Au titre du pouvoir constituant, pourquoi ne pas considérer ce qui se passe aujourd'hui au titre de l'article 13, alinéa 5 de la Constitution ? Il impose, pour certaines nominations du Président de la République, un avis des commissions parlementaires compétentes. Cela pourrait être étendu. Au titre du pouvoir législatif, c'est au législateur de déterminer les garanties fondamentales des fonctionnaires et de veiller, depuis la loi Sauvadet, à ce qu'au moins 40 % des emplois de fonctionnaires soient attribués aux femmes. Je pense aussi que le législateur pourrait confier à la Haute autorité pour la transparence de la vie politique la compétence de la gestion de ces allées et venues. Enfin, au titre du pouvoir de contrôle, comment ne pas utiliser le contrôle budgétaire à l'image de l'action du député René Dozière qui a permis que la Cour des comptes contrôle le budget de l'Élysée ? Et plutôt qu'un contrôle éparpillé, il serait utile de faire un contrôle concentré lors de l'examen de la loi de règlement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je voudrais préciser certaines choses avec vous. La figure du fonctionnaire classique qui a impressionné le Président Cossiga, c'est celle de celui qui n'a jamais servi qu'un seul maître, l'État. Si nous sommes là, c'est parce qu'aujourd'hui la fonction publique sert au moins deux maîtres : l'État et les intérêts privés, auxquels il faut ajouter des intérêts d'un troisième genre, ceux des autorités administratives indépendantes. Même s'il s'agit d'épisodes successifs, est-ce que ça ne pose pas un problème ? Un problème moral et aussi un problème institutionnel.

Ma deuxième remarque porte sur le pouvoir législatif. Il est soumis au Conseil constitutionnel qui ne nous pardonne rien du tout. On est passé d'un parlementarisme rationalisé à un parlementarisme lyophilisé. L'article 40 nous impose des batailles homériques, les dispositions sur le vote bloqué permettent de faire adopter des décisions gouvernementales par les assemblées comme l'a montré la question du régime de retraite agricole. Et on voit bien que le pouvoir a été transféré à l'exécutif et à la haute fonction publique dont on mesure le poids dans tout cela. Selon vous, quelle est l'influence des migrations public-privé dans ce processus ?

M. Jean Gicquel. – Notre Constitution, dont on s'apprête à commémorer l'anniversaire, a changé fondamentalement nos institutions afin de remédier à l'instabilité chronique des régimes de la Troisième et de la Quatrième Républiques. Il s'agissait de créer des conditions de stabilité et d'efficacité. Avant 1958, le parlement était identifié à la démocratie, le parlement c'était la République. Pour s'assurer que la majorité sortie des urnes

soutiendrait le gouvernement jusqu'à la fin de son mandat, la constitution de la V^{ème} République a été truffée de mesures de parlementarisme rationalisé. Vous avez mentionné l'article 40, qui est devenu un véritable couperet. En outre, la logique majoritaire a transformé la constitution de 1958 en mettant le Parlement au service de la politique du Président de la République. Jean Foyer, ancien Garde des sceaux, disait sous forme de boutade : « En France, il y a deux assemblées pour élaborer la loi, le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel ».

Il est vrai que le Conseil d'État est à la fois la juridiction administrative suprême et le conseil du Gouvernement. Et, depuis la révision de 2008, il est aussi le conseil du Parlement : une proposition de loi peut lui être transmise par le président d'une assemblée pour avis. Le Conseil d'État joue donc un rôle extrêmement important dans la préparation de la loi, notamment dans les précautions pré-contentieuses pour éviter que le Conseil constitutionnel ne sanctionne le texte. Et j'ajouterai que ses membres ont un sens très élevé de leur esprit de corps. Ils ont créé une sorte de réseau qui essaime dans les postes éminents. Je pense en particulier au Secrétaire général du Gouvernement qui est la main invisible de la République. Rattaché au Premier ministre, il veille au respect de l'État de droit et à nombre de questions comme la tenue du Journal officiel ou l'installation matérielle des ministres. Depuis Louis Joxe en 1943, il n'a connu que dix titulaires. C'est un lieu de pouvoir, occupé par un conseiller d'État.

M. Jérôme Bascher. – Le Secrétaire général du Gouvernement fait un travail équivalent à celui de notre Secrétaire général au Sénat ou à celui des directeurs généraux des services de nos collectivités territoriales. Dans un cadre où c'est le Gouvernement qui fait la loi, il est normal que le Secrétaire général du Gouvernement la relise. S'il n'est pas normal que ce soit le Gouvernement qui fasse la loi, l'écrire est un métier. Et il est judicieux que le Gouvernement soit épaulé par des spécialistes du droit. C'est le rôle du Conseil d'État, une institution que je ne défends pas particulièrement, mais qui a sa place dans la Vème République.

M. Jean Gicquel. – Il convient de rappeler que c'est François Hollande qui a levé le secret des avis du Conseil d'État lors de l'élaboration de la loi Urvoas sur le renseignement de 2015. Dans l'avis rendu sur le projet de loi constitutionnelle qui a été rendu ces derniers jours, on voit que le Conseil d'État dit en substance au Gouvernement que le pouvoir constituant ne peut pas intervenir sur tout et n'importe quoi. Je considère que c'est une bonne chose qu'il y ait une institution assez indépendante pour dire au Gouvernement ce qu'il peut ou ne peut pas faire, car ce n'est pas sa majorité qui le fera.

M. Pierre Cuypers. – Est-ce que le Gouvernement est obligé de suivre l'avis du Conseil d'État ?

M. Jean Gicquel. – Le Gouvernement est tenu de consulter le Conseil d'État pour avis en ce qui concerne les projets de loi et d'ordonnance, ainsi que pour les lois du pays de Nouvelle-Calédonie. Ensuite, il est entièrement libre de le suivre ou pas. Mais il faut dire que l'avis du Conseil d'État vaut presque toujours aval, car le Gouvernement s'inquiète souvent de voir son texte censuré par le Conseil constitutionnel. Et la proximité entre ces deux chambres qui se font face dans les jardins du Palais royal, et dont le Secrétaire général du second est souvent un membre détaché du premier, est réelle. J'ajoute que l'ombre tutélaire du Conseil d'État sur le Conseil constitutionnel est une réalité.

La réunion est suspendue à 17 h 20.

Mercredi 23 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de M. Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, auteur de
« Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage »**

M. Vincent Delahaye, président. – Nous sommes heureux de recevoir aujourd’hui Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS et auteur avec Pierre France d’un ouvrage qui est en partie à l’origine de notre commission *Sphère publique/intérêts privés, enquête sur un grand brouillage*, paru aux presses de Sciences Po. C’est le fond de notre sujet.

Nous vous invitons à vous exprimer et exposer votre point de vue, de façon condensée, ce qui nous permettra par la suite d’échanger avec vous. Le rapport général, Pierre-Yves Collombat, introduira quelques questions, et ceux qui le souhaiteront pourront vous interroger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Antoine Vauchez prête serment.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie. Je vous informe par ailleurs que cette audition fait l’objet d’une captation vidéo. Nous vous écoutons.

M. Antoine Vauchez. – Je vous remercie de m’avoir fait l’honneur, ainsi qu’à Pierre FRANCE, de venir vous présenter les résultats de notre recherche, d’autant plus qu’il est rare que de tels ponts soient jetés entre les sphères parlementaire et des sciences sociales. Je m’en réjouis tout particulièrement, notamment dans la mesure où la connaissance systématique des phénomènes constitue sans doute encore un point d’ombre dans cette question des liens entre intérêts publics et privés. Je crois que ce thème peut constituer un point de départ.

L’État connaît au final assez mal ce qui se passe à ses frontières, du point de vue des phénomènes de sous-traitance et de son usage de cette dernière, à travers des cabinets d’avocats, des banques privés, ou des cabinets de conseil. La Cour des Comptes s’était penchée sur la question il y a quelques années, à la demande du Parlement, pour indiquer qu’il n’y avait pas de connaissance systématique du phénomène. Par ailleurs, outre les dossiers qui circulent à la périphérie de l’État, les questions individuelles, c’est-à-dire le pantouflage, sont également mal connues.

Pourtant, l’État et ses institutions disposent d’informations, que nous pouvons qualifier de données de la transparence. Elles sont accumulées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission de déontologie de la vie publique. L’un des enjeux est à mon sens de réfléchir sur les moyens dont l’État pourrait se doter, pour que nous puissions discuter en toute connaissance de cause.

C’est dans cet esprit que nous avons engagé notre enquête, mais elle ne prétend pas traiter l’ensemble du phénomène. Elle porte essentiellement sur les relations établies entre

la haute fonction publique, le monde politique, les agences de régulation, et les cabinets d'avocats d'affaire. Le point de départ de ce travail était de réfléchir à une nouvelle donne de l'État, sous l'effet de sa mue libérale et européenne, intervenue au cours des dernières décennies. Entre l'État qui animait une économie mixte à la fin des années 70, et l'État actuel qui se définit plus comme régulateur organisant le bon fonctionnement des marchés privés, une transformation fondamentale est intervenue. Désormais, il existe ce que nous appelons une fabrique publique des marchés privés. L'État est un acteur essentiel de la construction des marchés, avec une démultiplication des figures de cet État régulateur : Parlement, administrations, agences de régulation, DG Concurrence à Bruxelles, juges administratifs et judiciaires. Nous avons toute une chaîne de la régulation, et cette fabrique publique des marchés est devenue essentielle pour les entreprises. Elles cherchent à peser sur la définition de leur pouvoir de marché, et des conditions de leur entrée et de leur maintien sur ce marché, ou sur l'évolution des règles qui le régissent (environnementales, sanitaires, sociales, et autres).

Des professionnels du conseil se sont développés autour de cette transformation de l'État. C'est un phénomène relativement nouveau dans son ampleur. Il s'agit de conseiller les grandes entreprises pour les accompagner, non seulement dans le travail de lobbying, mais également en matière de conseil juridique, ou de compréhension des régulateurs. Les cabinets d'avocats jouent un rôle particulier dans ce système. Le cœur de notre enquête porte sur le développement de l'offre de services autour de ces cabinets, qui va bien au-delà des prestations traditionnelles des avocats en matière de conseil juridique et de contentieux. Ces nouvelles expertises relatives à la connaissance de l'État deviennent essentielles pour les entreprises, puisqu'elles constituent pour elles un élément nécessaire à la tenue de leurs positions sur les marchés. Des départements de droit public et réglementaire (*regulatory, compliance*, droit public ou droit constitutionnel des affaires) sont donc apparus.

Autour de ces nouveaux professionnels du conseil, une circulation s'est développée, que nous appelons parfois pantouflage. Elle est cependant d'un nouveau type par rapport au pantouflage qui caractérisait l'État ordonnateur de l'économie mixte. Le pantouflage des années 70 se situait dans le prolongement de ce rôle d'animateur, comme une forme de coordination des politiques publiques et de l'économie mixte. Des hauts fonctionnaires étaient ainsi envoyés dans les grandes entreprises stratégiques proches de la commande publique, et jouaient de fait un rôle de coordination.

Le pantouflage actuel est différent. Il ne s'agit plus d'accompagner l'action de l'État, mais plutôt de la contrer, ou au moins de l'influencer. Je parle ainsi de pantouflage d'influence ou néo-libéral. En outre, l'État lui-même a recours à ces services. L'État investisseur, l'État actionnaire, l'État de la commande publique s'appuie sur des cabinets d'avocats ou de conseil et des banques privées.

La question est de savoir quels sont les coûts liés et les difficultés engendrées par cette nouvelle situation. La circulation entre public et privé peut être considérée comme renforçant la respiration de la fonction publique, et donnant aux fonctionnaires les moyens d'acquérir de nouvelles compétences ou d'évoluer dans leur vie professionnelle. Pour autant, la réflexion sur les coûts de cette circulation, sur la décision publique ou la démocratie, reste encore peu développée. Nous parlons beaucoup des avantages des partenariats entre public et privé, mais il s'agit aussi d'un enjeu démocratique et de fonctionnement de l'État. Plusieurs risques peuvent ainsi être soulignés.

Cette dépendance mutuelle plus forte entre public et privé autour de la régulation économique induit le risque de multiplier les situations de conflit d'intérêts. Ils ne sont plus ponctuels, mais deviennent systémiques. Par ailleurs, la capacité ou la volonté de l'État d'encadrer les marchés et les intérêts privés pourraient en être affaiblies. Quand des hauts fonctionnaires rejoignent des acteurs privés, pour faire en quelque sorte le contraire de leur mission quand ils étaient dans ces organismes publics, c'est-à-dire désamorcer les éléments qu'ils cherchaient auparavant à déployer, la capacité, voire la volonté, de l'État d'encadrer les intérêts privés s'en trouve fragilisée. Cette situation peut également entraîner une difficulté nouvelle à identifier l'intérêt public, et à le distinguer de l'intérêt privé des *stakeholders*. L'État risque d'être moins à l'écoute d'autres types d'intérêts sociaux, environnementaux, ou de régulation, plus diffus, qui ne disposent pas de tels porte-parole.

Enfin, comme la Cour des Comptes l'avait souligné, cette situation représente un risque de perte d'expertise. En s'appuyant systématiquement dans certains domaines sur des intervenants externes, l'État se dépossède d'une capacité d'action ou d'expertise autonome. Cette tendance contribue à une forme de perte de confiance en soi de l'État.

Pour conclure, je souhaite formuler quelques suggestions. Il nous manque une connaissance systématique de ce sujet. Comme l'ont déjà indiqué d'autres chercheurs, le législateur a souvent agi, en matière de prévention des conflits d'intérêts ou de lutte contre la corruption, à travers des lois de panique. Elles réagissent à des scandales. La dernière loi sur la transparence de la vie publique visait ainsi à répondre aux éléments apparus pendant la campagne présidentielle, sans ce travail de connaissance systématique dont l'État devrait se doter, sous la forme par exemple d'un observatoire ou d'un recours plus systématique à la recherche. A défaut, ces phénomènes risquent de rester de l'ordre du fantasme, et d'alimenter les soupçons. La connaissance est dans l'intérêt de tous.

La réflexion pourrait notamment porter sur le rôle des professions libérales, notamment celle d'avocat, au regard de la question du contrôle déontologique et disciplinaire. Certains travaux, comme l'enquête EconomiX de l'Université de Nanterre, ont montré que le système disciplinaire et déontologique de la profession d'avocat était loin d'être satisfaisant, et que le ministère public en situation d'agir dans ce domaine était lui-même peu actif. Cette profession n'est de fait plus la même qu'il y a une trentaine d'années. Elle gagnerait, en termes de légitimité et de crédibilité, à réfléchir sur une éventuelle réforme dans ce domaine.

Par ailleurs, cette question d'intérêt public mérite un traitement plus large. Les avis de la Commission de déontologie ne sont pas publics. Elle est en outre essentiellement composée de membres des grands corps, qui sont les principaux concernés par ce pantouflage. Ils peuvent difficilement être juges et parties.

Enfin, au titre du principe de précaution, l'émergence de cette politique de l'influence autour du régulateur pose la question de notre capacité à anticiper les effets de certaines législations. Sans juger de leur pertinence, les règles qui ont contractualisé et développé les agences, et libéralisé certains secteurs, n'ont pas fait l'objet d'une réflexion sur leurs effets sur l'émergence de ces professions du conseil. Il serait pertinent que les études d'impact qui accompagnent chaque projet de loi tiennent compte du risque de brouillage ou de conflit d'intérêts.

Je vous remercie.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci. Si vous étiez parlementaire, vous auriez tout à fait votre place au sein de notre commission. Vous avez bien défini les avantages et risques de la situation, et je vous remercie pour vos suggestions.

Avez-vous connaissance de situations dans lesquelles le retour de certains fonctionnaires a pu avoir des conséquences sur le brouillage de la distinction entre intérêts public et privé ? Disposons-nous d'exemples concrets dans ce domaine ?

M. Antoine Vauchez. – Il est malheureusement difficile de répondre, ce qui illustre que nous ne sommes qu'au début des travaux pour connaître ce sujet. Certaines enquêtes judiciaires ont sans doute déjà révélé de telles situations, de même que les travaux de la Cour de justice de la République, dans le cadre de l'affaire dite Lagarde-Tapie, sur les conditions dans lesquelles l'État a précisément renoncé à exercer sa capacité d'appel, et le lien entre ce choix et la présence autour de ce dossier de conseils qui poussaient l'État dans cette direction. Il ne s'agit cependant pas d'imputer une responsabilité, c'est bien là toute la difficulté. La responsabilité est diffuse, et conduit à une perte de confiance en soi de l'État, selon l'idée qu'il n'aurait pas sa place dans ces domaines. L'effet est diffus, et il n'est pas possible de pointer un responsable particulier.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La tentative de séparation des banques d'affaires des branches de dépôts me semble un bon exemple, avec les interventions directes du gouverneur de la Banque de France de l'époque contre les propositions de la Commission Européenne. Il expliquait ainsi que ces dernières étaient scandaleuses, dans la mesure où elles mettraient à mal le modèle français de banque universelle, alors que la question était de savoir si la priorité était de favoriser l'activité du système bancaire, ou de le rendre plus résistant face à une crise.

Les productions sur ce sujet sont assez nombreuses, mais la spécificité de votre travail est que vous avez essayé de voir la cohérence du système. Si je vous ai bien compris, vous pointez la constitution d'une zone incertaine, dans laquelle les représentants des intérêts publics et privés se rencontrent, et inversent éventuellement leurs rôles. Vous parlez d'un espace et d'un système collusif, et vous soulignez que c'est une nécessité de ce système.

Un système qui fonctionne sur cette base peut-il être autre que collusif ? Il l'est par construction, me semble-t-il.

M. Antoine Vauchez. – C'est effectivement le sens de ma réflexion. Il existe une forte interdépendance entre les grandes entreprises et les régulateurs, à Paris comme à Bruxelles. La promesse du libéralisme de clarifier le rôle du public et du privé n'a pas été tenue, puisque nous observons au contraire une réelle interpénétration. Une partie de la part de marché des entreprises se définit dans leur capacité à peser sur la définition des règles du jeu. De ce point de vue, l'interpénétration fait partie du mode de fonctionnement de ce capitalisme européen, très centré autour de la question de la règle. Le marché unique n'est pas qu'un phénomène spontané. Il est construit par des règles, élaborées par la Direction générale de la Concurrence, la Cour de justice de l'Union, les autorités nationales de la concurrence. L'imbrication entre public et privé y est forte et inédite, et a généré un ensemble de nouvelles professions du conseil. Bruxelles est ainsi un haut lieu du lobbying et du conseil.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous parlez même d'un intérêt général privé.

M. Antoine Vauchez. – En effet, je reprends là la notion utilisée par un collègue juriste au sujet de certaines décisions du Conseil d'État. Ce dernier a considéré, reprenant des théories de la concurrence européenne, qu'il existait un intérêt général public à ce que les marchés fonctionnent de façon concurrentielle. D'où un intérêt général privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous insistez sur le rôle du Conseil d'État dans cette évolution, et vous n'êtes pas tendre avec lui.

M. Antoine Vauchez. – Je me garderais bien de porter une critique d'ensemble à son encontre. Je ne suis cependant pas le seul à avoir relevé que pour comprendre cette transformation dans son ensemble, il était pertinent de se pencher sur son rôle. Il est devenu le principal pourvoyeur de dirigeants d'agences de régulation, et fournit également beaucoup de collaborateurs aux cabinets d'avocats d'affaire. La circulation entre le Conseil d'État, qui juge des autorités de régulation, et ces organismes n'avait jusqu'à ce jour pas été suffisamment pointée. J'ai cherché à la mettre en avant, à travers des exemples de carrière de plusieurs de ses membres. Nous devons être vigilants à ce sujet. Le Conseil d'État s'en est d'ailleurs lui-même préoccupé, en modifiant en 2017 une partie de ses règles de déontologie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous dites que les acteurs du système bénéficient d'une situation de rente : qu'entendez-vous par là ?

M. Antoine Vauchez. – Quand il s'agit de définir l'intérêt public, notamment au regard de la régulation de certains marchés, par exemple celui du médicament ou des télécommunications, il importe de savoir qui participe à ce travail de définition. Par cette circulation entre public et privé, certains acteurs sont en position de rente, c'est-à-dire qu'ils sont prépositionnés pour participer à la définition de l'intérêt public, bien davantage que d'autres types d'acteurs, d'intérêts, ou de demandes sociales, qui peinent plus à se faire entendre. C'est le sens de cette formule, un peu provocatrice. Il existe une asymétrie dans la capacité des différents acteurs à peser sur la décision publique.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous êtes-vous penchés sur le sujet des nouvelles technologies et du numérique à cet égard ? Je pense notamment à des contractuels qui travaillent un moment pour l'État, puis rejoignent des entreprises privées.

M. Antoine Vauchez. – Dans les formes de circulation que nous avons pointées, il y a des positions dans des grands groupes, y compris du secteur numérique, notamment comme secrétaire général ou directeur des affaires publiques, et qui s'inscrivent dans ces carrières public-privé. Nous n'avons pas spécifiquement travaillé sur le numérique, mais il est concerné par ce phénomène.

Je ne souhaite pas, et ce n'est pas mon rôle de chercheur, prononcer des interdictions ou prendre des décisions sur ces sujets. Mon propos est de mettre en avant des réflexions et points de vigilance. La question est très difficile à appréhender, notamment du point de vue du législateur. Je pense cependant qu'il existe un ensemble de solutions qui n'ont pas été saisies. En outre, l'enjeu pour la démocratie et la décision publique n'a pas été pleinement mesuré. Je souhaite donc participer à cette plus grande vigilance sur les conséquences de ce phénomène en termes de risque et de coût.

Mme Christine Lavarde. – Nous avons jusqu'à présent plutôt entendu des professionnels du droit. Nous recevons aujourd'hui des chercheurs. Pouvez-vous nous dire sur

quels éléments, documentaires et statistiques, vous fondez votre travail, et nous préciser quel est votre angle d'approche ?

M. Antoine Vauchez. – Notre recherche a commencé il y a quelques années, quand plusieurs figures politiques notables sont devenues avocats sans passer l'examen du barreau, via une voie dérogatoire dite passerelle, en vertu d'un décret de 1991. Ce dernier permet aux personnalités politiques, après 10 ans d'expérience du droit, de devenir avocats par ce biais. À partir de là, nous avons reconstitué beaucoup de ces passages dérogatoires de hauts fonctionnaires et personnalités politiques, devenus avocats d'affaire depuis le début des années 90.

Historiquement, en France, la profession d'avocat constituait un vivier pour la classe politique, et nous constatons le phénomène inverse : le régulateur, administratif ou politique, tend à devenir avocat. Ce renversement est notre point de départ. Nous avons constitué une base de données biographique de ces trajectoires. Il s'agit donc d'une enquête de type sociologique, qui a permis d'identifier 217 transfuges, hommes politiques ou fonctionnaires devenus avocats à Paris et dans les Hauts-de-Seine. Ce chiffre peut apparaître comme relativement circonscrit, mais il est certainement largement sous-estimé. Nous avons en effet procédé par traces, et non par données systématiques. Nous n'avons en outre pas intégré les anciens inspecteurs des Impôts devenus avocats, qui sont relativement nombreux.

Ces 217 exemples permettent de circonscrire le phénomène autour de la très haute fonction publique (cabinets ministériels, agences de régulation, structures d'état-major). Ce phénomène de brouillage n'est pas généralisé : il est situé dans la hiérarchie de la fonction publique, au sommet de l'État, et autour de l'État régulateur des marchés.

Nous parlons donc de la branche économique de l'État, et de la très haute fonction publique.

Mme Christine Lavarde. – Nous n'avons en effet pas connaissance d'inspecteurs du Travail devenant avocats d'entreprise devant les prud'hommes. Votre étude dresse le tableau d'une forme d'archaïsme, avec une organisation administrative de l'État qui ne correspond plus au rôle qu'il se donne. Appelez-vous à une refonte globale de ce schéma ? La haute fonction publique semble organisée pour une forme d'intervention qui n'existe plus, ce qui justifierait une réorganisation globale des modes de recrutement et de formation au sein de l'État, si tant est que nous acceptions ce rôle de régulateur de l'État, ce qui constitue une autre question.

Votre intervention nous amène à sortir de la dimension morale et individuelle de ce sujet. Nous devons pour autant nous méfier d'une présentation qui mettrait face-à-face une caste et le peuple. Si 44% des inspecteurs généraux des Finances travaillent à l'extérieur de l'État, par définition, 56% sont toujours à l'intérieur. Nous devons réfléchir aux moyens de valoriser ceux qui restent. Il convient peut-être de s'interroger sur les motivations de ceux qui partent, et les moyens de mieux les cadrer, mais aussi sur la façon de valoriser les autres parcours. Nous n'en avons encore que peu parlé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour revenir sur votre analyse, l'avènement de l'État régulateur constitue une nouveauté, qui peut expliquer l'ampleur prise par ces migrations alternantes entre haute fonction publique et secteur privé. N'oublions cependant pas des phénomènes plus classiques, qui mettent en cause l'État régalién. J'ai évoqué la question de la régulation financière. 70 % des inspecteurs généraux des Finances

seraient ainsi passés par le privé pendant leur carrière, parfois à plusieurs reprises, ce qui soulève des questions en termes de politique fiscale. Au vu de l'enthousiasme déployé pour freiner l'évasion fiscale, je m'interroge. Or la fiscalité est au cœur de l'action de l'État. Ce phénomène est classique, mais il s'est amplifié.

M. Antoine Vauchez. – Les études sur l'élaboration des régulations financières à Bruxelles montrent que le rapport de force entre les rares ONG présentes dans ce domaine et les intérêts des entreprises du secteur de la finance est tout à fait asymétrique. Il conviendrait d'en prendre la mesure pour chaque secteur particulier. Ce travail n'est pas encore complètement réalisé. La prise de conscience de ces conflits d'intérêts systémiques, et de leurs conséquences sur la décision publique, est récente. Notre ouvrage suggère des pistes de recherche. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission de déontologie de la fonction publique ont aussi un devoir de connaissance et d'utilisation de ces données. Les formulaires renseignés par les dirigeants publics ne sont à ce jour pas exploités, et nous pourrions imaginer un travail systématique sur ces éléments, afin de mieux connaître ce système de conflit d'intérêts. Nous avons besoin de connaissance.

Mme Christine Lavarde. – Je vous remercie pour ces éclairages.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Sylvain Laurens, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales

M. Vincent Delahaye, président. – Nous entendons maintenant M. Sylvain Laurens maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales.

Monsieur vos travaux de sociologue vous ont conduit à vous pencher tout particulièrement sur les liens entre intérêts publics et privés au niveau européen.

Comme vous le savez peut-être notre commission d'enquête porte sur la France mais la question de l'influence du droit et des pratiques européennes se pose.

Nous attendons donc vos éclairages sur cette question et sur le point de savoir, éventuellement, dans quelle mesure elle concerne les hauts fonctionnaires français.

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 ».

Je vous remercie.

Après votre propos liminaire, je passerai la parole à M. le Rapporteur puis à Mmes et MM. les commissaires pour vous poser des questions.

Nous vous écoutons.

M. Sylvain Laurens. – Mesdames et messieurs les sénateurs,

Cette commission d'enquête est une bonne chose si elle peut déboucher sur des mesures permettant de limiter les conflits d'intérêt et le détournement des ressources publiques.

Je profiterai du temps qui m'est imparti pour revenir sur ce que l'on sait aujourd'hui assez précisément des rapports entre la haute fonction publique et les intérêts privés. Nombre de chiffres que je vais citer aujourd'hui sont tirés de mes propres recherches ou ont été produits par d'autres chercheurs au prix de longues heures de travail. Je précise donc en préambule que beaucoup des chercheurs que je vais citer aujourd'hui sont des sociologues. Ils sont issus d'une discipline sur laquelle il est coutume de projeter tous les maux de notre société et qu'on accuse régulièrement de produire des chômeurs voire de fournir des excuses au terrorisme. Certains de ces chercheurs ne trouvent pas de postes et sont confinés dans la précarité depuis de longues années en raison d'une politique malthusienne de recrutements qui tue à petits feux des domaines entiers de la recherche et éteint les vocations. Sans la sociologie et notamment la sociologie de la haute administration, nous n'aurions pas les éléments factuels que je vais présenter aujourd'hui, ce qui constituerait un vrai problème civique. Je regrette finalement qu'on ne se tourne vers les sciences sociales que lorsqu'on a besoin de ce type de données qui sont des connaissances essentielles en prélude à toute action politique.

Mon intervention se déroulera en trois points. Tout d'abord je poserai quelques chiffres dressant un constat sur les rapports entre la haute fonction publique et le secteur privé sur le plan des formations, des grandes écoles et des carrières. Ces premiers chiffres permettront de donner des précisions sur le type de mélange des genres que peut produire de façon très ordinaire notre haute administration. J'en arriverai donc naturellement à mon second point qui consistera à décrire les formes communes de conflits d'intérêt sur lesquels le législateur devrait me semble-t-il être vigilant. Cela m'amènera alors dans un dernier temps, à suggérer une série de mesures très simples et le plus souvent sans coût financier pour l'État pour permettre d'avancer dans la voie de rapports plus sains entre la haute fonction publique et le secteur privé.

Je débiterai donc mon premier point avec une série d'éléments chiffrés sur les rapports entre la haute fonction publique et le secteur privé. Quand on aborde cette question il semble nécessaire de savoir de quoi l'on parle avec précision. Dans le cadre d'une étude menée pour le compte de l'ENA en 2015, deux chercheurs de mon laboratoire, François Denord et Sylvain Thine, ont produit une enquête statistique sur 1145 énarques diplômés depuis 1983. Cette étude éclairante permet d'emblée de cerner le sujet qui nous concerne ici.

Je vais commencer par donner une première série de chiffres : 78% de ces énarques n'ont jamais exercé de responsabilité en entreprise. Pour ce qui est d'un passage dans le privé : on estime donc que 22% des énarques diplômés depuis 1983 ont déjà rejoint une entreprise publique ou privée au fil de leur carrière. 8% semblent avoir quitté l'État définitivement. Ce taux de mobilité autour de 8% est stable depuis les années 1980. Ajoutons

que, quand il s'opère, ce passage dans le privé s'effectue en moyenne autour de la neuvième année après la sortie de l'ENA.

Il est possible que certaines des personnes auditionnées par votre commission s'arrêtent à ces premiers chiffres et considèrent qu'il n'y a donc aucun problème ou qu'on exagérerait les problèmes posés par cette question des rapports entre haute administration et secteur privé. Certains pourraient aussi s'arrêter à l'enquête exhaustive menée par François Xavier Dudouet et Eric Grémont en 2010 qui constataient que si les patrons issus de la haute fonction publique au sens large représentaient 55% en 1997, ce chiffre semblant décliner en 2007, 2008 pour s'établir à 49%. Denord et Thine rappellent que les énarques représentent actuellement seulement 7 des 40 patrons du CAC 40. On pourrait aussi remarquer que seuls 26% des états-majors du CAC 40 venaient de la haute administration en 2007 (pour reprendre les chiffres donnés par Dudouet et Joly en 2010 dans leur article pour la revue *Sociologies pratiques*)

S'arrêter à ces chiffres pour clamer l'inexistence d'un problème relèverait cependant d'une forme d'illettrisme scientifique. Et ce pour au moins deux raisons. Tout d'abord on ne peut limiter la question des rapports entre privé et public à la question du nombre de haut-fonctionnaires devenus PDG du CAC 40, surtout dans une séquence historique où les grands groupes français anciennement adossés à l'État se sont européanisés voire mondialisés se dotant de PDG ajustés à leurs stratégies. Ensuite car ces chiffres moyens connaissent bien sûr d'importantes disparités selon les corps administratifs.

Pour les énarques inspecteurs des finances, le passage dans le privé au fil de la carrière concerne 75,5% des agents depuis 1983 avec au moins 34% pour lesquels on peut considérer que le passage est définitif ou durable. Je me permets de m'attarder et de redire ce chiffre car il est primordial : 75,5 % des énarques devenus inspecteurs des finances depuis 1983 sont passés par le privé. 34% ont passé plus de temps dans le privé que dans le public.

Pour les énarques auditeurs à la Cour des comptes, 45,3% d'entre eux sont passés au moins temporairement dans le privé et pour 20,3% d'entre eux le passage est durable ou définitif.

Pour les énarques auditeurs au conseil d'État, on estime à 37,7% les agents qui ont expérimenté un passage dans le privé dont au moins 11,5% de façon durable et définitive.

Cette situation comporte un contraste très fort avec le corps des administrateurs civils ou simplement 20,4% des énarques du corps ont depuis 1983 connu un passage dans le privé et seulement 7,6% y sont restés.

Si cette commission sénatoriale souhaite s'attaquer à la question des *revolving door*, à la question des passages du public au privé, elle doit dès lors trouver un moyen d'orienter le travail des agents qui s'occupent de gérer les carrières des inspecteurs des finances, mais aussi du conseil d'État et de la Cour des comptes. Il serait nécessaire de régler le travail opéré par le MS3P, le bureau qui recense les offres du privé pour les agents de Bercy. Il serait également pertinent de demander à M. Patrick Gérard les mesures qu'il envisage pour sensibiliser ses meilleurs élèves à ces réalités qui sont connues par l'ENA depuis au moins deux ans, date de la remise du rapport que je viens de citer.

Comment expliquer cet attrait pour le privé ? La réponse est complexe et plusieurs facteurs sociologiques se cumulent que je vais essayer d'évoquer successivement.

Un premier facteur est celui des origines sociales. On passe généralement rapidement sur celui-ci car on le considère comme déjà connu ou comme étant un critère qu'on ne peut faire évoluer car il reflète les inégalités sociales structurelles de nos sociétés. Je pense qu'il mérite néanmoins qu'on s'y arrête car ces passages par le privé ne sont pas sans lien avec l'origine sociale des énarques. On constate ainsi que plus l'on recrute des énarques dont les parents travaillaient dans le privé et plus il est probable qu'ils quittent l'État. Dit ainsi c'est bien sûr un peu schématique car bien sûr le lien entre l'origine sociale des fonctionnaires et l'orientation dans les carrières administratives est toujours retravaillé, refiltré par les classements de sortie, les primo affectations dans les corps et ainsi de suite. Mais tout de même : le passage en entreprise concerne 34,3% des énarques qui ont père exerçant une profession libérale, 23,8% des énarques qui ont père cadre ou patron du privé contre seulement 13,4% des énarques qui ont un père employé ou ouvrier. Pour le dire autrement, 86,6% des énarques qui ont un père employé ou ouvrier n'iront jamais en entreprise au cours de leur carrière. Or depuis la fin des années 1990, l'ENA a toujours recruté plus de 70% de fils de cadres contre moins de 10% d'enfants d'ouvriers. Il serait sans doute bon que l'on s'interroge sur les groupes sociaux dans lesquels l'État puise pour constituer ses élites administratives. On sait que la question du service public n'est pas perçue de la même façon par tous les groupes sociaux et professionnels et on a, à l'inverse de toute logique des concours qui valorisent aujourd'hui les composantes du capital culturel extérieures à l'État et les plus tournées vers le privé. Les travaux de Jean-Michel Eymeri ont par exemple montré le filtre social important que représentait le concours de l'ENA et notamment l'épreuve du grand oral, véritable épreuve de cooptation sociale. J'ai avec Delphine Serre, spécialiste de la sociologie du travail, écrit un article sur la façon dont les agents de l'État s'orientent au fil de leur carrière en fonction de ce qu'ils ont fait avant d'entrer dans l'État. En compilant des travaux sur tous types de corps administratifs menés ces dix dernières années, on se rend rapidement compte que la question des origines sociales ne joue pas seulement comme un filtre à l'entrée (avoir le concours ou pas) mais elle pèse tout au long de la carrière car les agents administratifs ne s'orientent pas au hasard dans l'espace des carrières qui s'offrent à eux.

J'en viens à un autre facteur probable pour expliquer ces passages dans le privé : celui de l'évolution des formations universitaires antérieures à l'ENA. C'est bien sûr un aspect qui va venir redoubler l'effet de l'origine sociale. Cet attrait pour une sortie de l'État peut en partie s'expliquer pour certaines promotions des années 1990 par une formation antérieure à l'ENA qui est passée par des écoles de commerce ou des formations en économie. Les étudiants ayant suivi des études d'économie représentaient 6% de la promotion diplômée de l'ENA en 1985, ils représentaient 28% en 1998 pour se stabiliser autour de 20% dans la décennie 2000. A l'inverse le droit qui était auparavant la filière initiale de base des élèves (35% de la promotion 1985 avaient fait du droit avant l'ENA) a décliné. Il n'est aujourd'hui un premier pas dans les études supérieures que pour 13% des élèves. Le point notable est aussi que les années 1990 ont vu la part des élèves passés par une grande école de commerce dépasser les 60% dans une logique de multi diplôme visant le passage à Science Po et par une École de commerce. Beaucoup d'énarques PDG sont ainsi en réalité des « énarques / HEC ». Cette mode est un peu passée et la part des étudiants passés par une grande école de commerce présents dans les sommets des classements de sortie a largement diminué tombant sous la barre des 20% depuis le début des années 2000. Néanmoins cela continue de peser sur ces statistiques générales. Si on ne regarde que les énarques qui nous intéressent pour ces histoires de revolving door, c'est-à-dire principalement ceux sortis dans la botte (IF, CE, CC), la part des étudiants issus de Sciences Po Paris frise désormais les 100% et c'est donc aussi sans doute du côté de la façon dont s'effectuent désormais les scolarités du côté de la rue

Saint-Guillaume qu'il faudrait prendre le pouls. Quel est le type de formation au service public qui est transmise par Sciences Po aujourd'hui ? Le site internet de Sciences Po est tout heureux d'annoncer que 71% de ses élèves travaillent aujourd'hui dans le secteur privé. Et il serait intéressant de saisir comment ont évolué y compris les formations en droit dans ces institutions. C'est d'ailleurs un travail auquel se sont livrées par exemple les sociologues Emilie Biland et Liora Israël, dont je vous recommande leur article paru en 2011 dans les *Cahiers de droit*. Cet article montre comment depuis 2007 Sciences Po a opéré – je les cite - « un déplacement d'un savoir sur *ce qu'est le droit* vers une connaissance de *ce que font les juristes* » afin de produire des cours « en adéquation à la fois avec les meilleurs standards universitaires internationaux et les besoins de souplesse et de créativité des cabinets d'affaires ».

Maintenant que j'ai évoqué la question des origines sociales et des formations initiales, sans doute un autre facteur explicatif se trouve du côté des déroulés des carrières. J'ai déjà mentionné le fait que les départs vers le privé s'effectuaient en moyenne à ENA +9. Que se passe-t-il à ce moment-là ? Il y a une réflexion à mener sur l'étalonnage des carrières au sein de la fonction publique. Dans les multiples enquêtes que j'ai pu mener sur la haute fonction publique, j'ai été amené à interroger environ une centaine de grands commis (une soixantaine pour ma thèse, une quarantaine pour d'autres enquêtes). Ce qui m'a toujours frappé c'est le caractère extrêmement borné de ces carrières qui devraient s'opérer avec le sentiment d'occuper des fonctions élevées dans la hiérarchie mais semblent au contraire s'effectuer dans une veille permanente de ce que font les « anciens » camarades de promotion. Ce que j'essaie de dire ici c'est que le système de classement de sortie de l'ENA couplé à une cotation implicite des emplois crée en permanence un sentiment de compétition, une course à la distinction permanente qui est un puissant levier de sortie vers le privé. Sortir dans le privé, c'est aussi en apparence sortir d'une gradation administrative des emplois qui vous désigne comme un fonctionnaire « moins bon » ou « moins habile » quand vous ne parvenez pas à enchaîner les passages d'obstacles dans la gestion de votre carrière. Certaines nominations pourtant tout à fait louables sur le plan du service public sont vécues comme de véritables punitions ou disgrâces. Repenser les carrières est un point important si on entend limiter les sentiments de stagnation. Plus on monte dans la pyramide hiérarchique et plus les postes de vraies promotions sont rares et donc plus le privé peut apparaître comme une voie d'attente (qui peut devenir durable) et constituer un moyen, pour ceux qui gèrent les corps, d'abaisser la pression, de diminuer le nombre de candidats potentiels. Ajouter des barreaux intermédiaires dans les échelles de grade ou – encore mieux – multiplier les échelles de comparaison sur lesquelles pourraient s'évaluer les « bonnes » ou « mauvaises » carrières à ENA +4, ENA+ 9 etc. peut sembler une question simplement de ressources humaines. Elle me semble à l'inverse très connectée à la question du turn-over. Elle pose à mon sens à l'inverse la question du maintien d'un intérêt au service public tout au long de la carrière. Une autre piste possible serait de créer des passages obligatoires et valorisés vers des postes à l'étranger à ENA +3 ou +4. Peut-être que cela permettrait d'automatiser un « rattrapage » des classements de sortie et mettrait à nouveau à des postes à responsabilité des anciens élèves d'origine sociale modeste ou ne disposant pas du même réseau que certains de leurs camarades de promotion. Dans un rapport de 2011 rédigé par l'Institut de l'entreprise, un témoin interrogé parlait d'une « surproduction de hauts fonctionnaires », « d'encombrement des parcours de carrière », « d'un enrayement de la promotion des hauts fonctionnaires ». J'ai aussi souvent collecté ce sentiment en entretien. Ne soyons pas pour autant naïfs : pour les Inspecteurs des finances, les membres de la Cour des comptes et du Conseil d'État ou même les anciens élèves des écoles d'ingénieurs, ces discours viennent, bien sûr, surtout justifier et légitimer un saut dans le privé pour des raisons économiques. D'après une enquête du

magazine *Alternatives Economiques* et de l'observatoire des multinationales de juin 2017, 34% des 333 inspecteurs des finances des 40 dernières années ont travaillé dans le secteur bancaire où, on le sait, les salaires peuvent être jusqu'à dix fois supérieurs au public. Avant d'aborder la même question en nous plaçant du côté des firmes, donnons simplement un autre chiffre au passage : une enquête du syndicat des ingénieurs du corps national des Mines citait en 2011 par l'Institut de l'entreprise estimait que « la rémunération des 'mineurs' passés dans l'entreprise était de 2 à 2,5 fois supérieure à celles de leurs homologues restés dans l'administration entre 31 et 45 ans ; entre 46 et 60 ans ce multiple était compris entre 3 et 4 ».

M. Vincent Delahaye, président. – Sur quelle base vous fondez-vous en ce qui concerne le privé. Nous avons jusqu'à présent entendu plusieurs coefficients, mais sans jamais connaître la base.

M. Sylvain Laurens. – Je vais y revenir dans quelques instants. En ce qui concerne la Commission européenne sur laquelle j'ai travaillé récemment, on est sur un multiple de 1,5/2. Là où le fonctionnaire touchait 7 000 € à la Commission européenne, il va percevoir entre 13 000 et 14 000 € dans le privé.

Ces éléments sur les promotions, les carrières et les corps ayant été donnés, je dois dire que nous n'avons à ce stade que traité une partie du problème. Car pour bien saisir ce qui se joue ici, il faut désormais introduire ce qu'attendent les entreprises de ces hauts fonctionnaires ainsi recrutés.

La figure la plus fréquente dans les scandales liés aux conflits d'intérêt est donc celle de l'ancien responsable administratif ou personnel de cabinet qui passe au privé ou monte son entreprise. Si l'on veut bien mettre de côté pour le moment la question des anciens ministres ou Commissaires européens, on rangera dans ce type de conflit d'intérêt les agents qui – ayant acquis une connaissance intime du fonctionnement d'une bureaucratie particulière – se trouvent en mesure au fil de leur carrière de monétiser (au sens le plus économique qui soit) leur connaissance de l'administration et leur accès à certains agents administratifs toujours en poste. Ce dernier point est peut-être d'ailleurs secondaire car comme le résume bien un responsable d'une fédération patronale de l'agro-alimentaire auparavant passé par la Commission européenne que j'avais pu interroger, ce n'est pas seulement l'enjeu des « gens que l'on connaît » qui peut se revendre car « ceux-ci changent » tôt ou tard mais souvent plutôt la compréhension du fonctionnement des institutions qui est stratégique pour les grandes firmes.

Pourquoi ces firmes recrutent-elles des hauts fonctionnaires ?

Rappelons pour commencer que l'administration dispose d'un pouvoir réglementaire qui façonne les cadres de la concurrence commerciale. Internaliser dans une entreprise un ancien agent qui dispose de la connaissance intime de l'administration permet de tenter d'influencer le cadre normatif qui encadre la production de votre marchandise ou la façon dont vous délivrez votre service. Recruter quelqu'un qui vient du public c'est internaliser dans son entreprise quelqu'un qui peut aider à transformer les règles juridiques qui régissent le marché sur lequel vous jouez. Vous ne cherchez plus seulement alors à battre vos concurrents sur le marché à travers vos produits mais vous cherchez à transformer les règles du jeu du marché pour qu'elles tournent à votre avantage.

L'administration c'est aussi un lieu qui délivre d'importantes ressources sous la forme de subventions directes sous la forme de marchés publics, d'appels d'offres etc. Si on

regarde comment les choses fonctionnent à Bruxelles, c'est assez frappant : les grands groupes sont des deux côtés du guichet administratif. D'un côté, un groupe comme Accenture a dépensé 1 million d'euros en lobbying en 2013 mais de l'autre il a touché plus de 68 millions d'euros de marchés publics en termes de conseil (accompagnement des politiques publiques etc.). Si on prend la liste des 25 firmes qui ont touché le plus d'argent public européen en 2013 et qu'on la compare à la liste des groupes qui ont dépensé le plus d'argent en lobbying, c'est presque exactement la même. Le lobbying est un investissement très rentable sur le plan économique si on prend en compte l'intégralité de la chaîne de relations entre une firme et l'administration. On dépense de l'argent pour obtenir une représentation politique au plus près de l'administration mais celle-ci se voit rapidement concrétisée sous la forme de prestations que l'on obtient de cette bureaucratie.

Troisième point qui peut aider à faire comprendre cet intérêt à un débauchage des hauts fonctionnaires par le privé ce sont bien sûr les partenariats public-privé. Une bonne part du travail de lobbying consiste à convaincre la haute administration de construire en lien avec des groupes d'intérêts économiques des plates-formes de recherche et développement et de faire financer une partie du tournant écologique ou de l'évolution des normes sanitaires qui entourent vos produits par de l'argent public. Dans le cadre de ces stratégies, internaliser un ancien haut fonctionnaire est le moyen d'obtenir très vite quelqu'un qui va parler le même langage que des interlocuteurs clefs pour la firme. Plus on multiplie les partenariats public-privé ou l'ouverture d'anciens marchés publics ou privés et plus on augmente le besoin d'un recrutement par les firmes d'anciens hauts fonctionnaires.

Si vous ajoutez ces trois dimensions, on comprend mieux pourquoi le débauchage de hauts fonctionnaires est à ce point une pratique courante : elle se nourrit tout autant de logiques propres à la haute administration que de logiques du secteur privé. Il y a aujourd'hui un marché de la revente de la connaissance intime de l'administration. Au niveau des institutions européennes, ce point est encore plus assumé mais il est aussi plus surveillé. Une rapide sociographie des fondateurs de la plupart des boîtes de consulting sur Bruxelles révèle assez sûrement des parcours initiaux du côté des institutions : des agents passés par les Représentations permanentes, les cabinets des commissaires, les fonctionnaires retraités ou (plus rarement) ayant démissionné, anciens agents contractuels... L'administration bruxelloise consomme et rejette un grand nombre d'agents qui sont par la suite disponibles sur le marché du travail des spécialistes des affaires européennes. Les circulations se font d'ailleurs à Bruxelles véritablement dans les deux sens au début et en fin de carrière. Selon une enquête menée récemment par une équipe de chercheurs anglais, on sait que plus de 50% des fonctionnaires de la DG Entreprise actuellement en poste ont travaillé dans le privé avant d'intégrer la Commission.

Pour tenter de limiter ces circulations, la Commission a instauré pour certaines fonctions une période de « cooling-off » interdisant les recrutements immédiats après l'occupation de postes à responsabilité mais les pénalités sont rares. Néanmoins voici les règles qui s'appliquent à Bruxelles en théorie :

Un fonctionnaire de la Commission qui souhaite travailler moins de deux ans après avoir quitté la Commission doit demander une autorisation et informer celle-ci. Si l'emploi en question est lié à l'emploi occupé les trois dernières années avant son départ de la Commission, celle-ci peut s'opposer à l'obtention de ce nouvel emploi.

Les retraités ne peuvent pas exercer d'activités de lobbying vis-à-vis de leur ancien service pendant un an après leur départ.

Les cadeaux de plus de 50 euros ne peuvent être acceptés sans autorisation.

Enfin, les agents doivent signaler à la Commission où sont employés leur compagne ou compagnon.

À partir de ce type de cadres réglementaires supranationaux, il ne serait pas complètement inutile que le législateur se penche sur la façon dont certaines choses aujourd'hui totalement légales en droit français posent néanmoins certains problèmes éthiques. Est-il normal par exemple qu'un ancien ministre des Finances comme Alain Madelin puisse monter un fonds d'investissement (appelé Latour Capital) avec comme co-actionnaire l'énarque Cédric Bannel auparavant en charge à la Direction du Trésor des prises de participations et privatisations, un fonds dont la holding est située en Belgique pour des raisons évidentes de défiscalisation et que ce fonds opère des LBO (Leverage Buy Out) sur Proxyserve une ancienne filiale de la Compagnie Générale des eaux justement privatisée en 1998. Encore une fois rien d'illégal là-dedans en l'état de nos réglementations. On y voit néanmoins comment la connaissance du fonctionnement intime de l'État et de ses anciens services publics peut être mise au service d'opérations financières à des fins d'enrichissement personnel. Comment imaginer que d'avoir conduit les ouvertures en capital depuis la direction du Trésor ne procure pas une connaissance intime des rouages de l'État et de ses services publics qui peut dans le temps d'une deuxième carrière être mise à profit sur le plan personnel ?

J'ai déjà égrainé quelques propositions au fil de ma proposition. Mais je vais terminer cette présentation par une série de mesures possibles autour de cinq chantiers.

La mesure la plus urgente serait sans doute que l'IGF cesse de faire des chartes de déontologie purement symbolique et que le décret relatif au statut particulier du corps des inspecteurs des finances intègre immédiatement des dispositions comparables à celles que j'ai évoqué pour la Commission européenne. Il faut aussi rapidement donner les moyens à la Commission de déontologie de la fonction publique de rendre des avis suivis d'effets. Il faut changer le cadre normatif pour qu'elle puisse aller au-delà de ces 2% d'avis négatifs et le plus souvent non suivis qu'elle s'autorise par an.

Deuxième chantier : renforcer les institutions en charge de la transparence. J'avais déjà été auditionné dans le cadre de la loi Sapin II à l'Assemblée. Je dois dire que j'avais été considérablement déçu de voir qu'aucune des propositions que j'avais pu faire, après d'autres, pour améliorer la précision du registre transparence de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique n'aient été retenues. Pire encore, au terme du lobbying mené par l'AFEP, l'AFCL et des organismes patronaux on se retrouve aujourd'hui avec la création d'une nouvelle agence (l'AFA) qui n'a même pas le statut d'Autorité Indépendante.

On a d'un côté une HATVP qui regarde si les élus et certains hauts fonctionnaires ont touché de l'argent de façon illégale et maintenant, de l'autre côté, une Agence française anticorruption qui regarde si de l'argent part des entreprises pour aller vers des responsables publics. La dispersion des agences est ici synonyme d'une moindre coordination et d'une dispersion des ressources publiques. Reverser l'AFA dans la HATVP serait un premier pas vers une bonne gestion. Bien sûr, il faudrait maintenir la direction de la HATVP du côté du corps de la magistrature. J'ajouterais qu'il serait bien que la HATVP ait une vision interministérielle de ce qui se fait en matière de transparence dans tous les services de l'État. Il est par exemple étonnant que la Base de données « Transparence santé », véritable fichier Sunshine à la française soit totalement déconnecté du registre tenu par la HATVP. Il faudrait

également améliorer au plus vite la granularité du registre transparence en obligeant notamment les entreprises de consulting à faire figurer au registre leur actionnariat. Maintenant que le registre est en place, il faut également l'utiliser pour créer de la transparence en cascade. Il serait possible d'interdire l'accès à des rendez-vous avec des députés ou des membres de cabinet ministériel si on n'est pas inscrits dans le registre transparence. On pourrait aussi interdire l'accès à des rendez-vous avec ces personnalités si jamais les entreprises n'ont pas satisfait aux obligations de dépôt légal de leurs bilans comptables auprès du registre du commerce. Trop souvent lorsque l'on entre des noms d'entreprises dans les bases du registre du commerce aucun compte n'a été déposé depuis des années et on ne sait pas de qui il s'agit. Le registre transparence compte aujourd'hui 1600 groupes d'intérêt inscrits mais 40% de ses groupes n'ont pas déposé les données qui leur aient été demandées de renseigner avant le mois d'avril 2018. Si on appliquait les règles en vigueur ailleurs, ces 40% ne devraient plus avoir le droit d'accéder au Parlement. Cette sanction a déjà fonctionné pour certains groupes de consulting qui avaient omis de déclarer certains de leurs clients importants sur Bruxelles. Je pense enfin concernant ce registre transparence qu'il serait utile qu'il intègre aussi les agendas des rendez-vous pris par les ministres et leurs membres de cabinets autour de certains projets de lois en préparation. Le lobbying exercé à l'Assemblée n'est que la partie immergée de l'iceberg. Les textes qui arrivent au Parlement ont déjà été largement façonnés par des consultations réalisées à Bercy ou à Matignon. Rendre les agendas publics a pu être faits au moment des négociations TTIP par les institutions de l'UE donc les solutions techniques existent et cela peut être fait. Cela devrait être fait en France pour les textes de lois qui reviennent de façon cyclique dans l'agenda parlementaire : je pense notamment à la loi de finances. On commence à produire des données sur qui sont les groupes d'intérêt mais il faut qu'on obtienne une meilleure granularité de l'information pour comprendre quelle est l'empreinte normative laissée sur la loi et le règlement.

La troisième série de préconisations que je ferai se situe du côté du renforcement du cadre juridique de la lutte anticorruption. Il serait envisageable d'actualiser la notion juridique de « personne dépositaire de l'autorité publique » qui est à la base de tous les textes anticorruptions. Il faudrait lier cette notion de « personne dépositaire de l'autorité publique » à l'appartenance à un corps et pas seulement à l'occupation d'une position dans l'État.

Quatrième chantier : compliquer les passages dans le privé. Il faudrait réduire à trois ans maximum la durée des détachements depuis certains corps pour obliger à des choix de carrière plus clairs entre public et privé. Il faudrait aussi interdire les retours à certaines positions dans l'État depuis certaines positions occupées dans le privé : je pense notamment à tout ce qui est en lien avec la spéculation boursière, la gestion des produits dérivés etc. On pourrait par exemple interdire d'occuper des positions à l'ACPR ou à certains postes du Trésor après l'occupation de certaines fonctions précises dans le privé. Pour ce quatrième chantier, on peut imaginer bien d'autres leviers tout aussi incitatifs : augmenter le coût du rachat de la pantoufle, jouer sur les annuités minimales passées dans la fonction publique pour obtenir les droits à la retraite pleine et entière, etc.

Cinquième et dernier chantier : il faudrait ouvrir les instances de décision à des observateurs tiers pour briser la logique d'entre soi. Sur le plan des rapports entre IGF, Trésor et secteur bancaire : il serait plus sain d'ouvrir la composition du conseil stratégique de l'Agence France Trésor à des députés et sénateurs de la Commission des Finances ainsi qu'à des représentants de la société civile du type *Finance Watch* et des syndicalistes qui pourraient introduire un autre point de vue sur la question de la gestion de la dette publique que celle des marchés financiers. Il serait également très sain de faire la même chose pour la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale) et RFF (Réseau Ferré de France).

Compte tenu des rapports de force entre les grands corps de l'État et le Parlement, je me fais au fond peu d'illusions sur la possibilité que ces cinq chantiers aboutissent. Mais les avoir lister permet déjà d'ouvrir un débat et des pistes de réflexion et je suis disponible désormais pour répondre à vos questions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous remercie pour l'ensemble de ces renseignements. Vous avez fait un gros travail. J'aimerais des précisions sur deux points.

Tout d'abord, comment se passe ce travail d'influence ? Vous nous dites que la connaissance de l'administration, c'est quasiment une marchandise. On peut objecter que ce n'est pas un crime de connaître le fonctionnement de l'administration. Ce que j'aimerais creuser, c'est la question de savoir comment cette pratique peut influencer sur le cadre réglementaire ? Je me suis laissé dire que le sport préféré des lobbys à Bruxelles, c'est de demander des crédits à la Commission pour faire une étude. Et miraculeusement, les normes qui sortent deux ans après et qui reprennent les conclusions de l'étude profitent plutôt à celui qui l'a faite. Est-ce que c'est un fantasme ou est-ce que ça existe ? Par quelle mécanique cela peut-il devenir efficace ?

Deuxièmement, comment ça se pratique à Bruxelles ? C'est un sujet très important et très peu renseigné dans notre pays. Comment les lobbys parviennent-ils à des résultats ? Qui représente le mieux la France à Bruxelles : le représentant du Gouvernement ou ceux des lobbys français ? Et quel lien avec la fonction publique nationale ?

M. Sylvain Laurens. – La première chose qu'on récolte auprès des fédérations patronales à Bruxelles, c'est une distance, voire une méfiance vis-à-vis de ce qui se passe dans les parlements. Le Parlement européen est perçu comme un espace incertain, où on va réouvrir les positions critiques, où les ONG vont être présentes. Donc, le gros du travail des lobbyistes que j'ai rencontrés se fait auprès des administrateurs de la Commission européenne où le noyau dur des textes est conçu, puisque c'est la Commission qui a l'initiative de la législation. Leur stratégie consiste à se présenter comme partie prenante à un sujet donné et à tisser des liens de long terme avec les administrateurs qui s'en occupent.

Autre aspect, le moment parlementaire servira surtout à affirmer des positions générales ou de principe, mais on va confier à une agence la mise en œuvre technique. Par exemple, on dira au parlement que tel ou tel texte est meilleur pour la protection de l'environnement et les spécifications techniques, qui sont le véritable enjeu, interviendront après. C'est donc en amont et en aval du travail parlementaire qu'il est plus intéressant d'exercer le lobbying, plutôt que lors du débat parlementaire.

Comme le résumait un des lobbyistes du secteur du papier industriel que j'avais interviewé, il y a un bon et un mauvais lobbyiste : le mauvais lobbyiste, c'est celui qui amène la position commune de son secteur à un parlementaire, alors que le bon lobbyiste, c'est celui qui va faire produire par l'administration bruxelloise la norme de demain. Par exemple, on fera valoir auprès du régulateur que l'industrie du papier n'est pas très écologique, qu'elle pollue et participe à la déforestation et on va demander s'il est possible de procéder à des expérimentations pilotes de bio-raffinerie pour produire du papier de façon plus verte. À partir de là, le groupe patronal amène 80 % des entreprises de son secteur, la Commission apporte des fonds publics et associe laboratoires et universités. Ce partenariat public-privé existe. Ce lobbying n'a pas pour but la dérégulation d'un marché. Il a pour objectif de faire prendre en charge ses coûts de recherche et développement et d'anticiper le tournant écologique du secteur en préparant la norme qui s'y appliquera demain. Cela permet de déposer un dossier

d'antidumping contre, par exemple, le papier asiatique qui ne sera pas produit dans le respect des nouvelles exigences environnementales et de cibler la production low-cost. Pour parvenir à ce résultat, il faut une bonne connaissance du fonctionnement de l'administration bruxelloise et c'est là où l'embauche d'anciens fonctionnaires de la Commission est utile.

Je prends un autre exemple qui est lui aussi réel : vous êtes un jeune fonctionnaire de la DG SANCO (santé et protection des consommateurs) et on vous charge d'un nouvel étiquetage pour une catégorie de médicaments. En face, vous avez un salarié de la fédération des laboratoires pharmaceutiques qui arrive en disant : « je représente 80 % de la profession et on est tous d'accord pour lutter contre la contrefaçon et pour vouloir mettre un hologramme qui indique où la boîte de médicament a été construite ». Vous avez une homologie de situations. Il y a d'un côté quelqu'un qui veut réglementer 80 % d'un marché avec un nouvel étiquetage et de l'autre quelqu'un qui représente ces 80 % et qui propose une solution quasiment clé en main. Cette solution n'est pas proposée pour rien, elle vise à tuer ceux qui font du packaging low cost ou du re-packaging et par-là même un circuit parallèle de circulation des médicaments. Ce qui se joue dans cette relation c'est la compréhension des attentes d'un régulateur, auxquelles le lobbyiste va faire correspondre des dispositifs techniques qui vont protéger des modèles commerciaux.

M. André Vallini. – Je me fais l'avocat du diable. En prenant un peu de distance par rapport des deux cas que vous évoquez, est-ce que ce n'est pas là servir l'intérêt général au sens large en développant l'emploi, l'économie, la recherche ? Certes on sert des intérêts privés, mais ne va-t-on pas dans la bonne direction sur le long terme ?

M. Sylvain Laurens. – Je vais vous faire une réponse à deux niveaux. En premier, ce dont les fonctionnaires de la Commission se rendent compte, c'est que ce qu'on appelle les intérêts du marché, ce sont en réalité les intérêts de 4-5 grand groupes qui dominent ce marché. Donc, cela pose la question, par exemple, de savoir comment sont représentées les petites et moyennes entreprises de la production de papier face aux grands groupes ? Et d'un point de vue d'un régulateur d'essence libérale, vous avez un système de production de normes qui favorise toujours les gros acteurs et on a du mal à faire émerger une contre-expertise du marché.

Et le deuxième niveau, c'est qu'on ne dispose pas de l'expertise qui permet de s'assurer que la solution proposée correspond bien au but poursuivi. Va-t-on vraiment mieux protéger l'environnement en favorisant la bio-raffinerie de papier ? C'est un problème et c'est pour cela qu'un service d'expertise a été créé au Parlement européen pour renforcer le travail des parlementaires dans l'expertise des dossiers et pour être moins dépendant de l'expertise apportée par le secteur privé.

Par ailleurs, dans certains secteurs, l'expertise est liée à des modes de production. Par exemple, les entreprises qui produisent des enzymes font déjà travailler avec elles les scientifiques traitant de ces questions. Et quand la Commission ordonne une étude, elle retombe nécessairement sur les mêmes. Ce n'est pas vraiment de la corruption –même s'il y a des cas de dissimulation de données-, mais plus une forme de cynisme assumé. On est plus dans une forme de symbiose entre industrie et monde scientifique qui pèse énormément sur l'expertise disponible.

M. Vincent Delahaye, président. – Plus on arrive à un niveau élevé scientifique et technique, moins il y a de « sachants ». Donc, on tombe forcément sur les mêmes.

M. Sylvain Laurens. – Tout à fait. Pour moi, le cas typique, c'est le système REACH de contrôle des produits chimiques qui est présenté comme un succès parce qu'on oblige les industriels à donner la preuve que leurs produits ne sont pas dangereux. On a créé pour cela une agence chimique européenne devant laquelle les industriels doivent apporter cette preuve. Sauf que celle-ci, basée à Helsinki, n'a pas les moyens de lire tous les dossiers toxicologiques. Donc, ses agents tirent au hasard 5 % des dossiers pour contrôle et 95 % est validé sans contre-expertise technique. En face, les grands groupes vont recruter des docteurs en toxicologie. Et c'est d'ailleurs un phénomène remarqué à Bruxelles : on a de moins en moins de profils science-po et de plus en plus de profils scientifiques parce que le gros du lobbying va se faire auprès des agences techniques.

Mme Christine Lavarde. – Vous vous exprimez en tant que sociologue et j'aurais aimé savoir quelle est votre matière. À partir de quoi tirez-vous vos conclusions ?

M. Sylvain Laurens. – Ce que je vous expose concernant Bruxelles est tiré de mon dernier livre sur les groupes d'intérêt, produit d'une étude menée à Bruxelles entre 2009 et 2015. J'ai rencontré soixante représentants d'intérêts, une quinzaine de fonctionnaires de la Commission et surtout, j'ai pu assister à une bonne douzaine de réunions internes de groupes d'intérêt patronaux. À cela s'ajoute les résultats d'une étude statistique tirés du registre de la transparence de la Commission publiée en 2013 que j'ai croisés avec des données financières publiques.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je voudrais revenir sur le sujet qui nous intéresse et les liens entre ce qui se passe à Bruxelles et les liens avec l'administration française. Est-ce qu'il y a une coupure totale ou est-ce qu'il y a des passages entre les deux ?

M. Sylvain Laurens. – Dans la prise de décision à Bruxelles, la France est représentée, notamment au Comité des représentants permanents. Les fonctionnaires qui y siègent sont aussi des personnes que les groupes d'intérêt cherche à rencontrer et à influencer. Il y a aussi toute une série de décisions d'exécution qui sont prises en comitologie, c'est-à-dire dans des comités d'un niveau plus technique dans lesquels il y a des représentants français. Ça aussi, les groupes d'intérêt le savent. Les agents de la Représentation permanente française sont eux aussi très souvent courtisés, et notamment par des grands groupes français. C'est-à-dire que des grands groupes de dimension internationale sont capables de renationaliser certains sujets et faisant valoir la défense des emplois dans le pays, voire dans certaines régions. Cela est aussi fait auprès des parlementaires européens.

Après, il y a des passages comme celui d'un expert national détaché qui va quitter l'administration pour travailler pour un groupe d'intérêt. C'est quelque chose qu'on retrouve dans à peu près tous les États membres. Il n'y a pas de spécificité française à ce niveau. Pour moi, les porosités entre secteur public et secteur privé ne sont pas spécifiquement françaises.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces mouvements n'intéressent pas les grands corps ?

M. Sylvain Laurens. – Ça dépend. Cela peut passer par le cabinet d'un commissaire, c'est un arbitrage entre les postes qui sont proposés à la personne. Je me souviens d'un Français de la DG recherche, énarque qui était plutôt proche du parti socialiste à une certaine époque, qui se trouvait déconnecté de ses camarades de promo en étant à l'international et en étant à Bruxelles et qui est parti. Je dirais que Bruxelles offre des postes

valorisant pour des fonctionnaires français, mais ça ne signifie pas qu'ils vont basculer dans le privé.

Je n'ai pas de données concernant les grands corps et je n'ai pas rencontré de conseiller d'État durant mon étude. En revanche, ce que je constate, c'est une « scientification » des profils. Sur les sujets économiques et monétaires, on va aller chercher des titulaires de doctorat.

Mme Christine Lavarde. – Je vous remercie pour votre présence, car vous êtes le tout premier de nos auditionnés à donner une dimension européenne à 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.

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente, puis de M. Vincent Delahaye, président -

Audition de M. Marc-André Feffer, président de Transparency International France

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous entendons à présent M. Marc-André Feffer, président de Transparency International France. Votre point de vue nous intéresse au regard de vos missions, mais également de votre parcours. Vous avez été membre du Conseil d'État, chargé de la structure responsable des médias auprès du premier ministre Laurent Fabius, secrétaire général puis membre du directoire de Canal Plus, et directeur général adjoint du Groupe la Poste. Vous êtes en outre membre de la Commission des participations et des transferts de l'État. Votre avis sur les passages du public au privé et les contrôles qui peuvent être mis en place nous intéresse tout particulièrement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Marc-André Feffer prête serment.

M. Marc-André Feffer. – Madame la Présidente, Madame et Messieurs les sénateurs, Monsieur le rapporteur, je trouve intéressante l'orientation de votre commission. Elle cherche en effet à replacer la question de la haute fonction publique dans sa globalité, qui n'est pas facile à saisir. J'ai quitté la fonction publique il y a trente ans, par conséquent même si j'y ai gardé des contacts, ma vision peut être un peu ancienne sur ce sujet précis.

Comme président de Transparency International France, les questions de conflit d'intérêts, de passage du public vers le privé, et éventuellement en sens inverse, sont particulièrement importantes à mes yeux. Elles montent en puissance, et l'exigence de redevabilité est aujourd'hui plus marquée. Les conflits d'intérêts font l'objet d'une analyse plus fine, et une approche déontologique forte se développe depuis plusieurs années dans la fonction publique. Elle est illustrée par la création de la Commission de déontologie, et plus récemment par la loi de 2013 qui a mis en place la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et un système de déclaration d'intérêts pour des personnes occupant des fonctions publiques. Nous considérons que l'obligation de remplir les déclarations d'intérêt, ce que je fais comme membre de la Commission des participations et transferts, constitue un moyen de conduire les personnes qui sont dans ces situations à réfléchir aux questions de déontologie et de conflits d'intérêts, et de développer ainsi à une culture de la déontologie.

La loi de 2016 sur la fonction publique a en outre étendu les déclarations d'intérêts à tous les fonctionnaires d'autorité, et mis en place des chartes et des déontologues.

Notre structure-mère, TI International travaille sur ces sujets depuis plus longtemps que nous. Nous n'avons que modérément suivi la loi de 2016, dans la mesure où nous étions engagés dans le lobbying sur la loi Sapin 2. Nous y revenons aujourd'hui.

Pour notre organisation, les passages entre secteurs privé et public ne sont pas condamnables en soi. Ils peuvent permettre de mieux comprendre la culture de l'autre, et de dynamiser le développement et l'innovation des deux côtés. Ils doivent cependant intervenir dans un cadre légal précis, avec prise en compte des éventuels conflits d'intérêts. TI s'est penché sur la question à plusieurs reprises, pour la dernière fois en 2015, en s'intéressant notamment aux anciens membres de la Commission européenne. TI a comparé les différentes législations européennes, et milite pour l'établissement systématique d'un délai de carence, notamment pour les ministres, commissaires, et fonctionnaires d'autorité, proportionné aux fonctions occupées et au secteur concerné ; des mécanismes de suivi et de contrôle des obligations, avec des organismes dédiés, qui sont présents ou non selon les pays : nous avons en France un organisme de ce type, avec un avis obligatoire ; la nécessité de contrôler dans le temps les obligations éventuellement posées par l'organisme responsable, en sanctionnant les manquements si besoin.

À TI France, nous n'avons à ce jour pas pris de position officielle. Nous y travaillons, et nous avons déjà proposé une vérification systématique de la situation fiscale des fonctionnaires nommés en Conseil des ministres, au-delà du mécanisme déjà en place pour les ministres. Nous avons également suggéré des améliorations du fonctionnement de la Commission de déontologie, notamment la publication de ses avis, dans le respect de la vie privée des personnes concernées, l'accroissement de ses moyens, son indépendance, et la possibilité de lui donner compétence quand le fonctionnaire revient dans son corps. À ce jour, il n'y a aucune règle particulière concernant ces retours, alors qu'un avis obligatoire est prévu pour rejoindre le secteur privé. Nous proposons également que la Commission puisse exercer un contrôle sur les restrictions et limites qu'elle a pu poser par le passé, avec par exemple un rapport annuel de la personne autorisée à quitter la fonction publique.

Enfin, nous nous interrogeons sur une éventuelle fusion de la Commission de Déontologie avec la Haute autorité. C'est une idée du président de cette dernière. Il existe en effet des effets de bord compliqués entre ces deux organismes, que le Conseil constitutionnel a d'ailleurs sanctionnés dans le cadre de la loi Sapin 2.

En parallèle, nous venons de publier une guide pratique des conflits d'intérêts en entreprise, où ce sujet est également présent. Nous travaillons avec elles depuis de nombreuses années, et elles étaient demandeuses de réflexions et de préconisations à ce sujet. Nous projetons un document du même type pour la fonction publique.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Qu'est-ce qui vous a poussé à vous intéresser à cette question, alors que vous êtes vous-même issu de la haute fonction publique ? Ne jouez-vous pas en quelque sorte contre votre camp ?

M. Marc-André Feffer. – La vie professionnelle connaît plusieurs étapes. J'ai cherché à ce que la mienne soit variée, en profitant de mes expériences autant publiques que privées, françaises ou européennes. Au cours des dernières années de ma carrière, j'ai été amené à la Poste à m'intéresser aux questions de gouvernance de déontologie. J'ai discuté

avec Transparency International à ce sujet, en tant qu'interlocuteur de la Poste. Quand j'ai pris ma retraite il y a trois ans, j'ai souhaité avoir une activité en lien avec l'intérêt général. Lorsque j'ai été sollicité par Transparency, j'ai donc répondu positivement. Cette action me conduit à m'intéresser à la corruption au sens propre, qui reste notre principal sujet. Cependant le champ de l'association s'est élargi vers la déontologie et l'éthique, et donc les conflits d'intérêts. Nous avons mûri dans nos thèmes, et la société a également évolué. Elle n'est plus disposée à accepter les mêmes pratiques. La création de la Haute autorité, lieu de contrôle et de conseil, constitue ainsi un élément très important. Je constate avec intérêt le nombre de dossiers qui remontent vers elle, ou les déontologues du Parlement, avec des demandes individuelles. C'est donc un thème que nous ne pouvons pas ignorer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je connais votre organisation depuis longtemps, et j'ai plusieurs questions. TI est inscrit à Bruxelles et auprès de l'Assemblée nationale comme représentant d'intérêts. De quel type d'intérêts s'agit-il ?

Par ailleurs, vos partenaires incluent de nombreuses grandes entreprises, notamment Lafarge-Holcim, qui a défrayé la chronique pour ses activités en Syrie il y a peu. J'en ai été un peu surpris. En outre, votre classement de la corruption m'a également étonné. La France y est 23^{ème}, derrière Singapour, le paradis fiscal que nous connaissons, le Luxembourg, qui joue un rôle particulier dans l'évasion fiscale, Hong Kong, les Émirats Arabes Unis, et à deux places des Barbades, un paradis fiscal notoire. J'avoue que ce classement m'intrigue. Sommes-nous à ce point corrompus ?

M. Marc-André Feffer. – TI est en effet un lobby. Notre fondateur travaillait à la Banque mondiale, et y avait été confronté à des situations qui l'ont poussé à créer une association de lutte contre la corruption il y a 25 ans. Il a d'emblée souhaité se positionner dans l'accompagnement du changement et de la lutte contre la corruption de deux façons : par du lobbying auprès des gouvernements et organisations internationales afin de faire évoluer les conventions et législations ; par une action prosélyte auprès des entreprises, afin qu'elles s'engagent d'elles-mêmes à lutter contre la corruption.

La section française a été créée selon la même logique. Au fil des années, nous avons ainsi milité aux Nations unies, à l'OCDE, à Bruxelles, et en France. Nous faisons donc du lobbying, pour une cause d'intérêt général, d'où notre enregistrement. Aujourd'hui, dans le cadre de la 5^{ème} directive anti-blanchiment, nous cherchons à rendre public le registre des ayant-droits des trusts, et notre action à ce titre correspond à la définition du lobbying.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – N'est-ce pas entretenir la confusion entre l'intérêt général que vous défendez et les intérêts particuliers, pour licites qu'ils soient ? C'est le problème de certaines définitions du conflit d'intérêts que de tout mettre sur le même plan.

M. Marc-André Feffer. – La loi française intègre désormais dans la représentation d'intérêts tous les acteurs qui effectuent des démarches, indépendamment de leur motif. Vous plaidez pour que la représentation d'intérêts soit liée à un intérêt particulier, ce que je comprends. Ceux qui travaillent pour l'intérêt général n'auraient pas à s'enregistrer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le dernier texte paru ne porte que sur les conflits entre intérêts public et privé.

M. Marc-André Feffer. – Je parlais du registre d'intérêt. Dans la version actuelle de la loi Sapin, il nous oblige à nous inscrire. C'est d'ailleurs un sujet de discussion. Le gouvernement a demandé au Parlement de sortir les associations à objet culturel de l'obligation de s'inscrire au registre, au motif qu'elles défendent un intérêt général et n'auraient pas à rendre compte. Nous le contestons, dans la mesure où nous considérons que la règle doit être générale. S'il n'y a pas de distinction en fonction du motif défendu, tous les organismes doivent figurer au registre, et non pas uniquement ceux qui ne sont pas des associations à objet culturel. La question sous-jacente est de savoir si ceux qui militent pour une noble cause doivent être soumis aux mêmes règles. Les méthodes sont les mêmes, mais l'objet est différent.

TI travaille avec des entreprises partenaires, et environ 60 % de notre budget viennent d'elles. Ce sont des entreprises qui ont accepté de s'engager formellement contre la corruption, en signant une charte. Elles acceptent en outre que nous les contrôlions tous les 18 mois, et participent régulièrement à des travaux que nous menons. Elles constituent un forum des entreprises engagées. Nous disposons en outre d'une procédure qui nous permet de suspendre ou d'exclure l'un de nos membres qui serait en faute. C'est la contrepartie du label que nous leur accordons. Ainsi, suite à la sanction des États-Unis, BNP Paribas a été suspendu pendant deux ans, le temps de voir si les mesures demandées par les autorités américaines étaient bien en place. Quand nous avons constaté leurs efforts réels, nous les avons réintégrés.

Lafarge est l'une des premières entreprises à avoir travaillé avec nous au début des années 2000. Elle s'est retirée de TI au moment de la fusion avec Holcim, et entre-temps des procédures n'ont manifestement pas été suivies. Son retrait nous a dispensés de la réflexion sur la façon dont nous aurions dû traiter cette situation. Je pense que nous l'aurions au minimum suspendu.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Votre classement m'a toujours intrigué. Vous dites que les conflits d'intérêts sont souvent inopinés. Vous le pensez vraiment ?

M. Marc-André Feffer. – Oui.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les personnes ne savent donc pas ce qu'elles font ?

M. Marc-André Feffer. – Non, c'est autre chose. Si vous appartenez au conseil exécutif d'une entreprise qui se lance dans une nouvelle activité, dans le cadre d'un partenariat, et qu'elle lance un appel d'offres dans ce sens, vous pouvez être actionnaire de l'un des candidats. Il y a alors conflit d'intérêt, qui exige votre retrait de la procédure, mais il est inopiné. De même, l'enfant d'un président d'entreprise peut candidater à un poste dans cette société sans lui en parler. Tous les conflits ne sont pas inopinés, mais ils sont tout à fait possibles dans la vie d'une entreprise ou administration.

En ce qui concerne notre Indice de Perception de la Corruption (IPC), nous nous sommes posé la question à plusieurs reprises. Nous sommes partagés entre notre filiation à notre structure-mère et notre amour-propre national. Nous progressons, mais je reconnais que le classement n'est pas encore flatteur. Certains ont contesté la réalisation de ce classement, mais il me semble assez solide scientifiquement. Pour autant, il s'agit d'un indice de perception de la corruption. Nous interrogeons les milieux économiques locaux sur leur idée

de la corruption dans leur pays. Ce n'est pas un classement objectif, par exemple sur la base du nombre des condamnations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'entends bien, et j'imagine que la corruption peut être considérée comme largement normale dans certains pays.

M. Marc-André Feffer. – En outre, ce résultat nous est d'autant plus désagréable que les pouvoirs publics, en particulier le Parlement, ont réalisé d'importants efforts dans ce domaine ces dernières années. L'arsenal dont nous disposons désormais est au niveau des meilleurs états dans ce domaine. Depuis 2000, une seule entreprise a été pénalement condamnée pour corruption en France. Cet élément pèse significativement sur l'IPC, et avec le temps cette perception devrait changer.

Ces éléments n'expliquent pour autant pas certaines aberrations géographiques que vous avez soulignées. La population de Singapour a manifestement plus confiance dans les mécanismes dont elle dispose. Je ne saurais pas dire si la corruption y est plus importante, mais la perception de nos concitoyens et milieux économiques de la corruption n'est pas bonne. Je suis convaincu qu'elle s'améliorera dans les prochaines années, en vertu des mécanismes mis en place.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous êtes vous-mêmes passés du public à l'entreprise, après un passage par le cabinet du premier ministre. Après plusieurs postes à Canal Plus, vous êtes revenus dans le secteur public. Pouvez-vous nous expliquer vos motivations ? Nous cherchons précisément à comprendre ce qui pousse certains hauts fonctionnaires à de tels parcours.

M. Marc-André Feffer. – J'ai toujours aimé changer, même quand j'étais dans la fonction publique. J'ai été en poste au Conseil d'État, à Bruxelles, et à Paris, par goût personnel. Quand j'ai intégré l'ENA, j'étais très motivé par la chose publique et l'intérêt général, et je n'ai pas été déçu pendant les 14 ans que j'ai passés au sein de la fonction publique. Je n'ai donc pas demandé ma disponibilité par dépit. J'ai effectué un travail très intéressant. C'était en outre sans doute une période plus glorieuse pour la fonction publique, dans les années 70, et nous pourrions y revenir. Nous étions portés par un certain colbertisme volontariste, et c'était l'époque des grands plans. C'était exaltant pour un jeune fonctionnaire.

J'ai bifurqué parce que Canal Plus m'a fait une proposition, je n'avais pas particulièrement le souhait de rejoindre l'audiovisuel. J'ai voulu mener une activité entrepreneuriale.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi Canal Plus vous a-t-il fait cette proposition ?

M. Marc-André Feffer. – Je ne peux pas répondre pour André Rousselet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Peut-être cherchait-il un juriste ?

M. Marc-André Feffer. – Non, il m'a indiqué qu'il cherchait quelqu'un pour intégrer une équipe de développement, et c'est ce qui m'a plu. Canal Plus était encore une petite société, pour laquelle André Rousselet avait de grands projets, notamment internationaux. Je n'ai pas été déçu. J'ai quitté la fonction publique parce que le défi m'intéressait.

Passer du public au privé n'est pas si simple. Le changement de culture est important, et c'est une prise de risque significative. Nous ne sommes pas assurés de réussir dans un environnement différent. Pour autant, ce défi m'attirait.

Je suis revenu dans la sphère publique pour retrouver une activité professionnelle. J'ai démissionné de la fonction publique en 2000, à l'expiration de ma disponibilité. En 2003, j'ai fait partie d'un plan de sauvegarde de l'emploi à Canal Plus, ce qui m'a conduit pour la première fois de ma vie à rechercher du travail sur le marché de l'emploi. J'ai rencontré plusieurs entreprises potentiellement intéressées, dont la Poste. J'étais heureux de reprendre une vie professionnelle dans laquelle je pourrais mêler des questions d'entreprise et d'intérêt général, puisque j'ai été chargé de la mise en œuvre des missions de service public. J'ai eu le plaisir de réconcilier ces deux dimensions sur la fin de ma carrière.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous aviez alors un statut de droit privé.

M. Marc-André Feffer. – Oui, puisque j'avais démissionné de la fonction publique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Y compris à la Commission des participations de l'État.

M. Marc-André Feffer. – J'ai été nommé à cette commission juste avant mon départ en retraite. Cet organisme est composé de fonctionnaires et de représentants du privé. Au vu des sujets évoqués, ce mélange crée une richesse. L'objectif de la commission est de valoriser des entreprises. Les cultures se combinent, ce qui permet de travailler de façon satisfaisante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette commission m'a toujours intrigué. Il me semblait que le rôle de l'État n'était pas de gagner de l'argent. Pour vous donner un exemple, quand EADS a rencontré des difficultés, le cours de son action a chuté. La Commission a immédiatement recommandé au ministre de vendre les participations de l'État, ce qui aurait précipité la catastrophe. Il a refusé. Je comprends que l'État s'efforce de gérer au mieux ses participations, mais cette volonté de valoriser m'étonne.

M. Marc-André Feffer. – La Commission ne joue aucun rôle dans l'opportunité de vendre des participations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Elle donne des avis.

M. Marc-André Feffer. – Parce que le Conseil constitutionnel l'a exigé en 1986. La Commission a pour mission de protéger le patrimoine de l'État, pour éviter qu'il soit bradé. Nous disposons à ce titre d'un pouvoir exorbitant du droit commun, puisque nous rendons un avis conforme au ministre. Si nous fixons le cours d'une action, le ministre n'a pas le droit de vendre en-dessous.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il n'est cependant pas obligé de vendre.

M. Marc-André Feffer. – En effet. Notre mission est de protéger le patrimoine public d'une sous-valorisation.

M. Vincent Delahaye, président. – Comme le service des domaines.

Marc-André Feffer. – En quelque sorte.

M. Vincent Delahaye, président. – À ceci près que l'immobilier fluctue moins que la valorisation d'une entreprise. Selon vous, certains éléments devraient-ils être changés dans le système actuel, en ce qui concerne par exemple la Commission de déontologie ou la durée de disponibilité de dix ans ?

M. Marc-André Feffer. – Notre sentiment est que la France dispose d'un appareil plutôt bon. Nous avons réalisé une étude comparative des mesures prises dans ce domaine. Depuis la loi de 2016, nous disposons de déclarations d'intérêts de hauts fonctionnaires, ou de déontologues. Il faut maintenant faire vivre ce corps de doctrine. Vous pourriez d'ailleurs demander, après deux ans, un rapport sur la mise en œuvre de cette loi. Je pense que de notre côté, nous étudierons son application l'année prochaine, pour formuler éventuellement des propositions.

La Commission de déontologie est accusée d'opacité, puisque ses avis ne sont pas publics. Sous réserve de protéger la vie privée, la publicité de ses avis nous semblerait de nature à lever une partie des suspicions. Par ailleurs, il n'y a pas vraiment de suivi des obligations et restrictions qu'elle impose. Elles ne sont pas connues, et il conviendrait de les suivre régulièrement, avec la personne voire l'entreprise qui l'a accueillie.

En ce qui concerne les retours, des propositions ont été avancées pour que la Commission soit compétente quand un salarié du secteur privé revient dans la fonction publique. Il me semblerait normal que la Commission rende un avis dans de telles circonstances.

Enfin, comme je l'indiquais précédemment, nous suggérons également une procédure de vérification fiscale préalable pour les fonctionnaires nommés en Conseil des ministres, comme pour les ministres.

Ce ne sont pas des mesures spectaculaires, mais elles permettraient de fluidifier le dispositif, et de le rendre plus transparent et donc acceptable. Le secret dans lequel elle travaille affecte sa crédibilité.

M. Vincent Delahaye, président. – En ce qui concerne la durée de disponibilité, vous avez bénéficié d'un délai de dix ans. S'il avait été plus long, auriez-vous démissionné ?

M. Marc-André Feffer. – La disponibilité n'est à mon sens pas mauvaise. Elle donne un minimum de confort à une personne qui prend un risque, et c'est un droit issu du statut de la fonction publique. A l'inverse elle donne à l'État la possibilité de récupérer son agent si son incursion dans le privé n'est pas fructueuse.

Mon expérience me conduit à considérer qu'avec le temps, le retour est quasiment impossible. Vous ne cotisez plus pour votre retraite, et vous ne bénéficiez plus d'avancement, ce qui semble tout à fait légitime.

M. Vincent Delahaye, président. – La loi sur les parcours professionnels comprend un article contesté à ce sujet.

M. Marc-André Feffer. – En effet. Je suis assez partisan du système actuel, qui préserve l'intérêt de chacun tout en actant une coupure, ce qui suspend l'avancement et les droits à la retraite. Au cours des premières années, vous avez la sécurité de disposer de ce filet, mais avec le temps l'écart s'accroît. Si vous revenez dans votre corps d'origine après six ou sept ans, la différence d'avancement par rapport à vos collègues rend la situation complexe. Je ne vois donc pas la nécessité d'aller au-delà de dix ans.

M. Vincent Delahaye, président. – Faudrait-il réduire le délai à 5 ans, voire moins ?

M. Marc-André Feffer. – La durée actuelle constitue-t-elle une gêne ? Peut-être. Je dirais que le délai au-delà duquel le retour est difficile est de l'ordre de 6 à 7 ans. La question par rapport à l'amendement que vous avez mentionné est celle de l'intérêt de l'État. A-t-il intérêt à modifier le système pour récupérer certains de ses serviteurs ? Dans certains domaines comme la santé, il peut y avoir des allers-retours, et l'État a alors intérêt à ne pas trop pénaliser ceux qui le quittent, afin d'organiser une forme de mouvement permanent. A défaut, je ne vois pas l'intérêt de changer le système.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci.

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

- Présidence de M. Vincent Delahaye président -

Audition de M. Patrick Gérard, directeur de l'École nationale d'administration

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur Gérard, merci de votre présence à cette commission d'enquête sur les mutations de la Haute Fonction publique et leur incidence sur le fonctionnement des institutions.

Depuis 1969, les réformes de l'ENA se sont succédé. Le fait qu'il s'agisse du « pire du système à l'exception de tous les autres » s'est, semble-t-il, progressivement imposé. L'ENA s'est elle-même penchée sur la question de l'avenir des fonctionnaires qu'elle forme avec l'association des anciens élèves. Nous avons alors pris connaissance des statistiques relatives au « pantouflage ». Nous nous intéressons plus particulièrement aux grands corps et à l'intérêt que présente le fait de les recruter, au moins partiellement, par le biais de l'ENA. Pensez-vous que, si le recrutement dans les grands corps ne se faisait plus à la sortie de l'ENA, nous aurions moins de candidats volontaires pour intégrer l'école ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Gérard prête serment.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie. Je vous laisse la parole pour un propos liminaire.

M. Patrick Gérard. – L'ENA est à la fois admirée et décriée. Elle a été créée par le Général de Gaulle en 1945. Il s'agit de la troisième tentative de création d'une école d'administration. La première avait été créée par Hippolyte Carnot en 1848, pendant le gouvernement provisoire précédant la Deuxième république. Elle a été dissoute un an plus

tard. En 1936, Jean Zay, alors Ministre de l'Instruction publique, a proposé au gouvernement de Front Populaire de créer une nouvelle école d'administration. Ce projet de loi a créé un tollé au Sénat et l'affaire a ainsi été abandonnée.

En 1945, Michel Debré était conseiller du Général de Gaulle. Il avait tout particulièrement été marqué par Marc Bloch, qui dans « L'Étrange Défaite », disait que la défaite française était due à une absence de service d'information, mais également de services statistiques et de prévision. Bloch décriait des administrations se cooptant corps par corps, avec des fonctionnaires mis en poste par un de leurs parents. Michel Debré a donc souhaité construire la Fonction publique sur un modèle démocratique.

À compter de 1945, les hauts corps de l'état dépendant de l'exécutif sont donc recrutés par un concours unique. Dès la démission du Général de Gaulle en 1946, tous les corps ont tenté d'imposer des exceptions à l'ENA. Le gouvernement de la Quatrième république s'y est opposé et l'ENA a continué son cours.

Il existait à l'époque deux concours au mérite, le premier pour les étudiants de droit, d'économie, de sciences politiques, voire d'histoire et de lettres, et le second pour les fonctionnaires de Ministère, de préfecture ou de rectorat, ayant pour ambition d'atteindre la Haute Fonction publique. Il s'est agi de la première école mixte en France. L'ENA valorise l'expérience en alternance, avec des stages et des cours. Les élèves étrangers y sont également accueillis.

Tous ces principes sont retrouvés dans l'ENA d'aujourd'hui. Il me semble que ce sont de bons principes. Un troisième concours a toutefois été ajouté, réservé aux personnes témoignant de huit années d'activité professionnelle dans le secteur privé, politique ou associatif. J'ai demandé la création d'un quatrième concours, afin d'accueillir à compter de 2019, quelques Docteurs en sciences. Environ un tiers de nos élèves proviennent de l'étranger, ce qui assure à la France un rayonnement international.

Les programmes ont été améliorés, avec une emphase sur le numérique et la pratique, par exemple la gestion d'une négociation budgétaire ou d'un texte à Bruxelles. La formation en continu et l'alternance ont été développées.

Selon moi, les grands corps doivent être recrutés par la Haute Fonction publique, sans aucune hésitation. L'attractivité de l'ENA est notamment due aux débouchés qu'elle offre à sa sortie. Les corps d'inspection et de contrôle sont des phares de l'Administration française. Un certain nombre de jeunes ne se dirigeraient pas vers l'ENA si elle ne débouchait pas sur ces grands corps.

Il ne me semble pas opportun de recruter les élèves dans un seul et unique corps, pour ensuite les répartir par corps lors de concours organisés cinq ans plus tard. La moyenne d'âge d'entrée des élèves est de 29,7 ans. Les élèves sortent donc de l'ENA à 31,7 ans en moyenne. Il serait tardif d'organiser une deuxième sélection après autant d'années.

S'agit-il de refuser des opportunités d'évolution intéressante à la jeunesse ? Ce sont les jeunes, tels que Blum ou Friedman, qui ont fait la grandeur du droit administratif français et proposé des solutions juridiques.

Je ne pense donc pas qu'il soit négatif que les grands corps puissent étudier à l'ENA. Cependant, afin que les grands corps s'ouvrent, il est impératif que les Énarques

aillent « voir ailleurs » de temps en temps afin que d'autres, qui n'ont pas eu autant de succès qu'eux au classement, puissent directement avoir accès aux grands corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Monsieur le Directeur, vous avez rappelé que la mission de l'ENA était de conforter la démocratie républicaine. Or, la situation actuelle semble être le contraire. Les grands corps ont récupéré le pouvoir qu'ils détenaient jadis dans la répartition des pouvoirs. Les mécanismes sont certes plus subtils qu'une simple cooptation.

L'entrée de l'ENA est similaire à celui des autres grandes écoles. Les différences se ressentent davantage au niveau de l'entrée des grands corps. Jugez-vous ou non, comme moi, que les études, telles qu'elles sont menées à l'ENA actuellement, renforcent ce contre quoi l'ENA luttait dès sa création ?

M. Patrick Gérard. – Aujourd'hui, les choses sont bien plus différentes qu'on le croit. Lorsque j'étais étudiant, le « grand oral » de l'ENA n'était composé que de questions de culture générale. Il s'agissait d'un élément discriminant en termes d'origine et de milieu sociaux. Cependant, nous avons modifié l'organisation du concours. Le « grand oral » est devenu un entretien, visant à évaluer le parcours, les ambitions et les valeurs des étudiants.

Sur la dernière promotion, entrée en décembre 2017, 29,8 % des élèves de l'ENA étaient boursiers de l'enseignement supérieur. Nous ne comptons dans cette promotion aucun enfant de ministre ou d'ancien ministre, ni d'enfant de parlementaire ou d'ancien parlementaire. Aucun enfant d'ancien élève de l'ENA n'est inscrit dans cette promotion 2018. Le concours interne et le troisième concours ont attiré des publics tout à fait différents.

Sur les trente premiers élèves sortants ayant pris leurs fonctions dans des Ministères ou des corps de contrôle au 1^{er} janvier 2018, dix provenaient du concours interne et vingt du concours externe. Cinq ans auparavant, les élèves du concours externe monopolisaient les postes les plus intéressants.

Nous avons créé en 2010 un centre de préparation à l'ENA pour 25 élèves de milieux modestes, ruraux ou de banlieue, ayant réussi leurs études. Ces élèves se voient attribuer une chambre universitaire en face des locaux parisiens de l'ENA, rue de l'Observatoire. Ils sont coachés par de jeunes anciens élèves. Leurs résultats sont excellents. Une deuxième classe de préparation sera créée à Strasbourg, à compter de septembre 2019.

Les élèves se trouvant en stage auprès d'un préfet se rendront dans les lycées des petites villes afin de promouvoir l'ENA auprès des lycéens. En effet, les candidats à la fonction publique se font de moins en moins nombreux.

Je pense donc que le recrutement par l'ENA est tout à fait bénéfique, à condition que les grands corps s'ouvrent à la diversité.

Les élèves de l'ENA réalisent un stage à l'international ou en Europe, mais également un stage en préfecture et un stage en entreprise. Nous avons remarqué que les pères ou mères de famille, le plus souvent issus du troisième concours ou du concours interne, connaissaient des difficultés à réaliser les allers-retours que requièrent ces stages. Nous avons donc rassemblé la totalité des stages en première année, en leur proposant de réaliser tous leurs stages « internationaux » et « européens » à Paris, à l'UNESCO ou à l'OCDE. Sur les

quinze premiers élèves du concours, cinq étaient issus du concours interne, souvent issus de milieux modestes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si une grande partie des grands corps, voire la majeure partie s’agissant notamment de l’Inspection des finances, se retrouve dans les entreprises, la fonction de l’ENA est-elle de créer des gestionnaires d’entreprise ?

M. Patrick Gérard. – En 1945, toutes les entreprises étaient nationalisées. L’ENA formait alors des fonctionnaires qui géraient l’économie administrée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L’objectif n’était pas le même. Il ne s’agissait alors pas de réaliser un maximum de profit, mais bien de relancer la croissance de la France.

M. Patrick Gérard. – Toujours est-il qu’il était alors considéré comme normal que les Enarques se dirigent vers les entreprises privées. En 2015, à l’occasion des 70 ans de l’ENA, nous avons réalisé une étude sur dix cohortes d’Énarques, entre 1986 et 2015. 78 % des élèves de ces dix cohortes n’ont jamais quitté l’État. 14 % sont passés dans le privé et 8 % y sont restés définitivement.

En ce qui concerne les grands corps, 34 % des Inspecteurs des Finances ont effectué un passage durable dans le privé, 20 % des étudiants issus de la Cour des Comptes ont effectué un passage durable dans le privé et 11,5 % de ceux qui ont issus du Conseil d’État ont effectué un passage durable dans le privé. Les résultats varient selon les corps.

Je ne suis plus responsable des élèves une fois qu’ils sont remis à l’Administration. On remarque qu’au bout d’un certain nombre d’années, des cadres supérieurs de l’État anciennement Directeurs de l’Administration centrale, remerciés pour une quelconque raison, cherchent à se diriger vers le domaine privé.

Il ne me semble pas choquant qu’un élève de l’ENA se rende dans le privé, deux à trois fois dans sa carrière, pour deux ou trois ans à chaque fois. Au contraire, cela enrichit le savoir de l’élève et le rend plus sensible à l’innovation. Les règles de « pantoufle » sont limitées dans la mesure où ce sont les entreprises qui remboursent aux élèves en question.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous confirmez donc qu’ils occupent des places au détriment d’autres candidats ?

M. Patrick Gérard. – Oui. Cependant, ils se voient rapidement remplacés. Les élèves sont obligés par la loi de servir l’État pendant dix ans. Toutefois, la majorité des élèves ne souhaite pas servir l’État toute sa vie.

Nous proposons des enseignements d’éthique et de déontologie, dispensés notamment par Monsieur Christian Vigouroux, spécialiste du sujet. Nous ne pouvons cependant pas demander aux écoles de contrôler leurs élèves vingt ou trente ans après la fin de leurs études.

Mme Christine Lavarde. – Vous venez de mentionner l’engagement décennal. Comment le mettez-vous en œuvre de manière concrète et quelles sont les démarches entreprises pour recouvrer les frais de scolarité d’un élève qui ne respecterait plus cet engagement décennal ?

M. Patrick Gérard. – L'engagement décennal est signé par les élèves à la sortie de l'école. Cet engagement est ensuite transmis à son premier employeur et à la Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique. Lorsque l'élève souhaite sortir avant la fin de son engagement décennal, il n'a rien à rembourser à l'ENA.

Selon le décret du 14 novembre 2014 numéro 2014-1370, si l'élève quitte sa position au bout de cinq ans, il doit cependant rembourser à l'État l'équivalent de ses deux dernières années de salaire en tant que fonctionnaire, soit bien plus que ce qu'il a perçu à l'ENA. Au-delà de six ans, cette somme est réduite de 20 % pour chaque année de service.

Les élèves qui remboursent leurs frais de scolarité à l'ENA sont ceux qui refusent le poste qui leur est proposé à leur sortie de l'ENA. Ces cas sont globalement rares.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous indiquez donc que l'engagement n'est pas toujours sur dix ans. Sur les statistiques de passage dans le privé je crois que ceux de l'Inspection des Finances sont particuliers.

M. Patrick Gérard. – Tout à fait. Toutefois, tout engagement d'une durée inférieure à dix ans est pénalisé.

75 % des Inspecteurs des finances effectuent un passage dans le privé. Pourtant, seuls 34 % effectuent un passage durable dans le privé. Je vous transmettrai les résultats de cette étude statistique.

Nous faisons parfois rembourser la « pantoufle » à des étudiants prenant des responsabilités dans l'Administration européenne. Je trouve cela choquant puisqu'il s'agit d'un levier d'influence français. Il n'existe pas de politique unique et chaque Administration gère ses remboursements comme elle l'entend. Ceci est bien dommage puisqu'il existe un réel sujet de l'influence de la France sur l'administration européenne. Nous avons besoin de candidats à l'Administration européenne, afin d'éviter une sous-représentation française. Seuls 7,6 % des candidats à l'Administration de la Commission sont français, contre 18,6 % d'Italiens, 10,9 % d'Espagnols et 9,3 % de Roumains. Or, 17 % des fonctionnaires français en poste dans les instances européennes partiront en retraite d'ici 2020. Nous avons beaucoup de mal à les remplacer. Afin de pallier cette situation, l'ENA a donc mis en place une préparation spéciale au Concours européen.

M. Vincent Delahaye, président. – – Quel est votre sentiment sur le dispositif actuel d'autorisation de départ vers le privé, les conditions de retour, la clause de dix ans de disponibilité, ainsi que le fonctionnement de la Commission de déontologie ?

M. Patrick Gérard. – Je pense que trois séquences de trois ans sont préférables à une longue séquence de dix ans, afin de s'assurer que les élèves reviennent du domaine privé.

M. Vincent Delahaye, président. – Pensez-vous, dès lors, que ces allers-retours sont un événement positif ?

M. Patrick Gérard. – Bien sûr, s'ils se font dans le respect des lois en vigueur.

M. Vincent Delahaye, président. – Comment est fixé le nombre d'énarques qui peuvent intégrer les grands corps, voire certains Ministères, à leur sortie de l'ENA ?

M. Patrick Gérard. – Ce chiffre est fixé par un arrêté du Premier ministre qui paraîtra la semaine prochaine. Nous avons parfois diminué le nombre des grands corps et augmenté les autres.

Il existe depuis une dizaine d'années une tendance à multiplier les concours d'entrée parallèles, visant à contourner l'ENA, que je trouve particulièrement choquante et dommageable.

M. Vincent Delahaye, président. – Pourquoi cette tendance est-elle regrettable ?

M. Patrick Gérard. – La formation coûte moins cher et les élèves sont moins bien formés.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela fait longtemps que cela existe ?

M. Patrick Gérard. – Une dizaine d'années.

M. Vincent Delahaye, président. – Pensez-vous qu'un ou une DRH soit nécessaire au niveau de l'État ?

M. Patrick Gérard. – Un ou une DRH est sans aucun doute nécessaire pour gérer la Haute Administration de l'État. Certains s'en vont faute de s'être vu proposer une affectation. Les postes de Directeur d'Administration Centrale ou de Chef de service font dorénavant l'objet de Comités d'audition, ce qui améliore légèrement la situation. Toutefois, il n'existe pas de réelle DRH de la Haute Administration de l'État français.

Depuis quelques années, Matignon a mis en place un groupe nommé « Cycle supérieur de management de l'État » ou CSME qui demande à l'ensemble des Ministères de recenser les personnes considérées comme « valables ». Cependant, ce groupe se préoccupe essentiellement des personnes prenant leur premier poste. Il n'existe aucun suivi des « seniors ». Il est nécessaire de ne pas négliger les compétences des personnels.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Est-il vrai que les grands corps recrutent les élèves dès la publication du classement de sortie ?

M. Patrick Gérard. – Cela a été vrai mais ne l'est plus. Nous ne communiquons plus publiquement le classement de sortie.

Toutes les Administrations viennent recruter à l'ENA en mai. Le classement n'est pourtant publié qu'en novembre. En effet, la motivation des élèves compte autant que leur place au classement. Nous nous doutons cependant que les élèves divulguent leur place au classement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certains réformateurs souhaitent transformer l'ENA en une école « de guerre » à laquelle on ne peut accéder qu'après une longue carrière, supprimant ainsi la différence d'âge entre les différents concours ? Cela vous paraît-il loufoque ?

M. Patrick Gérard. – La moyenne d'âge a augmenté, notamment pour les élèves du concours externe, qui ont en moyenne 27 ans. Les élèves du concours interne ont en moyenne 33 ans. Je ne pense pas qu'imiter le système de l'armée soit une décision

importante. Je ne considère pas choquant que de jeunes talents prennent leurs postes dans l'Administration.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certains élèves, vers 35 ans, estiment avoir fait le tour de leur fonction et quittent leur poste.

M. Patrick Gérard. – C'est parce qu'ils comparent leur carrière à celle de leurs homologues du privé. À la solution de l'école « de guerre », je préfère celle d'une DRH des Hauts Fonctionnaires de l'État, qui placerait les fonctionnaires selon leurs aptitudes et leurs points forts. Les « juniors » sont supervisés par des « seniors ». Les jeunes issus de la magistrature portent des responsabilités énormes, sûrement supérieures à celles des élèves de l'ENA. Par ailleurs, peu de fonctionnaires atteignent le haut de la pyramide avant 40 ans. Les fonctionnaires souhaitent eux-mêmes quitter le service de l'État et évoluer vers le privé. L'État doit donc utiliser ses ressources humaines intelligemment.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pouvez-vous nous dire plus précisément ce qu'est la scolarité de l'ENA ? On dit qu'il s'agit d'une école « d'application », bien que généraliste.

M. Patrick Gérard. – Les résultats des différents concours sont proclamés en décembre. L'élève arrive en janvier à Strasbourg. Les premiers mois servent de préparation au premier stage International. Le rôle de l'État et les problématiques de sécurité nationale font également l'objet d'une étude approfondie. Les élèves partent ensuite pendant quatre mois dans une ambassade ou une institution européenne. Ils reviennent avant de repartir en préfecture jusqu'au mois de novembre. Du 15 décembre au 8 février, les élèves seront envoyés en entreprise. Ils reviendront ensuite à Strasbourg.

À Strasbourg, des enseignements de politique territoriale sont dispensés, qui s'appuient sur ce qu'ils ont constaté lors de leurs stages en préfecture. Les administrateurs d'État et les administrateurs territoriaux travaillent ensemble, par exemple sur des questions de logement. Les enseignements de question européenne se déroulent dans les locaux du Parlement européen, où les élèves apprennent la négociation de textes. Les élèves sont également formés à la légistique, ils apprennent à écrire des arrêtés, des décrets et des textes de loi. J'ai demandé à ce qu'on leur apprenne à supprimer un texte.

Les enseignements de gestion et de management public concernent entre autres la conduite de projet et la gestion des collaborateurs. Les autres enseignements portent sur les questions internationales, les langues et le sport. Par ailleurs, j'ai introduit cette année des conférences portant sur les sciences. En effet, les administrateurs de demain devront s'intéresser davantage aux sciences.

L'année se termine à la fin du mois d'octobre, avec les épreuves de sortie. Les résultats sont publiés à compter du 12 novembre. C'est seulement vers la fin décembre, à l'occasion d'une cérémonie, que chaque élève choisit son poste.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Merci pour ces informations pratiques. Quelles sont les disciplines évaluées lors du concours de sortie, qui occasionnent ensuite un classement ?

M. Patrick Gérard. – Ce sont toutes celles que j'ai décrites ci-dessus, y compris le sport.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 17 h45

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 27 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président, puis de M. Pascal Allizard -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Jean-Luc Videlaine, préfet du Var

M. Vincent Delahaye, président. – Nous sommes ravis d'accueillir M. Jean-Luc Videlaine, Préfet du Var, qui a été Directeur des stages de l'ENA de 2005 à 2009 et reçoit régulièrement dans ses actuelles fonctions des stagiaires de l'ENA. Par votre position, M. Videlaine, vous mesurez ce qu'ont été les mutations de la Haute Fonction Publique, ce qui est précisément le sujet de notre Commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Luc Videlaine prête serment.

M. Jean-Luc Videlaine. – Comme monsieur le Président vient de le rappeler, j'ai mené une carrière presque exclusivement dans le corps préfectoral et dans des fonctions territoriales depuis 1982, la seule exception réelle consistant en ce passage à l'ENA, expérience qui me vaut d'être sollicité par votre Commission. Le poste de Directeur des stages de l'ENA, que j'ai occupé entre 2005 et 2009, est occupé par un préfet de manière presque systématique. Cette dominante est due au poids du stage dit territoires, lors duquel la majorité des stagiaires était alors orientée vers les préfetures. À l'époque, la Direction des stages gérait le suivi de trois stages, à savoir un stage international ou stage Europe, un stage territoires et un stage entreprises. Ce dernier avait existé jadis, par exemple pour ma génération, puis avait été supprimé. Il a été réintroduit au moment où j'occupais le poste de Directeur des stages. Les élèves effectuaient donc un stage en entreprises, bien qu'il soit plus faiblement pondéré que les deux autres stages. Je tiens d'ailleurs à votre disposition le mode d'emploi du stage d'entreprise de l'époque. Nous étions alors très précautionneux, comme le montre ce document.

M. Vincent Delahaye, président. – Avez-vous personnellement été tenté de rejoindre le secteur privé durant votre carrière ?

En outre, il semble que les préfets ne pratiquent que peu ce type d'aller-retour vers le privé. Estimez-vous que cet état de fait soit lié à leur fonction ? Comment pourriez-vous l'expliquer ?

M. Jean-Luc Videlaine. – À titre personnel, ni la tentation ni l'occasion de travailler dans le secteur privé ne se sont jamais présentées. Le risque devient d'autant plus faible avec l'âge.

Par ailleurs, je ne suis pas en mesure de fournir des statistiques sur le second point que vous évoquez. Intuitivement, j'ai le sentiment que les passages dans le secteur privé des membres du corps préfectoral sont effectivement rares. Il a pu arriver autrefois que des préfets soient mis en posture de diriger des fédérations professionnelles. Cependant, cette pratique me semble appartenir au passé. Il arrive également que certains préfets ou sous-préfets en retraite créent des cabinets de conseil à leur compte. Au vu de ces différents éléments, le phénomène d'aller-retour avec le secteur privé me paraît infinitésimal au sein du corps préfectoral.

Si les préfets ou sous-préfets ont à l'évidence des liens avec les entreprises de leur circonscription, ces rapports ne sont pas empreints de la technicité que peuvent posséder d'autres corps de l'État et qui est susceptible d'apporter une plus-value à ces entreprises. Les allers-retours existants au sein du corps préfectoral concernent en réalité les collectivités territoriales.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'aimerais que nous évoquions plus en détail le fonctionnement des stages à l'ENA. La note de stage revêt notamment une importance particulière puisqu'elle atteint, si j'ai bien compris, 30 % de la note finale. Par conséquent, je m'interroge sur les critères de notation. Si nous comparons l'origine sociale des étudiants à l'entrée de l'ENA et à la sortie de la botte, nous constatons une évolution sensible. Le recrutement initial de l'ENA ne diffère pas de la majorité des grandes écoles. Toutefois, les enfants de paysans ou d'ouvriers, qui sont déjà en nombre réduit à l'entrée de l'ENA, se trouvent en quantité encore plus faible dans la botte. Ce constat semble paradoxal dans la mesure où l'ENA vise à créer un corps issu de différentes catégories sociales. Or il semblerait que cet écart constaté à la sortie soit principalement dû à la note de stage.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Durant la période que j'ai connue, les stages étaient effectivement fortement pondérés. La note n'était pas attribuée par l'administration de l'ENA, mais par un jury qui entendait tous les élèves. Ce jury était alors composé du Directeur des stages et d'une personnalité extérieure. Le dispositif propre aux stages en entreprises obéissait toutefois à des règles différentes et moins perfectionnées.

Le jury des stages internationaux et territoires se fonde sur différents critères. L'un d'entre eux concerne l'appréciation du maître de stage, qui remplit un formulaire détaillé et propose une évaluation du stagiaire. Un autre critère porte sur la visite de stage. En effet, le Directeur des stages ou l'un des deux Directeurs adjoints des stages se rend sur le lieu de stage et conduit des entretiens avec une demi-douzaine d'interlocuteurs proches du stagiaire. Ces entretiens sont l'occasion d'évoquer les missions du stagiaire ainsi que ses résultats et ses qualités relationnelles. Ils permettent de jauger son engagement et son succès. Le troisième élément d'appréciation, à savoir le rapport de stage, revêt une moindre importance. Il ne s'agit pas d'un travail d'approfondissement, mais d'un bref rapport factuel portant sur l'expérience de stage. Le quatrième critère consistait alors en un oral devant le jury.

L'évaluation de stage jugeant l'intégration talentueuse d'un élève dans un milieu professionnel, nous pouvons imaginer que le fait de connaître les codes du milieu en question aide certainement. Cette dimension me paraît indéniable. Il existe bien entendu des exceptions brillantes, mais je comprends qu'elles n'emporteront pas votre conviction.

Pour rappel, les élèves de l'ENA sont issus de trois concours différents : le concours interne, le concours externe et le troisième concours. L'aisance prêtée aux élèves dits du premier concours pourrait être un facteur de réussite supplémentaire dans les classements. Je note également que les expériences professionnelles des élèves des deuxième

et troisième concours représentent un facteur favorable d'adaptation au milieu professionnel. Le système des stages en lui-même ne favorise donc pas systématiquement les étudiants les plus jeunes. Néanmoins, le stage peut effectivement avoir l'effet que vous mentionniez.

M. Vincent Delahaye, président. – De façon plus générale, avez-vous l'impression que le phénomène de « pantouflage » des hauts fonctionnaires, à savoir un départ vers le privé éventuellement suivi d'un retour, s'est accéléré ? Identifiez-vous un problème autour de l'absence de contrôle de la Commission de déontologie ? En outre, que conviendrait-il de modifier afin d'éviter certaines dérives largement relatées ?

M. Jean-Luc Videlaïne. – Il m'est difficile de corroborer ou d'infirmier le phénomène d'accélération ou d'amplification que vous mentionnez sur la base de mes connaissances. À titre personnel, le fait que des plans de carrière de fonctionnaires aboutissent à quitter la fonction publique pour d'autres secteurs ne me choque pas d'un point de vue moral. En outre, je ne suis pas certain que le service de l'État ait à pâtir de ces expériences en cas de retour vers la fonction publique. Il s'agit en effet d'un contact important avec les réalités économiques du pays.

En revanche, il me paraît nécessaire que ces allers-retours soient contrôlés. J'ai pu lire certains témoignages dans les comptes rendus de vos auditions précédentes. Toutefois, n'ayant aucune expérience directe du sujet, je ne saurais compléter les interrogations qui ont été formulées.

M. Vincent Delahaye, président. – Je laisse la Présidence de cette audition à M. Pascal Allizard.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je constate d'après mes lectures que la distorsion augmente s'agissant de la note de stage. Par conséquent, je m'interroge sur la pertinence de l'éventail de notes qui se trouve à la disposition du jury.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Il s'agit d'une question difficile à trancher. Les élèves de l'ENA ont un excellent niveau. Il était d'ailleurs impressionnant d'observer leur faculté d'adaptation et de production sur les lieux de stage. La tâche du Directeur des stages consiste donc à tenter de les distinguer et à étendre l'éventail des notes. En outre, des stages notés de manière fortement péjorative n'existent presque pas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Par conséquent, l'augmentation de la discrimination à l'ENA durant la scolarité ne proviendrait pas de l'expérience de stage.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Un tel sujet mériterait selon moi une étude scientifique dédiée. Le corpus existe d'ailleurs à cet effet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un autre élément d'explication est avancé, à savoir la prégnance de la culture émanant de l'IEP de Paris.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Il est vrai que ce phénomène existe, de manière toutefois moins patente qu'auparavant.

En tant que Directeur des stages, j'ai eu l'occasion de discuter fréquemment avec les élèves dans un esprit de grande sincérité. Il est arrivé que des élèves issus du deuxième concours se montrent satisfaits d'avoir intégré l'ENA sans manifester pour autant de forte volonté compétitive. Leur âge et leur expérience expliquent sans doute ce facteur. Le passage

à l'ENA représente tantôt le début d'une carrière, tantôt un succès en soi, tantôt une réorientation drastique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce constat recoupe en effet certaines études que nous avons lues.

M. Jean-Luc Videlaïne. – J'aimerais citer le cas d'une jeune fille sortie parmi les quatre meilleurs élèves de l'ENA. Sa fiche biographique mentionnait que ses deux parents percevaient le RMI.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Estimez-vous qu'une réforme de la durée ou du fonctionnement des stages pourrait justement favoriser la fonction d'ouverture de l'ENA ?

M. Jean-Luc Videlaïne. – J'aimerais souligner que les élèves de l'ENA gardent fréquemment un souvenir favorable des stages qu'ils ont effectués pendant leur cursus alors qu'ils expriment une vision péjorative du reste de leur scolarité dans cette école. Tous les élèves avec qui j'ai discuté affirmaient une nette préférence pour les éléments de leur scolarité se trouvant davantage en prise avec le réel.

Selon moi, les stages permettent l'ouverture que vous évoquez. Des stagiaires sont envoyés dans le milieu international alors que seulement une infime partie d'entre eux se destine au Ministère des Affaires étrangères. Le stage territorial occupe une place de choix bien que le Ministère de l'Intérieur ne recrute annuellement que quelques sous-préfets directement parmi les anciens élèves de l'ENA. Par conséquent, les stages ne sont pas faits pour préparer techniquement les élèves à leur métier, puisqu'ils choisiront en réalité d'autres voies professionnelles. Il s'agit précisément de stages d'ouverture. Ainsi, la part des anciens élèves de l'ENA reste faible au sein du corps préfectoral, puisqu'ils représentent environ la moitié des préfets et une minorité des sous-préfets.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous auditionnerons ultérieurement une ancienne élève de l'ENA qui affirme que l'ENA n'apprend ni à penser ni à acquérir des techniques de gestion ou des connaissances. Nous en venons donc à nous interroger sur les visées réelles de l'ENA. Comment pouvons-nous justifier son existence ? Les élèves qui sortent dans la botte exerceront rapidement de nouvelles responsabilités sans avoir d'expérience. Il me semble que le mode de fonctionnement de l'ENA pourrait être aligné sur celui de l'École de Guerre, à savoir que le cursus est réalisé après une certaine expérience professionnelle.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Concernant la validité de la scolarité de l'ENA, qui a dû être réformée depuis que j'y exerçais, je ne me sens légitime à m'exprimer que sur la question des stages. Mon souvenir en tant qu'ancien élève est d'ailleurs trop lointain. Je reste convaincu que les élèves acquièrent des connaissances et des compétences durant les stages. Cette expérience sur le terrain leur apporte beaucoup. J'ai rarement entendu des commentaires d'anciens élèves qui se montraient péjoratifs sur ce point, alors qu'ils peuvent l'être sur d'autres sujets relatifs à leur scolarité à l'ENA. En outre, les élèves ayant suivi d'autres études au préalable comparent volontiers les différentes structures dans lesquelles ils ont étudié, comme l'École Polytechnique ou l'École Normale Supérieure, bien souvent au détriment de l'ENA.

Par ailleurs, le passage à l'École de Guerre, qui implique de poursuivre une carrière et de passer un concours difficile autour de 45 ans, s'avère favorisant en vue d'évoluer vers certains grades militaires. À supposer que le concept de haut fonctionnaire ait un sens, il est nécessaire que des jeunes puissent y accéder. Nous entendons fréquemment le type de questionnement suivant : pourquoi les élèves intégrant les grands corps, à savoir l'Inspection des finances, le Conseil d'État et la Cour des comptes, sont-ils parfois si jeunes ? À ma connaissance, ces jeunes hauts fonctionnaires sont indispensables au fonctionnement de ces corps prestigieux et considérés comme influents. Les auditeurs ou les inspecteurs adjoints contribuent de manière importante à la réalisation des missions de ces instances. De plus, ces juridictions et inspections ont besoin, autant que les autres segments de l'administration, d'agents dynamiques et motivés pour produire. Des dispositifs alternatifs existent, mais l'apport de ces jeunes élèves de l'ENA, qui font souvent preuve d'ambition, reste essentiel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cependant, nous observons que ces jeunes quittent justement ce type de poste de plus en plus rapidement. Ils sont alors remplacés par des contractuels par la voie de concours annexes. Ainsi, j'étais surpris d'apprendre qu'il existait un concours annexe du Conseil d'État, de l'Inspection des finances ou de la sous-préfecture.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Il existe en effet de tels concours pour la sous-préfecture.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Par conséquent, il est pertinent de s'interroger sur l'utilité de l'ENA. Nous pourrions prévoir un système de recrutement au sein duquel le travail qu'effectuent les jeunes pourrait constituer une première échelle. Certains anciens élèves de l'ENA expriment une forme de lassitude ou un manque de perspective vers 40 ans, ce qui les incite à quitter l'administration.

M. Jean-Luc Videlaïne. – L'idée d'une école et l'idée du concours ne se superposent pas. Le concours permet d'intégrer une école. En revanche, il est possible d'imaginer un concours sans école. Dans ce cas-là, il s'agit de concours spécialisés. J'aimerais d'ailleurs souligner les défauts que comportaient les concours précédant l'ENA. Une importante littérature fait état de l'aspect prééminent des cooptations qui existaient alors, par exemple. Ce type de système me paraît plus choquant que les imperfections de l'ENA.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous nous interrogeons toutefois sur le fait que de telles cooptations semblent se remettre en place, d'autant plus que les expériences en tant que haut fonctionnaire sont valorisées dans le cadre privé, par exemple en cabinet d'avocat.

M. Jean-Luc Videlaïne. – Vous avez raison. Toutefois, le fait d'être un ancien colonel de la Légion étrangère favorisera également une reconversion dans les services de sécurité d'un grand groupe. Il me semble normal de faire état de ses expériences précédentes en cas de recherche d'emploi sur le marché du travail. En revanche, le concept de « carnet d'adresses », qui consiste à régler les problèmes grâce à ses contacts, peut s'avérer choquant. Mais le savoir-faire acquis dans une juridiction administrative, qu'elle soit de premier, de deuxième ou de troisième niveau, représente un atout sur le marché du travail.

M. Pascal Allizard, président. – La question se pose également dans le secteur privé au sujet des clauses de non-concurrence et de leur activation.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cependant, l’aspect technique, dont la connaissance du droit, semble suppléé par la connaissance du milieu professionnel.

M. Jean-Luc Videlaine. – Je comprends la critique du concept de « carnet d’adresses ». Nous l’avons d’ailleurs déjà entendue. Qu’il me soit donc permis de mentionner le point suivant : l’idée qu’il existe par essence une solidarité entre les anciens élèves de l’ENA, et par conséquent des vecteurs de communication favorable, est un mythe complet. D’autres écoles génèrent un esprit de corps, à l’image de l’École Polytechnique et d’autres écoles d’ingénieur, qui fait que tout ancien élève conserve un accès privilégié aux autres anciens élèves. Rien de tel n’existe à l’ENA, ni de près, ni de loin.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce type de solidarité ne se manifeste-t-il pas davantage au sein de certains corps ?

M. Jean-Luc Videlaine. – On le prétend en effet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comme je le disais précédemment, j’étais surpris d’apprendre qu’il existait des recrutements particuliers des sous-préfets.

M. Jean-Luc Videlaine. – Tant les sous-préfets que les préfets connaissent des parcours extrêmement variés. L’ENA n’y a aucune hégémonie. Juridiquement, le poste de préfet ne prévoit aucune restriction et se trouve entièrement à la décision du gouvernement. Les seules contraintes concernent la nationalité française et l’absence de casier judiciaire, sans d’ailleurs que ces points ne soient stipulés explicitement. En outre, concernant les sous-préfets, l’ENA ne représente qu’une voie de recrutement parmi de nombreuses autres. La part de fonctionnaires détachés d’autres administrations est importante, tout comme celle des agents promus depuis le corps des attachés et celle des anciens officiers des armées au titre de la loi 70.2. Le corps préfectoral présente donc une variété de recrutements qui s’avère supérieure à d’autres corporations telles que les cadres du Ministère des Affaires étrangères.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il me semble que les carrières ont tendance à s’allonger. Or, lorsqu’un élève de l’ENA sort dans les premiers rangs, il peut rapidement avoir le sentiment d’être parvenu en fin de carrière. Il convient donc de créer des perspectives attrayantes afin de conserver ces compétences dans la fonction publique.

Merci, Monsieur le Préfet, d’avoir répondu à nos questions.

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

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

Audition de M. Daniel Keller, président de l’association des anciens élèves de l’École nationale d’administration

M. Vincent Delahaye, président. – Nous avons le plaisir d’accueillir M. Daniel Keller, Président de l’Association des anciens élèves de l’ENA. Il s’agit de la vingt-neuvième audition dans le cadre de notre Commission d’enquête sur les mutations de la Haute Fonction Publique et leur incidence sur le fonctionnement des institutions. Il est évident que l’ENA est concernée de près par un tel sujet. Nous nous interrogeons donc sur son fonctionnement et sur le recrutement des grands corps, au sein desquels la question du

« pantouflage » se pose. Je rappelle néanmoins que 78 % des énarques n'exercent jamais dans le secteur privé.

Vos fonctions de Président de l'Association des anciens élèves de l'ENA et votre parcours personnel influent certainement sur votre vision des mutations de la Haute Fonction Publique. Par conséquent, votre analyse sur le passage entre le public et le privé nous intéresse particulièrement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Daniel Keller prête serment.

M. Daniel Keller. – Merci de me recevoir dans le cadre des travaux que vous conduisez. J'aimerais commencer par fournir quelques chiffres afin de quantifier le débat qui nous occupe. La Haute Fonction Publique compte 12 000 agents sur 2,5 millions de fonctionnaires d'État. Parmi eux, il existe 4 000 énarques, soit environ 100 énarques par promotion pour 40 annuités. Vous venez de rappeler que moins de 20 % des anciens élèves de l'ENA connaissent une expérience dans le secteur privé. Parmi eux, moins de 10 % quittent définitivement l'administration, ce qui mérite d'être souligné.

En outre, les anciens élèves de l'ENA sont au nombre de 6 000, soit 2 000 retraités en plus des 4 000 actifs mentionnés. Nous y ajoutons 3 500 anciens élèves étrangers, puisque chaque promotion de l'ENA comprend des élèves internationaux. Nous fédérons donc à ce jour 43 associations d'anciens élèves et venons d'adouber récemment l'Association des anciens élèves de Tunisie. Notre Association se préoccupe de nombreux sujets. Nous nous montrons ainsi vigilants sur le respect des règles de déontologie, qui doivent s'appliquer à tous les anciens élèves. Celles-ci sont particulièrement sensibles pour ceux qui souhaitent s'orienter vers le secteur privé. Ces règles ont d'ailleurs largement évolué au fil du temps. Les anciens élèves s'y sont toujours conformés, quoiqu'il ait pu être écrit dans certains ouvrages, à de très rares exceptions. Nous constatons par ailleurs que les règles reflètent une sensibilité générale en pleine évolution, ce qui semble légitime.

Pour notre Association, il est clair que l'ENA représente une pierre essentielle de l'édifice républicain. Je rappelais récemment lors de l'Assemblée annuelle des anciens élèves les termes de l'ordonnance du 9 octobre 1945, qui doivent rester présents à notre esprit, car la contribution de l'ENA au rétablissement de l'État et à la renaissance de la République s'est avérée essentielle. L'ENA continue de jouer ce rôle, même si la société affronte aujourd'hui des défis différents de ceux datant de la reconstruction d'après-guerre.

L'ENA fait régulièrement l'objet de critiques ou de commentaires sarcastiques. Nous en sommes conscients. Toutefois, nous affirmons notre attachement aux principes méritocratiques sur lesquels elle repose. Il serait inapproprié d'attribuer à l'ENA la responsabilité des défauts du système éducatif français. En effet, l'ENA prépare chaque année une centaine d'hommes et de femmes destinés à devenir les cadres dirigeants de l'État. Je me réjouis par exemple de constater qu'aucun enfant d'énarque ne figure dans la promotion de cette année et que 30 % d'entre eux ont été boursiers durant leur parcours scolaire. Ces éléments doivent être mis en avant afin de souligner la diversité sociologique qui montre que l'ENA n'est pas simplement une école de la reproduction sociale, comme cela a parfois été affirmé.

Pour rappel, trois concours permettent d'intégrer l'ENA : le concours externe, le concours interne et le troisième concours, auquel nous sommes très attachés. Il est vrai que

nous regrettons trop souvent une gestion de court terme liée à des questions d'adéquation budgétaire. Le nombre de places mises au concours de l'ENA subit ainsi des variations erratiques qui s'avèrent préjudiciables à la bonne gouvernance de l'administration publique dont nous avons besoin. Il semble donc nécessaire d'adopter une gestion prévisionnelle des emplois en vue de construire la Haute Fonction Publique de demain et d'anticiper en conséquence quels seront les besoins de la société à l'avenir. Les compétences évoluent et l'ENA réalise des efforts conséquents afin de transformer, de rénover et d'adapter ses formations. Mais la politique de recrutement reste la pierre angulaire de tout l'édifice.

En outre, les hommes et les femmes qui font le choix de s'orienter vers l'ENA s'engagent pour une carrière longue durant laquelle il est légitime qu'ils bénéficient d'une visibilité sur le devenir de leur vie professionnelle. Malheureusement, force est de constater que cette carrière se fragilise de manière croissante. Si la période prémobilité est largement reconnue comme propice, nous observons ensuite que certains hauts fonctionnaires ne bénéficient pas toujours des perspectives de carrière que les savoirs qu'ils ont accumulés mériteraient, indépendamment de leurs compétences et de leur talent. Ce point représente une réelle préoccupation à nos yeux, en particulier lorsque nous entendons parler de plan de dégageant des cadres de la Haute Fonction Publique ou de la possibilité d'ouvrir ces postes à des candidats venant du privé. Il convient donc de concilier l'ensemble de ces éléments en vue d'une meilleure gestion des carrières. A l'heure actuelle, les très hauts postes de la Haute Fonction Publique, à savoir les postes qui sont à la décision du gouvernement, représentent 500 personnes. Ce périmètre risque d'être élargi à 3 200 agents selon les dernières estimations.

L'ENA ne redoute pas la mise en concurrence. D'ailleurs, les cadres venus du privé dans la fonction publique restent une exception. Mais de telles évolutions envoient un curieux signal concernant le déroulement des carrières à venir. En effet, si les postes de la Haute Fonction Publique sont davantage ouverts aux cadres du privé, il convient de concilier cette mesure avec le fait d'encadrer plus strictement la possibilité pour certains hauts fonctionnaires d'exercer dans le privé. Nous risquons d'assister à un phénomène d'embouteillage qui peut s'avérer préjudiciable à terme.

De surcroît, des règles claires sont nécessaires pour encadrer le « pantouflage », sans toutefois en venir à des procès d'intention. Ces règles ont d'ailleurs évolué. Le système actuel permet à un haut fonctionnaire d'exercer dans le secteur privé durant les dix premières années, qui incluent l'obligation décennale, pour une période de quatre ans maximum après avoir déjà passé quatre ans dans la fonction publique. J'ignore si ces règles sont les meilleures. D'autres systèmes pourraient être imaginés, qui obligeraient les hauts fonctionnaires à choisir de manière définitive entre le public et le privé, de manière à éviter les questionnements qui peuvent exister sur le phénomène d'allers-retours et sur certaines facilités qui ne sont plus comprises de nos jours.

Ces questions doivent s'intégrer dans une vision globale des besoins que l'État et l'administration publique auront en termes de cadres dirigeants. Nous espérons que cette évolution respectera le rôle de colonne vertébrale que joue l'ENA puisqu'elle incarne les valeurs de la République et du service public.

M. Vincent Delahaye, président. – À titre personnel, exercez-vous dans le secteur privé ?

M. Daniel Keller. – J'exerce dans le domaine de l'économie sociale et solidaire au sein du groupe de protection sociale Humanis.

M. Vincent Delahaye, président. – Il s'agit d'un groupe privé.

M. Daniel Keller. – Ce groupe intervient dans le secteur du paritarisme, à savoir qu'une association sommitale le gouverne, qui est composée paritairement de représentants des salariés et de représentants des employeurs. Par conséquent, elle ne comprend pas de Conseil d'administration rémunéré, contrairement à une société d'assurance. Cette gouvernance paritaire s'applique aux deux branches du groupe. D'un côté, nous sommes délégataires de service public pour la liquidation des retraites complémentaires versées par l'Agirc-Arrco. De l'autre, nous exerçons un métier d'assurance de personnes auprès des entreprises à travers les accords collectifs négociés par les branches. Il ne s'agit donc pas d'un secteur capitalistique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je remarque toutefois que des biographies en ligne vous présentent comme un chef d'entreprise. Par conséquent, je me demande si l'avenir de l'ENA consiste à former des chefs d'entreprise. L'idée visant à opérer un brassage entre le public et le privé nous interroge d'ailleurs sur ce point.

M. Daniel Keller. – J'ai effectivement été Directeur général d'une entreprise de taille intermédiaire, qui était un groupe de concessions automobiles situé dans le département de la Seine-Saint-Denis. J'ai eu cette chance d'être dirigeant d'une entreprise familiale. Il s'agit d'une expérience humainement très enrichissante.

Pour répondre à votre question, je ne crois pas que le rôle de l'ENA soit de former des chefs d'entreprise. Comme je l'ai rappelé, plus de 90 % des anciens élèves de l'ENA effectuent leur carrière dans le public et y restent. Les quelque 8 % qui démissionnent de la fonction publique sont minoritaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cependant, un nombre croissant d'énarques pratique ce type d'aller-retour entre le public et le privé, en particulier au sein de quelques grands corps. Précisément, alors que la France s'est toujours distinguée par la qualité de sa haute administration, le rôle de l'ENA doit-il être de former des agents qui, *in fine*, quitteront la fonction publique ?

M. Daniel Keller. – Seuls 20 % des élèves de l'ENA effectuent de tels allers-retours. L'immense majorité d'entre eux reste dans la fonction publique. Néanmoins, il est vrai que la régulation pourrait s'avérer plus drastique concernant les cas que vous évoquez. Lorsque certains décident de quitter la fonction publique pour s'orienter vers le secteur privé, il serait imaginable de réduire la durée de la mise à disposition, par exemple. Il convient en effet de lever toute source d'ambiguïté.

S'agissant de la vocation de l'ENA, une telle question n'aurait pas pu être posée en 1981, lorsque la France a décidé de nationaliser une grande partie de ses activités économiques. À cette époque, de nombreux énarques se sont retrouvés à la tête du secteur public du monde bancaire et de l'industrie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le secteur public existait déjà avant cette date.

M. Daniel Keller. – Il s'est considérablement accru durant cette période. Certains ont d'ailleurs parlé d'un âge d'or de l'ENA. Selon moi, l'ENA a vocation à dispenser les valeurs du service public que l'immense majorité des anciens élèves servent dans leur fonction. Certains d'entre nous peuvent être amenés à faire des allers-retours vers le privé. Je crois que ces derniers doivent être mieux encadrés afin de lever les ambiguïtés que vous évoquez.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous nous apercevons que ces départs vers le privé entraînent symétriquement une augmentation des personnels intérimaires et des recrutements par concours annexe au sein de la fonction publique, de manière à assurer le bon fonctionnement des administrations. Cette situation semble paradoxale. Les Conseillers d'État, par exemple, travaillent pour un tiers au sein du Conseil d'État, tandis qu'un autre tiers est réparti dans les cabinets et les hautes autorités et que le dernier tiers exerce dans le secteur privé, notamment en cabinet d'avocat. Par conséquent, nous nous demandons où se trouve la colonne vertébrale de la République. Ce contexte fragilise le système, alors même que nous estimons qu'il serait regrettable de se dispenser d'un établissement tel que l'ENA.

M. Daniel Keller. – Je partage votre analyse. Au moment de la création de l'ENA, il existait un quatrième grand corps, à savoir le corps des administrateurs civils. Aujourd'hui, ces administrateurs civils doivent faire l'objet de toutes nos attentions. En effet, il paraît indispensable que ce corps soit piloté avec davantage de rigueur, et ce pour différentes raisons. D'une part, les membres de ce corps peuvent avoir le sentiment d'avoir été abandonnés. D'autre part, ce corps est concurrencé par un ensemble de systèmes de tours extérieurs. Or il fournit plus de la moitié des hauts fonctionnaires chaque année. À l'origine, ce corps interministériel était censé incarner la garde prétorienne de la République. Par conséquent, il doit être revalorisé et revitalisé. Pour l'heure, de nombreuses voies de contournement existent et il reste difficile de faire appliquer les textes en vigueur, à savoir que 50 % des chefs de service ou sous-directeurs devraient être des administrateurs civils. Cependant, certaines administrations n'atteignent pas ce pourcentage ou demandent à le faire diminuer jusqu'à 30 %.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Auriez-vous des idées de réformes ou de propositions qui permettraient de répondre à ce défi ?

M. Daniel Keller. – Il me semble qu'un état des lieux du paysage des administrateurs civils de l'ENA serait nécessaire afin de les remettre au cœur du système. Il paraîtrait également utile de formuler une juste appréciation des besoins que nous aurons de ces administrateurs de manière à anticiper les recrutements à dix, quinze ou vingt ans. L'année dernière, la décision interministérielle a été prise de ramener les recrutements de l'ENA de 90 à 80 places, sans estimation réelle en termes de besoins en ressources humaines. Il s'agissait d'un simple critère budgétaire. Pourtant, l'ENA ne reste pas figée. Elle a ainsi ouvert un nouveau concours à des docteurs en sciences afin de s'enrichir de compétences dans le domaine du numérique ou du climat. Toutefois, ces recrutements ne doivent pas se faire au détriment du concours externe, d'autant plus qu'il existe déjà des docteurs parmi les élèves de l'ENA.

Mme Josiane Costes, vice-présidente. – Vous avez évoqué la période de prémobilité, qui semble poser un réel problème. Si j'ai bien compris, la carrière des élèves sortants de l'ENA commence à des postes élevés alors que leur progression stagne ensuite et qu'ils manquent de perspective. Cette situation peut entraîner la démobilitation de certains

agents et les inciter à se tourner vers le secteur privé. N'y aurait-il donc pas intérêt à revoir les plans de carrière des hauts fonctionnaires ? Ce point me semble crucial.

M. Daniel Keller. – En effet. La période de prémobilité tend à mettre les agents en situation de responsabilité, ce qui les valorise. Ils restent toutefois encadrés par leurs pairs et leurs aînés durant cette phase. Ensuite, il arrive que certains agents ne trouvent pas d'affectation pour leur période de mobilité. Le système du sous-directorat a d'ailleurs évolué. Il s'agit désormais d'emplois fonctionnels, c'est-à-dire qu'il est seulement possible d'occuper un poste de sous-directeur à deux ou trois reprises. Notre association, qui comporte un service carrières, reçoit des anciens élèves ayant 12 ou 15 ans d'ancienneté et qui nous font part de leur démotivation. Ils s'interrogent sur leur devenir. Par conséquent, il existe bien un problème de gestion des carrières. Si la pyramide des postes est très large au départ, elle devient ensuite plus sélective.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Estimez-vous qu'il devrait exister un poste de DRH spécifique à destination des 12 000 hauts fonctionnaires que vous évoquiez ? Si oui, quelle forme ce poste devrait-il prendre ?

M. Daniel Keller. – Il est vrai qu'un service de gestion des ressources humaines de plus grande ampleur serait souhaitable. Actuellement, un service placé auprès du Premier Ministre gère les 500 postes à très haut potentiel qui sont à la décision du gouvernement. Le passage de 500 carrières à 12 000 pourrait s'avérer ambitieux. Cependant, une revendication portée notamment par notre association porte sur la catégorie A+. Dans l'administration, 50 % des personnels sont des cadres de catégorie A. L'idée d'identifier une catégorie A+ pour les hauts fonctionnaires paraît donc légitime. En outre, une réelle gestion interministérielle des carrières devrait s'étendre au-delà des périmètres de chaque ministère.

Ayant fait une partie de ma carrière chez Renault, j'ai pu constater que les très hauts cadres dirigeants dans les entreprises bénéficient de nombreux avantages. En effet, les entreprises investissent sur eux afin qu'ils deviennent les leaders de demain. Les cadres de l'État devraient faire l'objet d'autant d'attention de façon à donner le meilleur d'eux-mêmes.

M. Benoît Huré. – J'aimerais tout d'abord vous dire que j'ai apprécié la clarté de vos propos. Comme vous l'avez rappelé, l'ENA est née dans la dynamique du Conseil national de la résistance alors que la France se reconstruisait après la Seconde Guerre mondiale. La personne la plus influente de ce Conseil était le Général de Gaulle. Plus tard, en 1958, la Constitution de la Vème République faisait état d'un souhait que le pays se fonde d'une part sur le pouvoir politique et d'autre part sur le pouvoir administratif représenté par la haute administration. Il me semble que les pères fondateurs avaient l'intention de créer un équilibre entre ces deux sphères. Or cet équilibre n'a pas duré bien longtemps. Au fil du temps, le pouvoir réglementaire a pris le pas sur le pouvoir politique parlementaire. Le pouvoir réglementaire s'inscrit dans la durée alors que le pouvoir politique reste temporaire. Par conséquent, je crains de constater la progression d'une posture hostile à la haute administration dans l'opinion publique, de la même manière qu'il existe un antiparlementarisme.

M. Daniel Keller. – Il est vrai que la technocratie a pris un poids significatif. Cependant, la complexité de la matière administrative engendre une administration qui est extrêmement spécialisée. Lorsque je travaillais au sein de l'administration fiscale, chacun avait ainsi ses propres spécialités par impôt. Or cette complexité n'a cessé de se renforcer.

M. Benoît Huré. – Une telle augmentation de la complexité administrative est-elle commune à tous les pays occidentaux ?

M. Daniel Keller. – Je le pense. La Roumanie présidera prochainement l'Union européenne. Dans ce cadre, le gouvernement roumain a sollicité l'ENA, qui lui apportera sa compétence administrative et managériale en vue de préparer la période de présidence.

En outre, des évolutions sont en cours aussi bien dans la sphère politique que dans la sphère administrative. Des personnalités de la teneur de Pierre Mendès-France ou Pierre Mauroy n'existent plus aujourd'hui. La société actuelle doit donc inventer ses figures illustres, même si la Haute Fonction Publique a tendance à investir davantage le monde politique depuis 40 ans.

Mme Josiane Costes. – Que pensez-vous d'une spécialisation des élèves à l'ENA ? Vous évoquez la complexité de l'administration actuelle. Par conséquent, il pourrait être pertinent d'orienter les élèves dès leurs études vers certains domaines spécifiques.

M. Daniel Keller. – La scolarité de l'ENA évolue régulièrement, mais son objectif reste de préparer les élèves à occuper des responsabilités d'encadrement et non de former des spécialistes. Elle prépare des administrateurs qui seront en situation d'encadrement. Lorsque j'ai intégré l'administration fiscale, par exemple, je n'avais jamais ouvert le Code des impôts. Lorsque j'ai pris mes premières fonctions, j'étais donc en situation d'apprendre en même temps que j'encadrais, ce qui me semble vertueux. Le savoir-être, en conséquence, constitue une composante essentielle de cet enseignement. Les administrateurs de l'État doivent avoir la capacité de s'adapter et d'évoluer en permanence. Selon moi, il serait donc impossible que l'ENA prépare aux différentes spécialités administratives, notamment pour des raisons de temps.

M. Charles Revet. – L'opinion associe la notion de technostructure à l'ENA. Or certaines auditions nous ont montré que l'ENA ne représente pas l'ensemble de l'administration. Par ailleurs, d'autres auditions nous ont donné le sentiment que la haute administration fonctionne quelque peu en milieu fermé. Il est vrai que le pouvoir politique a perdu des responsabilités. Je souhaiterais donc savoir de quelle manière les nominations sont effectuées au sein de la haute administration.

M. Daniel Keller. – Comme vous l'avez dit, les énarques ne représentent pas l'ensemble de l'administration. Certains hauts fonctionnaires proviennent notamment du monde de l'ingénierie. Le chiffre de 12 000 hauts fonctionnaires ne comprend qu'un tiers d'énarques.

Concernant la question des nominations, je rappelle tout d'abord que les élèves sortants de l'ENA choisissent leur affectation en fonction de leur rang de sortie. Ce principe est consubstantiel au système méritocratique de l'ENA. Bien que certains le remettent en cause, aucun meilleur système n'a été proposé jusqu'à maintenant. Ensuite, les règles statutaires de chaque administration prévalent. Certains accélérateurs de carrière existent, tels que les cabinets ministériels. Ces fonctions s'avérant particulièrement intensives, il ne me paraît pas choquant qu'elles permettent une meilleure avancée de carrière. Même si des iniquités peuvent être constatées au sein de ce système, les règles de progression dans l'administration n'ont rien à envier au secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous semblons tous conscients qu’il existe un problème d’organisation de l’administration. J’identifie deux voies entre les hauts fonctionnaires qui serviront la République durant toute leur carrière, qui sont les plus nombreux, et une élite qui se soucie principalement de quitter le plus rapidement possible la fonction publique. Or, grâce au système de classement, cette élite peut continuer à contourner les règles au détriment des hauts fonctionnaires qui font fonctionner l’administration au quotidien. Nous percevons donc un malaise et une forme de tabou liés à cette cohabitation entre deux intentions distinctes.

M. Daniel Keller. – Je comprends votre sentiment. La réponse à ces interrogations repose sur notre capacité à redéfinir les règles, ce qui me paraît nécessaire. Ainsi, les règles qui régissent la disponibilité, les doubles activités et la possibilité de détachement demandent à être améliorées en correspondant à l’esprit que nous souhaitons faire prévaloir. Cela contribuerait à atténuer l’impression que les hauts fonctionnaires qui quittent la fonction publique prématurément auraient manqué à leur serment.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie pour votre intervention.

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

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président, puis de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

Audition de Mme Adeline Baldacchino, conseillère référendaire de la Cour des comptes

M. Vincent Delahaye, président. – Pour cette trentième audition, nous accueillons Mme Adeline Baldacchino. Vous êtes l’auteure de *La Ferme des énarques*, paru en 2015. Parallèlement à votre carrière de Conseillère référendaire de la Cour des comptes, vous menez une activité d’écrivain et d’essayiste. À ce titre, vous avez réfléchi à la formation des hauts fonctionnaires et à l’évolution du rôle de l’État. Il nous est donc apparu intéressant de vous entendre dans le cadre de notre Commission d’enquête sur les mutations de la Haute Fonction Publique et leur incidence sur le fonctionnement des institutions.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, Mme Adeline Baldacchino prête serment.

Mme Adeline Baldacchino. – Merci beaucoup pour votre invitation. Comme vous l’avez dit, j’interviens ici en mon nom propre et non en ma fonction de Conseillère référendaire à la Cour des comptes. J’ai lu l’exposé des motifs qui a présidé à la création de votre Commission d’enquête, et je l’ai trouvé passionnant. Je me suis également intéressée aux verbatim des différentes interventions qui ont été faites devant votre Commission. Si j’avais un message principal à faire passer, ce serait celui qui m’a poussé à écrire le livre que vous avez mentionné, à savoir le contenu de la scolarité de l’ENA. En effet, cette question me semble trop rarement évoquée, contrairement à l’image de l’ENA ou à ses procédures d’entrée et de sortie. Par conséquent, je souhaitais décaler les termes du débat en écrivant ce livre. Je l’ai commencé cinq ans après être sortie de l’ENA, ce qui m’a permis de prendre un certain recul par rapport à ma scolarité.

La question que je me suis posée alors est la suivante : comment est-il possible que l'état du pays soit questionné de manière si forte aujourd'hui, ce dont témoigne la montée de l'extrême droite ? En outre, comment est-il possible que les hauts fonctionnaires soient incapables de répondre aux attentes et aux interrogations légitimes de leurs concitoyens et qu'ils aient atteint un tel stade de décrédibilisation dans l'opinion publique ? Ces questions m'ont amené à m'interroger sur l'utilité de l'ENA. En consultant les textes, j'ai trouvé cette citation de Michel Debré : « L'ENA a été créée pour insuffler le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et donner les moyens de les bien remplir. » Je me suis donc demandé si l'ENA avait effectivement rempli cet office à mon égard. En réalité, loin d'atteindre cet objectif, l'ENA sert davantage d'accélérateur de carrière, parfois même de manière assumée. Sa visée porte donc plus sur des objectifs stratégiques individuels et sur la communication publique que sur un idéal collectif. Aujourd'hui, la communication publique remplace d'ailleurs bien trop fréquemment l'action publique. J'identifie là le nœud du problème.

Le texte que j'ai écrit se veut moins un témoignage qu'une analyse. J'y constatais trois lacunes de l'ENA. En premier lieu, il y manque une dimension de réflexion critique et humaniste. En effet, comme l'un des intervenants au sein de cette Commission l'a souligné, les sphères du pouvoir et du savoir sont aujourd'hui fortement déconnectées. Étant issue d'une formation philosophique, j'espérais trouver à l'ENA un espace où les problématiques de l'action publique et celles de la recherche en sciences humaines se croiseraient. Mais cela n'a pas été le cas.

En second lieu, un aspect technique manque à l'ENA, au sens des connaissances dures que les élèves pourraient acquérir dans un certain nombre de domaines. La maquette même de l'ENA est organisée autour d'épreuves de classement sans que les élèves ne sachent durant leurs deux années de scolarité dans quel secteur spécifique ils seront affectés ensuite. Au final, la scolarité de l'ENA ne permet qu'un survol très large de domaines qui ont été abordés préalablement, notamment à Sciences Po. Or les élèves sont parachutés de manière brutale au lendemain du classement qui n'intervient que le dernier jour de la formation.

En troisième lieu, j'estime qu'il manque dans le parcours de l'ENA une dimension humaine ou managériale. Nous entendons fréquemment que l'ENA est une école d'application. Certes, des stages existent et ils représentent la période la plus intéressante et la plus constructive aux yeux des anciens élèves. Pour autant, ils sont conçus comme des stages d'accompagnement au plus haut niveau d'un ambassadeur ou d'un préfet. Ces expériences sont instructives, mais elles varient notablement en fonction de la personnalité des maîtres de stage. En outre, elles installent d'emblée les stagiaires à une certaine distance du terrain. Je plaçais donc dans mon livre pour proposer des stages de type ouvrier de la fonction publique.

J'avais également formulé un certain nombre de propositions, qui n'ont été que peu relayées ou discutées. En effet, si mon livre a provoqué quelques réactions médiatiques, il n'en a suscité aucune de la part de l'École. L'un des arguments de défense de l'ENA consiste à affirmer que ce système est « le moins pire à l'exception de tous les autres. » En réalité, des pistes alternatives peuvent être imaginées, y compris des mesures simples effectuées à moyens constants. Ainsi les notes d'entrée et les notes de stages pourraient être regroupées, d'autant plus que les stages ont désormais lieu durant la première année. À l'issue cette première année, un premier classement pourrait être établi. Même si la logique de classement ne me paraît pas optimale, elle reste préférable selon moi aux phénomènes de cooptation qui demeurent prégnants. Ensuite, la seconde année de scolarité pourrait fonctionner par filière et permettre de développer un vrai projet pédagogique. Cette seconde année serait donc

consacrée à l'apprentissage d'un métier au sein d'une filière économique, juridique, diplomatique ou territoriale. Ces socles garantiraient l'apprentissage solide de certaines compétences, ainsi que la constitution d'un corps professoral qui n'existe pas aujourd'hui. Comme vous le savez, à l'exception des cours de langue, les interventions sont assurées par des fonctionnaires en poste qui n'ont pas nécessairement de vocation pédagogique. Leur témoignage est intéressant, mais ne s'avère pas suffisant. Cette seconde année pourrait également inclure des stages au plus près du terrain.

Par ailleurs, j'aimerais insister sur le fait qu'il est indispensable de briser une forme de langue de bois qui conduit à cet adage qui se transmet entre les énarques : « Pas de vagues, mon vieux, pas de vagues. » Cette rhétorique traduit une forme d'impuissance publique et conduit chacun à envisager son parcours en vertu d'un individualisme puissant. Elle permet de s'éviter d'avoir à annoncer au décideur politique que les options proposées peuvent avoir des conséquences compliquées qui ne relèvent pas seulement de quelques éléments de langage à l'intention des médias. Selon moi, il est impossible de bien comprendre le phénomène d'allers-retours avec le secteur privé sans prendre en compte ces différents aspects. La vocation croissante de l'ENA à se positionner comme une *business school* contribue également fortement à encourager ce type d'allers-retours. Il est à signaler que l'ENA a d'ailleurs adopté le langage de ces écoles, avec une certaine réussite, puisqu'elle s'intéresse désormais aux enjeux du numérique et à une série de mantras de l'innovation publique qui associent la vision de l'État à celle d'une *start-up*. Or il s'agit là de logiques de communication et non d'action publique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci Madame. Vos propos me paraissent réconfortants et témoignent que l'ENA ne neutralise pas totalement tout esprit critique. Selon vous, quels éléments de la formation reçue à l'ENA ainsi qu'à Sciences Po Paris incitent-ils des étudiants probablement enthousiastes au début de leur formation à se dispenser de réfléchir ?

Mme Adeline Baldacchino. – Cette question concerne des problématiques plus larges que celles de l'ENA. Elle touche au monde de l'éducation en général. Il me semble tout d'abord que nous assistons à une tendance sociétale, voire civilisationnelle, qui prône l'utilitarisme, notamment au sujet des études. Cette logique incite les étudiants à suivre des voies qui paraissent garantir la réussite à un concours, par exemple. En outre, l'originalité n'est nullement valorisée bien que les rapports de jury de l'ENA des dernières années affichent une volonté de recruter des candidats qui se distinguent et qui affirment leurs convictions.

Or selon moi, il est illusoire de croire à la neutralité du service public. Il existe évidemment une politisation de la Haute Fonction Publique, qui s'observe dans les parcours de carrière et notamment lors des passages en cabinet ministériel. Il serait plus honnête selon moi d'assumer le fait que les options de la vie publique comportent une dimension politique. S'il n'appartient pas aux fonctionnaires de la trancher, ces derniers doivent cependant être en mesure de proposer aux politiques l'éventail des possibilités qui se trouvent à leur disposition. Mais *in fine*, nous constatons une forme de facilité à adopter un discours ambiant du juste milieu qui correspond à une idéologie fonctionnelle datant des années 1990. Intellectuellement, cette idéologie relève de la « troisième voie » édictée par Tony Blair et permet de faire cohabiter des personnalités aux sensibilités politiques différentes. Il est ensuite possible d'atteindre un consensus habillé de références à des figures philosophiques telles qu'Habermas ou Ricœur. Je perçois dans cette posture une forme de renoncement à arbitrer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si j'ai bien compris, l'ENA n'apprend ni à penser, ni à gérer, ni à améliorer ses connaissances. Je me demande donc ce que font les élèves durant ces deux années.

Mme Adeline Baldacchino. – C'est une excellente question. La période des stages s'avère instructive. Nous traitons des sujets qui se trouvent à l'interface du politique et de l'administratif par le biais de missions ponctuelles confiées par le maître de stage. Par imprégnation et par observation, nous y apprenons l'essentiel de notre formation à l'ENA, à savoir le fonctionnement concret de l'État. En outre, durant l'année de cours, la majorité des élèves conviendra qu'il s'agit d'écouter, parfois avec une certaine lassitude, des cours sur des sujets qu'ils connaissent déjà par cœur. Pendant cette deuxième année, les élèves attendent le classement. Par conséquent, il est très compliqué de se projeter dans une vie future. À titre individuel, cette période peut être agréable. J'en garde d'ailleurs un bon souvenir. Mais je suis convaincue que ce temps pourrait être mieux utilisé. Sans payer des experts internationaux à prix d'or, l'organisation de tables rondes et de rencontres avec des experts en sciences humaines ou en politiques publiques permettrait de progresser de façon plus concrète.

Avant d'entrer à l'ENA, j'imaginai l'ENA sous une forme rêvée. Je m'intéressais notamment aux questions de philosophie politique et de justice internationale. Naïvement, j'attendais que des interventions nous aident à nous interroger sur la meilleure manière de mettre en place un minima social, par exemple. En outre, nous avons la chance de partager notre scolarité avec une trentaine d'élèves du cycle international long. Pourtant, leurs expériences et leur regard n'étaient pas valorisés. Ils n'étaient pas amenés à faire des présentations sur lesquelles nous aurions pu débattre. En somme, l'ENA ne s'est pas organisée en tant qu'école, mais en tant que machine à classer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourriez-vous nous expliquer pour quelle raison les énarques sortis de la botte sont si prisés ?

Mme Adeline Baldacchino. – Encore une fois, il s'agit d'un imaginaire, d'un mythe. Cette question m'interroge autant que vous. Dès l'entrée à l'ENA, les élèves se voient étiquetés comme énarques, avec les avantages inhérents à ce statut, mais aussi les sarcasmes fort répandus. Ceux qui ont la chance de sortir dans un grand corps reçoivent une deuxième étiquette, encore plus prestigieuse. Le fait que ces derniers soient si prisés relève de la sociologie administrative et de phénomènes classiques de corporatisme. En réalité, l'ENA divise plus qu'elle ne rassemble et l'esprit de solidarité apparaît davantage à l'intérieur des différents corps qu'en son sein.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'existence de ces grands corps ne fausse-t-elle donc pas le jeu ? Nous avons d'un côté environ 80 % des énarques qui resteront dans la fonction publique, en voyant parfois leur carrière entravée par le fait que les principaux postes sont captés par des hauts fonctionnaires qui souhaitent quitter la fonction publique. Par conséquent, les uns se trouvent découragés, tandis que la collectivité ne tire aucun bénéfice de la présence des autres.

Mme Adeline Baldacchino. – Appartenant à l'un de ces grands corps, je ne suis sans doute pas la mieux placée pour défendre et accabler ce système. Si ces grands corps ne recrutent pas en partie à la sortie de l'ENA, le phénomène de cooptation et d'endogamie que nous souhaitons circonscrire ne risque-t-il pas de ressurgir ? N'ayant personnellement aucune attache dans ces grands corps, je me demande par exemple si j'aurais pu y parvenir dans d'autres conditions. Par conséquent, et ce constat peut être le fruit d'un biais personnel, je ne

suis pas sûre que l'on détruirait les phénomènes de cooptation en supprimant le recrutement des grands corps en sortie d'ENA.

La question relève davantage selon moi du poids de ces grands corps au sein de la sociologie administrative française. Pour ma part, j'ai choisi la Cour des comptes, car elle me permettait de garder le plus d'indépendance, cela étant inscrit dans sa mission même. J'avoue croire également dans le principe d'un contrôle de l'État qui est garant de la bonne application de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans lequel la société a le droit de « demander compte à tout agent public de son administration. » Dans mon métier, j'estime que nous contribuons à l'intérêt général et au bien commun.

Mme Christine Lavarde. – Dès lors que nous remplissons une haute mission dans l'État, les compétences nécessaires au quotidien n'ont que peu de liens avec les études que nous avons suivies. Par exemple, les compétences managériales nous sont mal enseignées. En outre, les cours dont je me souviens le mieux n'étaient pas les plus utiles, mais ceux qui proposaient une ouverture d'esprit sur des sujets variés. Comme vous, je pense que les stages restent les périodes durant lesquelles nous apprenons le plus. Dans le corps auquel j'appartiens, nous suivions à l'époque un stage d'un an en entreprise privée. Ce stage a été supprimé depuis, ce que je trouve regrettable dans la mesure où il nous permettait d'affiner nos souhaits sur ce que nous voulions, ou non, faire à l'avenir.

Selon moi, l'école ne s'adapte pas suffisamment aux évolutions du monde actuel, même si les élèves d'aujourd'hui semblent plus adaptables et agiles grâce aux nouveaux moyens de communication. Cependant, des compétences managériales ou une formation à la prise du premier poste me sembleraient utiles à développer, notamment pour les énarques qui se retrouvent en situation de diriger de nombreuses personnes lors de leur premier poste.

Mme Adeline Baldacchino. – J'ai coutume de dire que nous sommes parfois moins « dangereux » dans des fonctions d'inspection ou de contrôle quand nous sortons de l'ENA que lorsque nous sommes amenés immédiatement à diriger des équipes ou à effectuer des choix de politique publique très lourds. En effet, il existe un écart significatif entre ce que nous apprenons à l'ENA, qui vise à développer une agilité d'esprit et à acquérir un mélange de bon sens et de pratique rédactionnelle, et les compétences nécessaires à notre première affectation, qui sont bien souvent des compétences techniques. Il me paraît donc regrettable que le temps de notre scolarité ne soit pas consacré à l'apprentissage de ces dernières. La deuxième année de scolarité de l'ENA n'apporte donc selon moi aucune valeur ajoutée par rapport à l'année de stage.

M. Charles Revet. – Notre Commission d'enquête porte sur les mutations de la Haute Fonction Publique et sur les éléments qui peuvent interférer sur les missions que les uns et les autres ont à accomplir. J'ai ainsi découvert que, sur les 12 000 hauts fonctionnaires de la fonction publique, seuls 4 000 émanent de l'ENA. Par conséquent, 8 000 d'entre eux ont d'autres origines.

J'ai eu l'occasion récemment de rencontrer un jeune énarque, qui m'a tenu le discours suivant : « Quand nous entrons à l'ENA, on nous dit que nous sommes les meilleurs et que nous avons toujours raison. » Or, notre collègue Benoît Huré a rappelé précédemment que la démocratie fonctionne par complémentarité entre ce qui est décidé par les élus et ce qui est appliqué par l'administration. Pour ma part, j'ai le sentiment que le pouvoir politique a perdu énormément de terrain au bénéfice de l'aspect réglementaire et de la haute administration.

Mme Adeline Baldacchino. – Il me paraît important d’envisager ces questions au regard de l’évolution du système politique dans un sens plus général. En effet, il existe une accélération du temps médiatique et du temps de l’action, qui implique que les politiques ont cédé du terrain aux fonctionnaires. Les politiques y ont d’ailleurs une part de responsabilité. Pour cette raison, il est indispensable de s’intéresser au type de formation intellectuelle des fonctionnaires. L’exemple de l’ENA s’avère ainsi paradigmatique d’un état d’esprit qui prédomine. C’est parce que les politiques ont cédé le terrain aux fonctionnaires et que les fonctionnaires sont formés selon un certain moule que nous parvenons aux interrogations actuelles sur les orientations à faire prendre à notre pays. Plutôt que de présenter une direction unique aux décideurs, les fonctionnaires ont le devoir de fournir un panel d’options aux ministres et aux politiques.

Certains affirment d’ailleurs, à l’instar de Pierre Birnbaum, qu’il n’est pas si grave d’importer les logiques du management au sein de l’État puisque les fonctionnaires restent les gardiens de l’intérêt public. Or il y a une collusion intellectuelle extrêmement forte ente les logiques du privé et celles du public dans une convergence de vues qui exclut toute autre vision du monde, et notamment des conceptions keynésiennes et non austéritaires. Ce mélange des genres conduit les politiques à s’appuyer de manière croissante sur les fonctionnaires, qui se présentent sous les atours d’une neutralité selon moi illusoire.

Mme Josiane Costes. – Vous avez évoqué le parcours de deuxième année à l’ENA et suggéré une amélioration possible par filières. Cet enseignement par filières ne pourrait-il pas représenter une forme d’enfermement ? Je serais plus favorable à un système qui comprendrait un socle généraliste accompagné de tables rondes et de conférences.

Mme Adeline Baldacchino. – Malgré tout, cette deuxième et dernière année de formation intervient généralement tard dans la scolarité de tous les élèves. D’une part, les élèves internes ont reçu une formation conséquente. D’autre part, les élèves externes en sont au minimum à leur septième année d’études. Par conséquent, tous ont eu le temps de se construire auparavant. Mais il serait bénéfique de leur rappeler précisément à ce moment-là qu’ils ne savent pas tout, contrairement à ce qu’on leur répète. Ils pourraient ainsi le reconnaître et constater qu’il existe des experts dans leur domaine dont ils n’ont jamais entendu parler. Par conséquent, une organisation par filières leur permettrait d’approfondir leur champ de compétences avec humilité et efficacité. Il y a toujours matière à lire plus et à apprendre plus.

Par ailleurs, comme je l’ai évoqué dans mon propos liminaire, il semblerait opportun de compléter cette deuxième année par un stage ouvrier de terrain. Si un élève se destine aux affaires sociales, par exemple, il pourrait passer quelques semaines ou quelques mois dans un EHPAD. Nous créerions ainsi un espace vital et enrichissant de confrontation au réel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L’idée d’aligner l’ENA sur le fonctionnement de l’École de Guerre, où les élèves arrivent par concours après avoir expérimenté la pratique du métier sur le terrain, vous paraît-elle intéressante ?

Mme Adeline Baldacchino. – Je suis partagée sur ce point. D’abord, de nombreux pays n’ont pas d’école équivalente à l’ENA et pourtant ils fonctionnent très bien. En outre, rien ne nous oblige à perpétuer un tel système *ad vitam aeternam*. Selon les formes proposées ici ou là, l’École de Guerre représente la dernière pierre d’une carrière patiemment construite. Dans l’absolu, je ne suis pas hostile à un tel fonctionnement. Cependant, d’un

point de vue pratique, il serait difficile d'obtenir des garanties visant à s'assurer que l'admission ne soit pas liée à des formes de compromission ou de lâcheté administrative.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – En quoi cette option serait-elle pire que celle qui existe actuellement ?

Mme Adeline Baldacchino. – Je n'ai pas nourri de réflexion particulièrement aboutie sur le sujet. Toutefois, la question des critères d'entrée se pose dans ce cas. S'il s'agit d'un tour extérieur qui viendrait récompenser des services rendus, je doute de sa pertinence.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les critères d'entrée seraient fixés sur la base des preuves.

Mme Adeline Baldacchino. – Il convient alors de préciser la nature de ces preuves. Le système devrait s'avérer solide et ne pas être construit exclusivement pour les grands corps. Dans ce cas, nous perdons tout de même un élément fondateur de l'ENA, à savoir que le recrutement n'intervient ni par corporatisme ni par cooptation. Une série de garde-fous importants serait donc nécessaire en vue du recrutement à l'entrée de chacun des corps. Bien sûr, nous ne devons pas nous interdire d'envisager cette solution, qui risque néanmoins d'engendrer des problèmes plus compliqués à résoudre que dans le cas d'une voie plus modeste.

M. Charles Revet. – Chacun reconnaît aujourd'hui que la situation de notre pays est loin d'être brillante à bien des égards. La dérive que nous soulignons plus tôt entre le pouvoir politique et l'administration ne pourrait-elle pas justement expliquer cette situation ?

Mme Adeline Baldacchino. – En effet, cette question mérite d'être posée. Plutôt que d'adopter une vision « complotiste » répandue dans l'opinion publique, il ne faudrait pas hésiter à admettre l'impuissance publique et même parfois l'incompétence publique. Lorsque des dysfonctionnements surviennent dans le service public, l'explication la plus facile doit être envisagée, à savoir que ces dysfonctionnements sont consécutifs à une part d'incompétence qui vient notamment de la manière de penser que nous avons pu acquérir si nous sommes persuadés de tout savoir et incapables de nous adresser aux interlocuteurs ayant l'expérience ou l'expertise nécessaire. C'est d'ailleurs pour cette raison que j'aime mon travail à la Cour des comptes, qui me permet d'être au contact de la base et de faire remonter des propositions émanant du terrain.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'entends vos arguments. Cependant, certaines personnes se retrouvent gagnantes dans ce système et défendent âprement leurs avantages. Il suffit de se souvenir de la manière dont les réformes proposées par Mme Lebranchu ont échoué alors qu'elles étaient pourtant prudentes

Mme Adeline Baldacchino. – En effet, les constats communs et consensuels concernant l'ENA n'aboutissent jamais à des actions, et ce pour des raisons d'intérêt personnel et de confort, tout simplement. Certes, la société évolue et ne supportera peut-être plus ce type de système à l'avenir. Mais vous avez raison de vous pencher sur cette question.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans *La Ferme des énarques*, comme dans *La Ferme des animaux*, certains sont-ils plus égaux que d'autres ?

Mme Adeline Baldacchino. – À l'évidence. L'objectif des élèves de l'ENA est tout d'abord d'être classé, même s'il est difficile de généraliser cet état de fait. Certains

préfèrent se servir plutôt que de servir l'État, comme le dit la formule. Par conséquent, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ou une Commission d'enquête telle que la vôtre me paraissent fondamentales. La prise de conscience constitue un premier pas, qui doit être suivi d'actions.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous vous remercions pour votre intervention.

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 h 55.

Mardi 3 juillet 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

Audition de M. Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'État

La réunion est ouverte à 15 heures.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous allons en premier lieu auditionner M. Bruno Lasserre, Vice-Président du Conseil d'État, et Mme Catherine Bergeal, Secrétaire générale du Conseil d'État.

Monsieur le Président, Madame, votre audition est particulièrement importante pour nous dans le cadre de cette Commission d'Enquête. Le Vice-Président du Conseil d'État est le plus haut fonctionnaire de notre pays, et le Conseil est au cœur du droit public et de l'appareil d'État, ce qui vous confère une position imminente pour évoquer les sujets qui nous préoccupent, à savoir les mutations de la Haute Fonction Publique, ainsi que les allers-retours du secteur public vers le privé.

Vous pourrez sans doute nous expliquer comment le Conseil d'État gère cette situation, et comment vous appréhendez plus largement cette problématique, notamment à travers d'éventuelles évolutions à apporter aux dispositifs actuels accordant ces droits à partir, et ces disponibilités.

Je souhaiterais en préambule vous demander si les membres du Conseil d'État ont vocation à occuper les plus hauts postes dans l'administration, et, le cas échéant, pourquoi ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Lasserre et Mme Catherine Bergeal prêtent serment.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous en remercie.

M. Bruno Lasserre. – Je souhaite tout d'abord vous remercier pour votre invitation, que j'aborde avec humilité, puisque j'ai pris mes fonctions de Vice-Président du Conseil d'État depuis seulement un mois. Par conséquent, je suis aidé par Catherine Bergeal, Secrétaire Générale du Conseil d'État depuis 2015.

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, vous nous avez demandé de dresser une photographie du corps du Conseil d'État or, j'estime important de commenter les chiffres que nous avons rassemblés, avant de vous répondre. Vous avez sollicité une série de renseignements, de 2007 à 2017, sur la question des fonctions assignées aux membres du Conseil d'État, des positions qu'ils occupent, et en particulier du nombre de conseillers remplissant des fonctions dans le secteur privé.

L'effectif total du Conseil d'État atteint 323 personnes en 2017, contre 313 en 2007. Nous oscillons entre 310 et 320 membres depuis dix ans. Cette moyenne englobe tous les grades présents au Conseil d'État, des débutants, auditeurs de deuxième classe, jusqu'au Vice-Président, chef du corps.

Parmi ces 323 membres, 208 sont en activité au Conseil d'État, Institution soumise au statut de la Fonction Publique, qui recense quatre positions : l'activité, le détachement, la disponibilité et le congé parental. Ces chiffres, relativement stables, sont en légère hausse par rapport à 2007, puisqu'il y a dix ans, seulement 186 membres servaient le Conseil d'État en activité au sein du corps.

Sur ces 323 membres, 26 d'entre eux exercent actuellement des activités dans le secteur privé, soit 8 %. Ces chiffres affichent une forte baisse depuis dix ans, puisque ce taux atteignait 33 membres en 2007, et 39 membres en 2011. Loin de s'accroître, cette tendance observe une décélération constante depuis six ans. Le phénomène de départ massif vers le privé, relayé par certains organes médiatiques, est donc infondé.

Concernant les 26 membres présents dans le secteur privé, 22 sont en disponibilité au Conseil d'État, essentiellement pour convenances personnelles. Neuf sont avocats, tandis que les autres exercent des fonctions en entreprise, ou conduisent des projets personnels. Cette position de disponibilité permet en effet de sortir de la Fonction Publique pendant dix ans, sans avancer en grade, ni bénéficier des droits à la retraite. Par ailleurs, les quatre membres restants sont en détachement, dont trois membres servent dans des fondations à but non lucratif : la fondation des Sciences Politiques, la fondation du Patrimoine, et la fondation créée par les Universités.

Enfin, le décret de 1985 recense quinze cas différents de détachement, dont la possibilité de rejoindre une entreprise chargée d'une mission d'intérêt général, ce qui est le cas du quatrième collègue dont j'ai fait état.

Quinze membres du Conseil d'État en activité ont servi dans le privé par le passé grâce à l'obtention d'une disponibilité, chiffre également stable depuis dix ans. Enfin, la durée moyenne d'activité dans le secteur privé des membres ayant ensuite réintégré le Conseil d'État atteint environ sept ans, six mois et quinze jours pour 2017.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie pour toutes ces précisions, qui ont dû vous demander de nombreuses recherches, et qui permettent d'objectiver un certain nombre de données sur le Conseil d'État.

M. Bruno Lasserre. – Les passages du Conseil d'État vers le secteur privé sont traités avec attention. Lorsqu'un de nos collègues demande une telle disponibilité, pour convenance personnelle ou bien pour créer une entreprise, il formule une requête soigneusement examinée, puisque la disponibilité n'est de droit que dans certaines situations : élever un enfant, s'occuper de parents malades.

Dans tous les autres cas, ces requêtes sont étudiées par le Bureau, sous réserve de l'intérêt du service, et sur demande de l'intéressé. Le Bureau est l'Instance gouvernante du Conseil d'État, chargée d'examiner ces dossiers. Nous vérifions préalablement que toutes les conditions sont remplies pour que la requête soit recevable, notamment concernant la règle des quatre ans d'ancienneté et de service effectif dans le corps du Conseil d'État.

Aucune demande de disponibilité pour convenance personnelle n'a été refusée par le passé, puisque nous considérons qu'il s'agit d'un choix. Sans pour autant encourager de telles demandes, nous y accédons. En revanche, nous ne prospectons pas pour les intéressés. Dans l'hypothèse où les membres du Conseil auraient conclu un marché ou des contrats avec l'entreprise qu'ils s'apprêtent à rejoindre, la Commission de déontologie est systématiquement consultée pour donner un avis sur la compatibilité de ces nouvelles fonctions avec la Loi, et évaluer si le départ du conseiller vers ces entreprises pourrait remettre en cause la dignité ou l'impartialité des fonctions qu'il a préalablement exercées au Conseil d'État.

Aucun conseiller n'est allé à l'encontre d'un avis défavorable de Commission de déontologie.

M. Vincent Delahaye, président. – Peu d'avis défavorables ont été formulés.

M. Bruno Lasserre. – La Commission de déontologie en a délivré quelques-uns.

Mme Catherine Bergeal. – Je me permets d'intervenir afin d'étayer les propos de Bruno Lasserre : plusieurs avis défavorables ont formellement été exprimés. Dans le cadre de mes fonctions, j'ai assisté à certains cas où l'intéressé se présente préalablement face à la Commission de déontologie pour recueillir un avis, avant même de présenter sa demande au Bureau, qui n'a parfois aucune chance d'aboutir.

M. Bruno Lasserre. – Effectivement, plusieurs avis défavorables ont été délivrés au cours de ces dernières années. Nous nous montrons également très attentifs au respect de la déontologie lorsqu'un collègue réintègre le Conseil d'État après avoir servi dans le privé. Premièrement, nous veillons à ce que son affectation ne l'expose pas à un risque de conflit d'intérêts, notamment pour ceux ayant rejoint un cabinet d'avocats, et qui ont désormais l'interdiction de revenir au sein de la section de contentieux, où ils seraient amenés à exercer des activités juridictionnelles.

Deuxièmement, nous obligeons ces collègues à remplir une déclaration d'intérêts détaillant leurs activités passées sur les cinq dernières années, ainsi que les rémunérations qui y sont associées, obligation à laquelle sont soumis tous les membres du Conseil d'État. Cette déclaration d'intérêts est prise très au sérieux par le Conseil d'État. Elle est ensuite transmise à la Secrétaire Générale ou au Vice-Président de l'institution, et donne lieu à un entretien de déontologie entre l'intéressé et le Président de la Chambre ou de la section dont il relève, afin d'instaurer un dialogue et identifier les conjonctures dans lesquelles il devra se déporter en cas de risque.

Je précise que le Conseil d'État a mis en place depuis 2011, soit cinq ans avant la Loi de 2016, une charte déontologique de la juridiction administrative, document public auquel est annexé un certain nombre d'avis portant sur des situations particulières. Cette charte comporte parfois des règles plus sévères que celles exprimées par la Loi, notamment

pour les départs vers des cabinets d'avocats, dont le délai minimum a été étendu à cinq ou dix ans.

Je possède personnellement peu de recul sur la question, d'autant que je n'ai jamais servi dans le privé. Cependant, nous sommes persuadés que le Conseil d'État est un corps conçu dès son origine pour servir l'État. La position de conseiller d'État n'octroie aucun droit à ceux qui l'occupent, et l'État doit choisir ceux qui le servent en fonction de leurs compétences et talents professionnels.

L'État cherche de bons serviteurs, efficaces et utiles, capables de mobiliser leurs talents, leur énergie et leur enthousiasme au service de la politique publique. Ces fonctions sont précédées d'appels à candidature, d'examens par un comité, et d'auditions. Nous encourageons nos collègues à servir l'État dans tous ses aspects, à diverses étapes de leur carrière. Nous pensons que l'administration ne peut être correctement jugée et appliquée, que si elle est connue de l'intérieur par ceux qui la pratiquent.

Nous ne sommes pas retranchés de la société ni désintéressés des enjeux économiques, sociaux et politiques des décisions que nous prenons. Nous pensons qu'un bon Juge est une personne à l'épreuve du terrain, au courant des réalités, et ayant pris des risques à travers l'exercice de fonctions d'encadrement, et capable d'anticiper les conséquences des décisions prises sur l'action administrative et sur la réalité du terrain.

Nous ne sommes pas des Juges en chambre : se confronter aux réalités fait partie de notre identité constitutive. Nous estimons rendre un meilleur service dans les deux fonctions qui sont les nôtres – à savoir le conseil juridique et l'action juridictionnelle – lorsque nous connaissons l'administration de l'intérieur, raison pour laquelle nous encourageons les départs. Je répète toutefois que tout détachement est soumis à l'appréciation du Bureau. Certains de nos collègues partent exercer leurs activités dans des collectivités territoriales et demeurent au service de l'État, dans des entreprises publiques.

Dans une vie professionnelle de plus en plus longue (le départ à la retraite s'opère à 67 ans), nous estimons ne pas être en mesure d'offrir à tous nos collègues les moyens de satisfaire leurs aspirations, et nous comprenons que certains d'entre eux veuillent acquérir des compétences qu'ils ne trouveront pas au sein du Conseil d'État, et relever des défis en se confrontant à des situations plus risquées.

Nous encourageons ces départs pour renforcer la qualité du service fourni à l'État, puisque ces membres, qui réintègrent le Conseil aguerris et riches de nouvelles expériences, s'avèrent ensuite meilleurs dans leurs fonctions. Nous sommes favorables à ce que ces modalités enrichissent le service du Conseil d'État dans ses missions.

Une réforme, annoncée par le Premier Ministre le 1^{er} février 2018, est en cours. Elle conduira les jeunes membres du Conseil, justifiant de deux ans d'ancienneté, à partir sur des missions prioritaires identifiées par l'État, et à travailler sur la conduite de projets. Un jeune membre sera affecté à un projet de revalorisation du travail en prison au sein de l'administration pénitentiaire, tandis qu'un autre collègue s'investira au service de la lutte contre l'extrême pauvreté, et qu'un troisième se consacrera aux droits des étrangers et à la mise en œuvre de la Loi Asile Immigration. Ces missions dureront entre 18 mois et deux ans.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je suis certes rassuré par vos propos, et je vous réitère l'attachement que nous éprouvons envers le Conseil d'État, que nous apprécions.

Toutefois, un tiers des effectifs du Conseil d'État se trouve ailleurs que sur les missions pour lesquelles ils ont été recrutés, proportion importante. Cette tendance, qui se retrouve dans diverses Institutions, n'est pas exclusive au Conseil d'État, mais reste problématique.

Si ces mobilités facilitent les carrières au sein du Conseil d'État, cela les désavantage probablement pour ceux qui n'ont pas eu l'opportunité d'intégrer ce Conseil, et qui auraient pu rejoindre l'Institution. Je m'interroge donc sur le bon fonctionnement du Conseil d'État, à seulement deux tiers de son effectif total.

Êtes-vous parfois obligés de compléter vos effectifs par des intérimaires ou des recrutements sur contrat ? Organisez-vous des recrutements parallèles ? Si votre fonctionnement ne s'en trouve pas entravé, j'imagine que vous n'avez donc pas besoin de recruter autant de conseillers d'État : les effectifs pourraient être réduits.

Cependant, cela poserait à terme le problème de l'existence du corps, d'autant que vos effectifs sont polyvalents et que les missions auxquelles ils sont affectés pourraient être pilotées par de nombreux énarques, qui précisément se plaignent de voir leur carrière rapidement limitée, puisqu'un certain nombre de leurs collègues occupent ces places, sans en remplir les fonctions.

M. Bruno Lasserre. – Ce tiers des effectifs dont vous faites mention n'est pas propre aux dernières années, et représente une constante relativement stable. Historiquement, l'idée du créateur du Conseil d'État, avant l'Empire, était d'ailleurs de constituer un vivier de talents dans lequel l'État puisse puiser pour son service.

Les membres du Conseil d'État ne sont effectivement pas les seuls à exercer des fonctions de conseil ou des fonctions juridictionnelles. Nous faisons appel, chaque année, à des Maîtres des requêtes, en service extraordinaire, effectuant des mobilités au Conseil d'État. Nous encourageons ces mouvements inverses, qui concernent des administrateurs civils, des magistrats judiciaires ou encore des professeurs d'université, venus exercer des fonctions de conseil durant quatre ans. Ces effectifs sont actuellement de 23.

Des conseillers d'État en service extraordinaire rejoignent également le Conseil d'État pour cinq ans, dans des fonctions administratives ou juridictionnelles. Ces personnes complètent l'effectif du Conseil d'État, puisqu'elles sont intéressées par nos fonctions et peuvent être intégrées à l'Institution de façon pérenne à l'issue de leur période de détachement, pour certains Maîtres des requêtes en service extraordinaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Des concours parallèles ou annexes sont-ils organisés pour recruter des renforts si le Conseil est en sous-effectif ?

M. Bruno Lasserre. – Aucun concours de recrutement parallèle n'est organisé en dehors des deux modes d'accès préalablement évoqués. Actuellement, seuls 40 % des membres entrés au Conseil d'État sont issus de l'auditorat, puisque l'institution absorbe également ses effectifs par des voies parallèles, que nous appelons « le tour extérieur ».

Les membres du Conseil d'État recrutés directement à l'issue de l'ENA représentent donc un tiers des effectifs, mais une majorité de nos collègues a exercé des fonctions variées avant de nous rejoindre.

Mme Catherine Bergeal. – J'ai moi-même intégré le Conseil d'État treize ans après ma sortie de l'ENA, en provenance du corps des tribunaux administratifs.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne doute pas de l'intérêt de ces mouvements et recrutements extérieurs, mais je me demande pourquoi les membres du Conseil d'État se retrouvent dans des positions éminentes, au Secrétariat Général du Gouvernement, ou bien au Conseil Constitutionnel. L'expertise de ces personnes ne justifie pas de tels transferts.

M. Bruno Lasserre. – Il n'existe pas de voie préétablie. De nombreuses personnes se découvrent une passion pour le droit au cours de leur carrière, et témoignent de l'envie de nous rejoindre. Certains collègues, le cas du Président de la Section du Contentieux est exemplaire, ne sont pas issus de l'ENA. Le Conseil d'État fait preuve d'une capacité à intégrer des membres de tous horizons, motivés par leur amour du droit et leur envie d'intégrer l'Institution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La suspension des recrutements à la sortie de l'ENA vous poserait-elle problème ? Vous semblez parvenir à rassembler vos effectifs à travers d'autres modes de recrutement.

M. Bruno Lasserre. – Oui, cela me gênerait considérablement, puisque je considère que la force du Conseil d'État, par rapport à d'autres juridictions, est d'accueillir tous les ans une jeune classe d'âge, issue de l'ENA. Cette Institution a besoin d'être bousculée par des jeunes et de rester en phase avec la société et ses changements. Ces recrutements sont donc aussi importants que productifs, et forcent le Conseil d'État à se remettre en question et à s'ériger comme le reflet d'une société en mutation. Je reste très attentif à valoriser la jeunesse comme un élément stimulant qui se fait le relais des aspirations des jeunes.

Cette Institution serait différente si ses effectifs y étaient intégrés après quinze ou vingt ans de service ailleurs.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelle est la spécificité du Conseil d'État ?

M. Bruno Lasserre. – Nos missions sont nos spécificités. Le Conseil d'État est tenu de conseiller le Gouvernement sur les textes de Loi, d'être la Cour au sommet de la juridiction administrative pour juger l'administration, et de mener des études au service du Gouvernement et du Parlement en établissant des rapports.

Par ailleurs, le Conseil se caractérise par de fortes valeurs, à savoir son indépendance, la promotion en son sein des opinions divergentes. Le Conseil est également une Institution collégiale, où aucune décision n'est prise seule ; et revendique enfin son impartialité.

M. Pierre Cuypers. – La France possède de grandes écoles, qui, chaque année, apportent à l'État des générations de hauts fonctionnaires. Connaît-on les besoins du pays en Hauts Fonctionnaires ? Connaissez-vous les besoins du Conseil d'État ?

M. Bruno Lasserre. – Je ne prétends pas répondre à la place du Premier Ministre, mais je peux vous affirmer que le Conseil d'État, qui doit se renouveler, a besoin de quatre ou cinq jeunes auditeurs chaque année, rythme qui nous est nécessaire pour rajeunir l'Institution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Seriez-vous opposé à ce que ces interventions extérieures fassent l'objet d'une publication ?

M. Bruno Lasserre. – Nous remplissons trois fonctions, comme je le rappelais, or la question que vous posez doit être restituée pour chacune de ces trois fonctions.

Le Juge ne statue que sur un dossier contradictoire et ne possède aucun autre document que ceux produits par les parties. Il ne peut donc juger en fonction d'autres pièces que celles figurant dans son dossier, au point que pour répondre aux exigences d'impartialité rappelées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le Conseil d'État, lorsqu'il juge un recours contre un décret, s'interdit de consulter l'avis émis par la section administrative de l'Institution, justement pour ne pas être influencé par des éléments que les requérants n'ont pas.

Dans sa fonction de conseil, conformément au rôle qui lui est conféré par la Constitution, le Conseil examine les projets de lois, d'ordonnances, de décrets et reçoit des demandes d'avis formulées par le Gouvernement. L'Institution statue donc sur des projets qui lui sont soumis par le Gouvernement, avec qui elle entretient un dialogue. Dans ce cadre, le Conseil n'interagit qu'avec le Gouvernement auquel il peut demander des informations de nature à l'éclairer.

Enfin, le Conseil d'État a une fonction d'étude et de proposition, dans le cadre de laquelle il auditionne largement les acteurs de la société. Les conclusions que nous en tirons sont disponibles, et la liste des personnes auditionnées est publiée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comment expliquez-vous la contestation ambiante, dénonçant le fait que le Conseil auditionnerait toujours les mêmes parties prenantes ? Je pense notamment au projet de loi Hulot qui fait l'objet d'un rapport des Amis de la Terre. Ce rapport repose sur des assertions infondées qui tiendraient à laisser penser que les personnes qui ont fait leurs études ensemble ont des liens de connivence.

M. Bruno Lasserre. – Vous évoquez le problème de la porte étroite, qui existe devant le Conseil Constitutionnel, mais non au Conseil d'État.

Devant le Conseil d'État, seules les parties peuvent communiquer, des personnes extérieures peuvent intervenir si elles estiment que leur intérêt est lésé par un texte. Dans ce cas précis, l'intervention est jointe au dossier, et communicable aux parties, qui peuvent contester les décisions. Devant les sections administratives, existe la possibilité exceptionnelle de soumettre des observations extérieures, partagées avec tous les membres de la section. Cette procédure demeure rare et relève de la fonction de conseil de l'Institution, qui n'est pas publique, à l'exception de l'avis que nous transmettons au Gouvernement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La communication de ces avis pourrait s'avérer intéressante pour le Conseil d'État.

M. Bruno Lasserre. – Nos avis ne sont pas publics, nous ne communiquons pas non plus le dossier du Rapporteur ni sur les autres documents soumis à notre étude.

L'ensemble de la procédure est bilatéral avec le Gouvernement, et il est impossible de rendre publique une partie des avis rendus.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous pourriez toutefois auditionner des parties extérieures.

M. Bruno Lasserre. – Nous procédons parfois ainsi, mais pas dans le cadre d'une activité juridictionnelle. De telles auditions s'effectuent exclusivement dans le cadre d'une activité de conseil.

Mme Josiane Costes. – Vous avez insisté sur la vigilance dont le Conseil d'État fait preuve par rapport aux collègues qui rejoignent un cabinet d'avocats, en les soumettant à des entretiens de déontologie. Le passage au retour devant la Commission de déontologie ne serait-elle pas une démarche pertinente, permettant d'éviter d'éventuelles suspensions ?

M. Bruno Lasserre. – Certes, mais cette démarche s'avère très complexe puisqu'au retour, nous devons surtout éviter, dans les fonctions internes, que l'intéressé prenne parti sur une affaire concernant un ancien client. Il est assez difficile, depuis l'extérieur, d'imaginer tous les cas dans lesquels une telle conjoncture puisse se produire.

La France affichait indéniablement un retard en matière de déontologie dans la fonction publique, qui a été comblé par le Législateur, grâce aux Lois de 1993 et de 2016, figurant actuellement parmi les plus strictes au monde.

Au lieu d'ajouter à cette législation déjà très rigide, nous devrions évaluer, assumer et expliquer ces Lois. La charte de déontologie du Conseil d'État a par ailleurs traité cette question du retour, mais je ne suis pas certain qu'une consultation obligatoire de la Commission de déontologie apporte une réelle valeur ajoutée.

Nous devons évaluer l'existant, avant d'en exiger davantage.

Y a-t-il des cas où ce retour aurait été mal géré et aurait suscité des questions légitimes, ou bien exposé l'intéressé à des conflits d'intérêts ? Avons-nous enregistré des contestations concrètes, prêtant à discussion ou à critique ? Personnellement, je n'ai pas eu connaissance de tels événements.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous avons été marqués par la communication d'Emmanuelle Mignon, qui a rejoint un cabinet d'avocats et qui valorise sa connaissance de l'appareil d'État. Pensez-vous que cela est normal, ou cette pratique appelle-t-elle davantage de vigilance ?

Par ailleurs, le Bureau du Conseil d'État s'est-il prononcé lorsque Laurent Vallée a quitté le Secrétariat Général du Conseil Constitutionnel pour rejoindre le groupe Carrefour ?

M. Bruno Lasserre. – Je n'étais pas au Bureau du Conseil d'État lorsque cette question s'est posée.

Concernant la question de l'appartenance au Conseil d'État perçue comme un avantage par les avocats, il existe au sein de la juridiction administrative un Collège de déontologie qui publie des bonnes pratiques, établies selon des principes généraux déclinés en fonction de situations, assortis de recommandations concrètes auxquelles les conseillers

doivent se conformer. Nous réservons une délibération spécifique aux avocats, insistant sur l'importance de ne pas ériger leur appartenance au Conseil d'État en un élément publicitaire.

Mme Catherine Bergeal. – Nous avons rencontré un problème de méconnaissance de ces délibérations avec un Magistrat, qui, après sa retraite, s'est adonné à une publicité excessive sur Internet. Le Collège de déontologie a exigé que ces annonces soient immédiatement retirées, volonté qui a été respectée. Si le Magistrat n'avait pas obtempéré, le Conseil aurait éventuellement déclenché un retrait d'honorariat, ce qui aurait considérablement nui à l'image de l'intéressé.

Concernant Laurent Vallée, qui était en détachement et qui a été réintégré en gestion, l'intéressé est passé devant le Bureau du Conseil d'État qui lui accordé une disponibilité pour convenance personnelle suite à l'avis favorable de la Commission de déontologie.

Le temps de passage de retour au Conseil d'État est un temps de raison qui s'applique juridiquement, puisque le Conseil est tenu de réintégrer ses membres temporairement pour pouvoir les en ressortir ensuite. Cette règle s'applique à l'ensemble des fonctionnaires.

M. Charles Revet. – Par qui les membres du Conseil d'État sont-ils désignés ? Qui peut solliciter le Conseil d'État ? Les jeunes sortis de l'ENA intégrés au Conseil chaque année bénéficient-ils d'une formation particulière ?

M. Bruno Lasserre. – Le Conseil d'État n'est pas une Instance politique, de fait, ses membres ne sont pas élus. La nomination au Conseil d'État s'opère par différentes voies. Les anciens élèves de l'ENA sont recrutés lors de leur sortie en fonction du classement de chaque promotion, le Conseil est choisi parmi les dix premiers du classement. La formation des auditeurs, à la fois pratique et théorique, s'effectue sur place, pendant les six premiers mois.

Les autres voies pour rejoindre le Conseil d'État sont le tour extérieur, pour des postes de Maîtres des requêtes ou de conseillers d'État, selon des conditions de durée de service préalablement fixées.

Le Conseil d'État ne peut être saisi par des particuliers que dans sa fonction juridictionnelle. La réforme constitutionnelle de 2008 permet toutefois à des parlementaires, avec l'accord du Président de leur assemblée, de nous saisir sur des propositions de loi, ce que nous avons fait récemment au Sénat.

Sur le plan juridique, le Conseil d'État peut intervenir en premier ressort, pour les décrets, ou bien en Cassation, ce qui exige d'abord la contestation de l'acte administratif devant un Tribunal, en faisant appel devant une Cour d'Appel avant de se pourvoir en Cassation devant le Conseil d'État, juridiction ouverte à tous, et qui traite de multiples cas, dans tous les domaines dont naissent des litiges administratifs, *in fine* résolus par le Conseil d'État.

M. Benoît Huré. – Merci pour cette audition.

Je souhaiterais avoir des précisions sur les conditions du retour au Conseil d'État d'un membre qui en était parti. J'ai cru comprendre que cela s'accompagnait d'une procédure écrite, mais également d'un dialogue collégial.

Pourriez-vous nous fournir davantage de détails sur ce dialogue ?

Par ailleurs, dans le cas où un parlementaire serait amené à rencontrer un litige sur une question soulevée par la Haute Autorité, un dialogue collégial est-il organisé ?

M. Bruno Lasserre. – Votre question est très importante, puisque bien souvent, l'intéressé minimise le conflit d'intérêts dont il participe. De fait, un regard extérieur est requis pour dénoncer les problèmes que cela implique. Ces dialogues peuvent donc confronter les intéressés à d'autres visions que la leur, ce qui engendre des discussions.

Cette déclaration d'intérêts consiste en un formulaire dans lequel l'intéressé doit décrire ses activités passées, ses rémunérations, ses intérêts privés, ainsi que ceux du conjoint. Cette déclaration est ensuite lue collectivement, et entraîne parfois une mise en garde de l'intéressé par rapport aux dossiers éventuellement épineux présentant des risques de conflits.

Un baromètre social a été instauré au sein du Conseil d'État et d'autres juridictions administratives, et a montré que cet entretien, très plébiscité, est jugé utile par les intéressés, qui initialement affichaient pourtant des craintes et de la résistance face à ce dispositif.

Mme Catherine Bergeal. – Je précise que nous n'utilisons pas les formulaires de la HATVP, puisque nos déclarations d'intérêts sont plus exigeantes que les leurs, notamment sur les activités du conjoint de chaque fonctionnaire.

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Président, d'après votre expérience, avez-vous constaté des mutations au sein de la Haute Fonction Publique depuis ces dernières décennies ? Avez-vous remarqué des nouveautés ?

Nous avons le sentiment, en dehors du Conseil d'État, que ce phénomène d'allers-retours et d'échanges entre secteurs public et privé s'intensifie au sein de la Haute Fonction Publique. Quelle est votre opinion sur le sujet, en qualité de Haut Fonctionnaire ?

M. Bruno Lasserre. – J'ai passé huit ans au Conseil, essentiellement dans les fonctions contentieuses, avant de m'orienter vers les télécommunications, puisque j'ai été Directeur au Ministère des PTT, et très actif dans la réforme du secteur. Après quoi, j'ai réintégré le Conseil d'État pour à nouveau y occuper des fonctions contentieuses, avant de présider l'Autorité de la Concurrence pendant douze ans. Je suis revenu au sein du Conseil le 1^{er} octobre 2016, où j'ai pris la Présidence de la section de l'Intérieur, qui a pour rôle le conseil administratif du Gouvernement, avant d'être nommé Vice-Président du Conseil d'État le mois dernier.

Je n'ai jamais éprouvé la volonté d'aller dans le privé en dépit de nombreuses propositions, puisque mes missions étaient intéressantes, au service de réformes, et comportaient des prises de risques.

Je n'ai par ailleurs jamais servi dans un Cabinet ministériel, ce qui peut pourtant accélérer les carrières.

Je considère que l'État a besoin de compétences très diverses, et la connaissance de certaines sociétés depuis l'intérieur peut s'avérer utile dans le cadre de négociations. L'État requiert des compétences économiques, qui font défaut à la Fonction Publique française par

rapport au reste de l'Union Européenne. L'État a également besoin d'administrateurs, de managers afin de diriger des équipes et conduire des projets.

Je pense donc que l'État est confronté au défi de recruter les meilleurs talents à son service, dans un environnement de plus en plus complexe, où l'expertise se situe malheureusement du côté des entreprises avec lesquelles l'État négocie.

Recruter des personnes ayant acquis une expérience dans le privé peut donc s'avérer positif pour le service de l'État, qui doit toutefois veiller à la déontologie et à la prévention du conflit d'intérêts.

Par ailleurs, la carrière et la vie professionnelle de chacun évoluent. La jeune génération doit prendre des risques et manifester le désir d'acquérir de nouvelles compétences, aspirations ne devant pas être freinées par le Conseil d'État.

M. André Vallini. – Monsieur le Président, nous partageons tous la nostalgie d'une époque révolue, où les grands commis et les hauts fonctionnaires vivaient leur engagement au service de l'État comme un sacerdoce, sans jamais envisager de se tourner vers le secteur privé. Malheureusement, cette époque est révolue. Toutefois, Jean-Pierre Chevènement propose de se montrer plus sévère sur le délai de possibilité de retour des hauts fonctionnaires partis dans le privé.

Pensez-vous qu'accueillir à nouveau des gens partis dans le privé représente un enrichissement pour le Conseil d'État ?

M. Bruno Lasserre. – Effectivement, si la procédure est correctement encadrée et régulée, j'estime qu'il ne faut pas se l'interdire. En revanche, cette souplesse ne doit pas être unilatérale.

Le Gouvernement a songé, dans la Loi sur les parcours professionnels, à une disposition permettant à des fonctionnaires en disponibilité de continuer à garder leurs droits à avancement ou à la retraite durant cinq années. Le Conseil d'État a rendu au mois d'avril dernier un avis défavorable sur cette question.

Nous devons inciter le retour des personnes ayant acquis des compétences dans le privé, au profit de projets précis. Je pense par exemple au recrutement de chefs d'agences opérationnelles d'État.

Si l'intéressé accepte de revenir, son temps de retour doit être contractualisé et il doit être affecté sur des missions doivent être prioritaires. Malheureusement, les écarts de rémunération entre la Haute Fonction Publique et le secteur privé croissent et peuvent s'avérer dissuasifs pour certains, d'où la nécessité pour l'État de gagner en flexibilité.

M. Charles Revet. – Si une personne ou une entité remet en cause les avis rendus par le Conseil d'État, un recours est-il possible, ou bien la décision est-elle figée ?

M. Bruno Lasserre. – D'une part, des propositions de loi sont examinées par le Conseil d'État, qui peut émettre un avis favorable, sous réserve de certaines précisions, qui se transforment parfois en amendements.

Dans le cas où ces dispositions sont définitivement adoptées, elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil Constitutionnel, par 60 députés ou sénateurs ; ou bien

d'une question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion d'un contentieux qui appliquerait cette disposition législative. Si la question est sérieuse, elle sera transmise par le Conseil d'État au Conseil Constitutionnel, qui lui seul peut juger de la conformité de la Loi à la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je souhaite revenir sur quelques-uns de vos propos. Tout d'abord, je considère inquiétant que l'État ne puisse pas discuter d'égal à égal avec ses partenaires privés.

Par ailleurs, vous vous félicitez que les membres du Conseil d'État s'enrichissent d'un certain nombre de compétences extérieures. Pourtant, cela présente des problèmes éthiques, et je trouve dommage que la priorité de l'État soit de recruter des gens en mesure de défendre les intérêts privés. Cela biaise notre perception en tant que puissance publique.

Je crains un glissement dangereux vers des accommodements déplacés.

M. Bruno Lasserre. – L'État n'est pas un employeur comme un autre, et ses missions ne sont pas réductibles à celles d'une entreprise privée, puisque l'État prône la défense de l'intérêt général, ainsi que la conduite de réformes utiles.

L'État ne doit pas se banaliser ni agir comme un employeur privé, mais je constate que l'expertise de l'État s'est amenuisée dans de nombreux domaines, puisqu'il est de moins en moins opérateur. Son champ d'action s'est rétréci, car il sous-traite et ne possède plus les connaissances requises pour négocier avec le privé et les contractants des grands secteurs comme les infrastructures, la santé, l'énergie ou encore les transports.

Par conséquent, il est nécessaire de renforcer l'expertise de l'État, en recrutant des personnes pouvant y apporter cette expertise extérieure, sous réserve de règles éthiques claires. L'État doit également s'entourer de personnes suffisamment indépendantes pour aller à l'encontre de son avis, et s'appuyer sur des contre-pouvoirs.

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Président, Madame la Secrétaire Générale, je vous remercie d'avoir participé à cette audition, et de nous avoir apporté votre éclairage sur ces questions complexes.

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

Audition de M. Jean-Ludovic Silicani, Conseiller d'État

M. Vincent Delahaye, président. – Bienvenue à cette audition de la Commission d'Enquête sur les mutations de la Haute Fonction Publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions. Cette entrevue avec Jean-Ludovic Silicani, Conseiller d'État, marque la 34^e audition de la Commission.

Merci, Monsieur, pour votre présence.

Vous avez mené des études à plusieurs reprises au cours des années 2000 sur la Fonction Publique dans son ensemble, vous avez notamment rédigé un livre blanc sur l'avenir de la Fonction Publique en 2008, et présidé le groupe de travail ayant abouti au rapport adopté par le Conseil d'État pour une action publique plus audacieuse.

C'est à ce titre que nous vous sollicitons, puisque votre vision du sujet nous intéresse, notamment sur allers-retours et la gestion des ressources humaines dans la Fonction Publique.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Jean-Ludovic Silicani prête serment.*

M. Jean-Ludovic Silicani. – Je vous remercie tout d'abord de m'avoir invité à participer à votre réflexion sur ce sujet, très important. J'organiserai mon propos liminaire autour de trois pistes :

Préciser le sens de la Haute Fonction Publique,

Définir les caractéristiques communes de cette Haute Fonction Publique, dont le périmètre doit être identifié,

À partir de ces éléments de diagnostic, examiner les évolutions souhaitables et possibles afin que les hauts fonctionnaires soient des acteurs efficaces de la modernisation de notre service public et du bon fonctionnement des Institutions.

La Haute Fonction Publique se caractérise par divers critères : le grade, la fonction, le niveau de rémunération (de base ou globale), et le statut des fonctionnaires (titulaires ou contractuels). De plus, elle peut concerner exclusivement l'État, ou bien porter sur les trois versants de la Fonction Publique classique, à savoir l'État, les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière. Les magistrats et les fonctionnaires des assemblées parlementaires peuvent également être inclus parmi les effectifs de la Fonction Publique.

Suivant les critères plus ou moins stricts que nous choisissons de retenir et d'attribuer à la Fonction Publique, son effectif varie de 1 000 à 50 000 personnes, différence notable.

La définition intermédiaire admet que la Fonction Publique compte environ 12 000 personnes.

Les membres de la Fonction Publique, tous secteurs confondus, ont en commun un niveau élevé de pouvoir d'action et/ou de responsabilités, ainsi qu'une formation de très haut niveau.

Les Hauts Fonctionnaires partagent aussi un niveau de mobilité relativement faible au sein de la sphère publique, mais croissante depuis la sphère publique vers la sphère privée. À l'inverse, la mobilité du secteur privé vers le secteur public est minime.

À responsabilités égales, un fort écart de rémunération s'observe entre le public et le privé, tendance qui s'accroît au fil des ans.

Enfin, les fonctions de Directeur d'administration centrale se sont bureaucratisées, puisque les fonctionnaires et les Hauts Fonctionnaires en particulier sont de plus en plus enserrés par moult normes et règles auxquelles ils doivent se plier. De fait, beaucoup d'entre eux perdent un temps considérable à s'assurer du respect de ces normes, ce qui entrave création et audace.

Pourtant, les directeurs d'administrations centrales ne doivent pas être des super chefs de Bureau, mais plutôt s'ériger comme des intermédiaires entre le niveau politique et le niveau technique, dont nous attendons de la force de propositions.

Cette bureaucratisation progressive est également liée à la mauvaise gouvernance des Ministères, et la définition maladroite des rôles respectifs des Ministres, de leur Cabinet et des Directions d'Administration Centrale. Alors que les Cabinets ministériels doivent pallier le travail du Ministre, ils deviennent progressivement des écrans entre le travail du Ministre et le travail de ses Directeurs.

Le Président de la République et le Premier Ministre actuels ont émis l'hypothèse de remédier à cette situation en réduisant le rôle des Cabinets ministériels et en favorisant les relations de travail directes entre les Ministres et leurs Directeurs, modification qui a été amorcée, mais qui n'est pas encore finalisée. Cette évolution signifie que nous devons accepter que les Ministres puissent choisir de conserver ou non certains Directeurs d'administration centrale, conformément aux règles de nos Institutions. Cela concernerait 160 postes, actuellement à la discrétion du Gouvernement.

Une relation de confiance doit s'établir entre les Ministres et leurs Directeurs afin qu'ils puissent travailler de concert naturellement, dans le cadre de cette nouvelle gouvernance.

Ces pratiques ne poseraient aucun problème juridique, puisqu'elles sont décrites dans la Constitution telle que nous la connaissons. Elles ne sont pourtant pas utilisées par les Présidents de la République et les Gouvernements successifs, qui n'emploient pas les manœuvres dont ils disposent à droit constant.

Par ailleurs, les emplois à la discrétion du Gouvernement, qui englobent les Directeurs d'Administration Centrale, les Préfets et les Ambassadeurs, sont nommés par le Gouvernement, libre de désigner les personnes de son choix, issues du privé ou du public. Or, cette liberté de choix ne s'applique pas dans la réalité, puisque le Gouvernement nomme des personnes qui occupent déjà des postes de Hauts Fonctionnaires plutôt que des membres de la société civile.

Quatre pistes sont envisageables pour améliorer l'efficacité du système au service de nos Institutions.

Premièrement, il est nécessaire de diversifier les profils, trop uniformes, des personnes occupant les emplois supérieurs de l'administration. Je remarque que les Hauts Fonctionnaires issus de l'ENA ou de l'École Polytechnique subissent un phénomène d'uniformisation. De fait, ces personnes, qui présentent pourtant de très grandes qualités, perdent en diversification. Les viviers de recrutement des Hauts Fonctionnaires doivent retrouver cette diversité et cette complémentarité.

Lorsque j'ai présidé l'ARCEP, de 2009 à 2015, nous avions la possibilité, au sein de ces autorités administratives indépendantes, de recruter indifféremment sur tous les emplois, des fonctionnaires ou bien des personnes issues d'autres horizons. Le mélange de ces deux populations est très positif, puisque certains affichent le réflexe de l'action publique, tandis que d'autres souhaitent de consacrer une partie de leur vie professionnelle au service de l'intérêt général, et apportent à ces autorités des compétences extérieures utiles. Ce brassage des profils est bénéfique.

Je pense également qu'il est nécessaire de diversifier les parcours professionnels des fonctionnaires, en alternant des fonctions de stratégie avec des fonctions opérationnelles, des fonctions régaliennes et non régaliennes, des fonctions de management et de conception de la Fonction Publique. Actuellement, sur l'ensemble de leur carrière, les fonctionnaires sont trop spécialisés dans un domaine et effectuent des tâches uniformes.

Cette variété de parcours et de profils dynamiserait beaucoup les Hauts Fonctionnaires.

Deuxièmement, la gouvernance des ministères et des grands exécutifs territoriaux doit être améliorée.

Troisièmement, la France doit augmenter la rémunération de certains de ses fonctionnaires, comme l'a fait la Grande-Bretagne, après avoir constaté au début des années 90 sa difficulté à recruter ou à conserver des personnes de haut niveau sur des postes de direction centrale. La rémunération des Hauts Fonctionnaires au Royaume-Uni est actuellement 1,6 voire deux fois supérieure à la France.

Cette évolution de rémunération ne doit pas s'effectuer sur le traitement, mais plutôt sur les primes et les indemnités, en réinstaurant un système lisible, puisque l'accumulation de régimes indemnitaires hétérogènes a rendu cela trop complexe. J'avais d'ailleurs préconisé, dans le livre blanc publié en 2008, la création de l'indemnité de fonction et de responsabilité (IFR), supposée se généraliser à l'ensemble des administrations de l'État, ce qui n'a pas été le cas, puisqu'elle a été abandonnée en 2013.

Cette indemnité clarifiait le système, en stipulant que la rémunération d'une personne se décompose selon l'évaluation de ses compétences dans la Fonction Publique et la difficulté des fonctions occupées, à grade égal.

Quatrièmement, les outils permettant de respecter la déontologie de la Fonction Publique doivent être améliorés, dans une perspective de meilleure mobilité des agents entre le public et le privé pour mieux identifier les risques de conflit d'intérêts. Je suis personnellement favorable à la fusion de la Commission de déontologie de la Fonction Publique avec la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.

M. Pierre Cuypers. – Merci, Monsieur le Conseiller d'État. Vous avez écrit un livre blanc en 2008, dans lequel vous avez formulé un certain nombre de recommandations. Vous soulignez la bureaucratisation de la Fonction Publique, qui souffre de trop de règles et de contraintes, de surnormalisation, ce qui signifie que la situation est figée depuis dix ans. Vous dénoncez également une mauvaise gestion de la gouvernance au niveau des Ministères.

Par conséquent, comment faire fonctionner un État scindé en deux, avec les politiques d'un côté, et la Haute Fonction Publique de l'autre, d'autant que la Haute Fonction Publique construit les règles qu'elle fait valider par le monde politique ?

M. Jean-Ludovic Silicani. – Suite à la parution de mon livre blanc, quelques mesures ont été prises, dont un début de remise aux normes des régimes de rémunération, élément essentiel de la gestion des Ressources Humaines.

Aujourd'hui, le régime de rémunération de la Haute Fonction Publique est incompréhensible. Nous ignorons les raisons pour lesquelles les personnes travaillant dans le secteur de la santé ou de l'environnement sont beaucoup moins bien payées que les chargés

des finances publiques. Lorsque les tâches de finances publiques étaient importantes, cet écart se justifiait, mais désormais tout est informatisé, ce qui ne légitime pas une telle différence. Je ne suis donc pas certain que les inspecteurs des finances publiques doivent être mieux rémunérés, à niveau de responsabilités équivalentes, que les employés du Ministère des Affaires Sociales ou de l'Environnement.

Le régime de rémunération est donc à la fois illisible et inéquitable, ce qui se traduit par une impossibilité de la mobilité. Alors que certaines administrations connaissent des excédents de personnel et d'autres des insuffisances d'effectif sur des profils similaires, les déplacements et mobilités internes à la Fonction Publique sont rendus impossibles par ces écarts de rémunération, qui amèneraient certaines personnes à perdre jusqu'à 50 % de leur salaire.

La clarification des rémunérations s'impose comme un élément essentiel de l'optimisation des moyens importants que la Nation consacre au fonctionnement de nos services publics.

Cette réforme, bien qu'amorcée en 2008, a ensuite été abandonnée, ce que je regrette. Il serait bénéfique de revenir à un système de rémunération clair.

D'autres mesures ont été prises, comme la Loi sur la mobilité en 2009, votée par le Parlement, ayant permis de faciliter la mobilité des agents publics d'une administration et d'une fonction publique à une autre. Des mesures plus techniques, prises par voie réglementaire, se sont également montrées favorables à cette mobilité.

Une réforme plus globale aurait sans doute été possible, mais cet ensemble de propositions est survenu au moment de la crise économique et financière de 2008-2009, et le Gouvernement de l'époque a estimé difficile la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse. Cette réforme n'a donc pu être menée, et les changements de majorité ont ensuite repoussé ces modifications.

Cependant, depuis quelques mois, il me semble que des évolutions pourraient abonder dans ce sens. Nous en saurons davantage d'ici l'automne prochain.

Selon Michel Debré, l'administration doit être le serviteur autonome du Gouvernement, formule que j'adopte volontiers. Toutefois, j'estime que les pouvoirs du Parlement sont trop restreints dans ses fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, alors que ce sont ses missions constitutionnelles, ce qui permettrait au Sénat et à l'Assemblée Nationale de s'impliquer davantage dans le fonctionnement de nos administrations.

Les politiques publiques obéissent au partage des tâches, où le Ministre, le Gouvernement et le pouvoir politique fixent leurs grandes orientations stratégiques et les priorités des politiques publiques. Cependant, j'estime qu'un bon Ministre devrait consulter ses Directeurs d'Administration Centrale afin de bénéficier de leur expertise dans leurs domaines d'activité respectifs. De cette dialectique naîtra une administration efficace, actuellement affaiblie par un manque de dialogue entre la politique et la technique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous remercie pour toutes ces précisions.

Malheureusement, je constate à nouveau que nous savons quelles solutions apporter aux problèmes, mais que nous n'entreprenons rien. Je m'interroge sur cette inaction. Pourquoi ne pas effectuer les réformes nécessaires ?

Vous avez par exemple évoqué la création d'un vivier de talents complémentaires, or, ce vivier existe déjà, et n'est pas mis à profit. Je pense par exemple au Quai d'Orsay, où des personnes sont intéressées par la fonction, mais doivent partir, faute d'issues. Cela nous amène à l'utilisation de contractuels, ce qui contribue davantage à la dégradation du système.

Nous avons par ailleurs évoqué la possibilité de remplacer certains Directeurs Généraux, pratique certes légitime, pourtant peu répandue.

Vous avez par ailleurs mentionné le problème des rémunérations. Pourquoi agir exclusivement sur la prime, si nous souhaitons revaloriser la Fonction ? Le cas échéant, cette prime devrait être liée à la Fonction, quitte à remercier ceux qui n'effectuent pas leur travail correctement. Qui sera en mesure d'appliquer de tels changements ? Pourquoi ces modifications ont-elles été bloquées ?

À mon sens, la place qu'occupe une partie des grands corps au sein de l'appareil d'État contribue à ce blocage. Un tiers des effectifs du Conseil d'État et de la Cour des Comptes ne remplissent pas les fonctions pour lesquelles ils ont été recrutés, ce qui témoigne d'un sérieux dysfonctionnement. Ils occupent des places que d'autres pourraient remplacer, ce qui demanderait d'effectuer une réforme globale et qui exigerait un certain courage politique.

Le second élément de blocage réside dans l'économie, puisque l'objectif prioritaire de l'État reste l'équilibre budgétaire et la limite des dépenses, comme le prouvent certaines déclarations de la Cour des Comptes.

Ne pensez-vous pas que des blocages internes à nos administrations émanent du fait que certains postes sont éternellement occupés par des personnes ne souffrant pas du système ?

M. Jean-Ludovic Silicani. – J'ai consacré une grande partie de ma carrière à soumettre des propositions de réformes à l'appareil politique, qui les a refusées. Les blocages que vous avez constatés au sein de la sphère publique émanent à la fois de la technocratie et d'un certain nombre de responsables politiques.

Dans toute organisation, certaines personnes sont conservatrices, quand d'autres sont progressistes, opinions intemporelles qui ne dépendent pas de l'étiquette politique des élus.

Ces blocages peuvent empêcher la résolution d'un problème, en dépit d'un diagnostic clairement établi et largement partagé au préalable. Des aléas extérieurs et des blocages internes à notre système, ainsi que des alliances de conservatisme entre nos responsables politiques et administratifs, aboutissent à de tels blocages.

Par ailleurs, il convient de ne pas mélanger les deux types de réformes de la sphère publique, à savoir les réformes politiques et techniques. La réforme politique tend à délimiter le périmètre du service public, tandis qu'à périmètre constant, la réforme technique tend à rendre ce service public le plus efficace possible à travers une meilleure organisation interne, et une meilleure gestion des dépenses.

Les technocrates sont donc des ingénieurs d'administration. Parfois, des blocages naissent du mélange des deux genres, politique et technique.

Je considère qu'au sein des grands corps de l'État, certaines personnes sont favorables à mener à bien des réformes importantes, quand d'autres y sont plus réfractaires et préfèrent conserver un modèle existant. Cette tendance s'observe partout.

M. Benoît Huré. – Je souhaiterais profiter de votre présence pour vous poser une question plus large.

Il me semble que le Président Georges Pompidou estimait qu'un décideur de l'administration ne devrait être autorisé à dire non à un pétitionnaire que lorsqu'il a préalablement exploré toutes les possibilités de lui dire oui.

Je désire connaître votre opinion par rapport à ce positionnement, au regard de la vision dynamique que vous voulez donner de l'administration, tout en nous expliquant que les décideurs sont enclavés dans un univers réglementaire qui ne fait que croître.

Par ailleurs, toute grande réforme de la Haute Administration est simplement perçue sous un angle économique, ce qui témoigne de la forte dégradation de nos comptes publics. Dans cette approche des décideurs, les usagers ont l'impression que la Fonction Publique opérationnelle subit l'essentiel des économies réalisées par l'État, au profit de la Fonction Publique fonctionnelle et organisationnelle, relativement épargnée. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Ludovic Silicani. – L'accès des décideurs de l'administration à la demande d'un pétitionnaire dépend de la nature de cette demande. Beaucoup de nos concitoyens exigent davantage de dépenses publiques. Faut-il systématiquement abonder dans leur sens ?

M. Benoît Huré. – L'administration présente initialement quatre fonctions : conseiller, accompagner, contrôler, sanctionner. Actuellement, les deux premières fonctions, qui conféraient une autorité naturelle à l'administration, ont disparu au profit du contrôle et de la sanction.

M. Jean-Ludovic Silicani. – Effectivement, la multiplication des contraintes, des règles et des normes amène les fonctionnaires à se protéger davantage, afin d'éviter de prendre des risques pouvant nuire à leur carrière.

Il est important de trouver un bon équilibre. J'ai d'ailleurs participé à l'élaboration d'une série de propositions de droit souple dans le cadre de la rédaction d'un rapport intitulé « Pour une action publique plus audacieuse », afin que les décideurs publics prennent davantage de risques tout en étant mieux éclairés sur les enjeux de leurs décisions, afin de mieux remplir leur objectif d'intérêt général.

Une réforme du Code Pénal, survenue au début des années 2000, a conduit à cantonner la responsabilité pénale des décideurs publics dans le cas de délits non intentionnels et indirects. La jurisprudence de la Cour de Cassation est bien établie, et a contribué à une amélioration de l'environnement pénal. Malheureusement, la mémoire collective persiste et conduit les décideurs à adopter une posture précautionneuse. De surcroît, l'interprétation du principe de précaution est erronée, puisqu'il stipule simplement qu'en cas de présomption de

risque important en matière d'environnement et de santé publique, l'administration publique a l'obligation de mener des études pour lever l'incertitude et conclure sur les risques.

Le rapport contient plusieurs propositions sur les bonnes pratiques, la bonne application des grands principes jurisprudentiels, et les questions de GRH. Si ces propositions sont appliquées, nous ferons confiance aux agents publics pour leur permettre d'être plus audacieux et de moins bloquer les initiatives des concitoyens.

M. Charles Revet. – Nous avons effectivement créé ces dernières années un certain nombre d'emplois parapublics, or, le développement d'un pays réside également dans des activités de production pouvant être nécessaires à l'intérieur, comme à l'exportation. La première mission d'un chef d'entreprise est par ailleurs de produire. Pourtant, la complémentarité entre la mission du chef d'entreprise et l'appoint de l'administration est inexistante. Elle devrait être renforcée.

M. Jean-Ludovic Silicani. – J'ignore le statut des délibérations du Sénat sur le projet de Loi Confiance, qui devrait justement permettre d'asseoir cette complémentarité et afficher les objectifs que vous indiquez, en accordant un droit à l'erreur aux entreprises et en leur dispensant des conseils avant qu'elles ne s'engagent dans des procédures complexes. La législation fixerait les objectifs et les principes directeurs d'une réglementation, tout en octroyant une plus grande liberté aux acteurs économiques dans le respect de ces objectifs, sous le contrôle de l'administration.

Mme Josiane Costes. – Vous avez signalé que la rémunération des fonctionnaires britannique est 1,6 à deux fois supérieure à celle des fonctionnaires français, à tous les niveaux. Cette observation était inversée il y a quarante ans.

Un pays comme la Grande-Bretagne, qui a connu des problèmes économiques et budgétaires semblables à la France, a fait un choix que la France a rejeté. Pourquoi notre pays n'a-t-il pas emprunté la même direction ? Pouvons-nous encore inverser cette tendance et améliorer la situation pour redonner de l'attractivité aux métiers de la Fonction Publique ?

M. Jean-Ludovic Silicani. – Je précise que le poids des rémunérations publiques représente 13 % du PIB en France comme au Royaume-Uni. La masse salariale globale est donc identique, ce qui signifie que les effectifs, mieux payés au Royaume-Uni, sont probablement moins nombreux. Il s'agit d'un choix politique.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci, Monsieur le Conseiller, pour la franchise et la clarté de vos propos.

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

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président -

Audition de M. Florent Méreau, avocat, membre du Conseil national des barreaux

M. Pierre Cuypers, président. – Bonjour à tous. Comme vous le savez, notre agenda est très tendu puisqu'une autre audition se tiendra après la vôtre.

Par ailleurs, notre activité législative se poursuit à travers l'étude de plusieurs centaines d'amendements déposés au sein des commissions des affaires économiques notamment.

Maître, vous êtes en charge des dossiers de fonctionnaires qui souhaitent s'inscrire au Barreau sans avoir passé le concours. Cette disposition a été contestée au motif qu'elle permettrait à certains hauts fonctionnaires de mettre à disposition du secteur privé leurs connaissances de l'État.

Vous pourriez éventuellement apporter quelques précisions sur le cadre légal de ce dispositif et l'encadrement déontologique dans lequel il s'inscrit pour un cabinet d'avocat qui souhaiterait recruter ce type de profil.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Florent Méreau prête serment.*

M. Pierre Cuypers, président. – Nous vous en remercions. Vous avez la parole.

M. Florent Méreau. – Je vous remercie infiniment. Je me permets de préciser que je ne suis pas uniquement en charge des dossiers des fonctionnaires.

En effet, je suis un avocat, inscrit au Barreau de Lille, élu du Conseil National des Barreaux (CNB) qui est l'instance représentative de la profession. Il s'agit de mon deuxième mandat et je m'occupe aujourd'hui également de l'admission des avocats étrangers.

Concrètement, il s'agit de permettre à des avocats, originaires de l'Union Européenne ou non, d'exercer avec un titre d'avocat français sur notre territoire. Cette compétence, à la différence de celle concernant les fonctionnaires pour laquelle vous m'interrogez aujourd'hui, fait bien partie des attributions du CNB.

Étant donné que je traite des accès dérogatoires à la profession, je suis chargé d'un groupe de travail qui propose à la Chancellerie une réécriture des articles 97 et 98 du Décret du 27 novembre 1991 pour se mettre à jour vis-à-vis de la jurisprudence. Néanmoins il ne s'agit aucunement d'élargir ou de restreindre cet accès dérogatoire.

À titre de précision, les accès dérogatoires des récipiendaires des articles 97 et 98 concernent les ordres. En effet, chaque candidat doit se rapprocher de l'ordre qu'il aura sélectionné et lui présenter un dossier justifiant de sa dispense de l'examen d'entrée et de la formation de 18 mois pour pouvoir exercer. Ainsi, le CNB ne gère pas directement ces demandes de dérogations à ce jour.

Pour autant, il est possible que cette entité soit saisie dans le cadre de demandes émanant, généralement, de Barreaux dont l'effectif est réduit, à l'image de celui de la Lozère qui compte 18 avocats. Le CNB réalise donc une mission de service public et apporte son aide lorsqu'il est sollicité sur les accès dérogatoires.

De manière plus spécifique, l'article 97 du Décret du 27 novembre 1991 stipule que les magistrats des trois ordres (administratif, judiciaire et chambre régionale des comptes) peuvent exercer la profession d'avocat sans avoir obtenu de diplôme. Il en est de même pour les professeurs de droit à l'université et les avocats au Conseil d'État et

à la Cour de Cassation. Cet article s'appuie sur le postulat que le parcours professionnel suivi équivaut au diplôme de Master 1 nécessaire et dispense de l'examen déontologique.

L'article 98, quant à lui, dispense de la formation théorique et pratique et donc de l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. Il concerne les professions juridiques réglementées (notaire, huissier de justice, administrateur), les maîtres de conférences à l'université qui délivrent des enseignements juridiques depuis au moins cinq ans, les juristes d'entreprise ayant une expérience professionnelle d'au moins huit ans, les fonctionnaires de catégorie A ayant exercé des activités juridiques dans une administration, un service public ou une organisation internationale pendant huit ans, les juristes de syndicats qui plaident aux prud'hommes et en Cour d'Appel chambre sociale ainsi que les collaborateurs de députés et assistants de sénateurs justifiant d'avoir exercé une activité juridique à titre principal et sous un statut de cadre pendant huit ans.

Si les conditions de l'article 98 sont réunies et que le Conseil de l'ordre valide leur admission au Barreau, les candidats retenus doivent se rendre dans le centre d'examen de leur choix pour y passer un examen de déontologie dont la réussite ouvre droit à l'inscription au tableau de l'ordre.

Dans le cadre de ma participation au Conseil de l'ordre à Lille, j'ai fait passer une grande majorité de candidats qui étaient des juristes d'entreprise ainsi que des magistrats provenant de l'ordre administratif. Les quelques fonctionnaires de catégorie A qui candidataient pouvaient être des inspecteurs des impôts à la retraite qui souhaitaient exercer pendant quelque temps.

J'ai notamment souvenir d'un confrère qui était juriste chargé des marchés publics dans une collectivité locale et qui est devenu avocat spécialiste dans ce domaine fort de son expérience.

À mon niveau, je n'ai donc pas eu à traiter de dossiers de hauts fonctionnaires à la différence de l'ordre de Paris qui est plus concerné par ces cas. Par conséquent, je me suis procuré un document non officiel des statistiques de cette catégorie.

Au Barreau de Paris, 194 dossiers ont été traités au titre des articles 97 et 98 en 2015, 191 en 2016, 186 en 2017 et 103 en 2018 (chiffre arrêté en juillet). Pour l'année 2017, 31 dossiers ont été déposés par des fonctionnaires de catégorie A. Toutefois, il ne m'est pas possible de distinguer, parmi cet effectif, lesquels sont des hauts fonctionnaires tels que cette mission le définit. Pour 2018, ce chiffre s'élève à treize.

En définitive, le métier d'avocat est une activité ouverte depuis toujours. En effet, lors de la fusion des conseils juridiques et des avocats sous une même profession en 1990, il semblait normal que les juristes d'entreprise exerçant une activité de conseil puissent devenir avocats.

Depuis, l'ouverture s'est faite à d'autres professions mais toujours avec un contrôle préalable strict mené par le Conseil de l'ordre et la Cour d'Appel. Les hauts fonctionnaires n'échapperont donc pas à ces vérifications de leur statut et des preuves de la pratique d'activités juridiques dans leur parcours professionnel.

Au risque de décevoir cette commission, je ne peux pas vous communiquer les actions et comportements de ces hauts fonctionnaires qui deviennent avocats. En effet, ils

sont tenus au secret professionnel sauf s'ils commettent des erreurs déontologiques qui peuvent occasionner des sanctions disciplinaires voire pénales.

En outre, je n'ai pas plus d'éléments de réponse pour ce qui concerne leurs motivations à intégrer le Barreau. Je peux néanmoins citer l'exemple de M. Joxe qui a plaidé durant des années devant le juge pour enfants au sein des tribunaux du contentieux de l'incapacité et qui prenait beaucoup de plaisir à citer toute la jurisprudence.

M. Pierre Cuypers, président. – Cet exemple est atypique.

M. Florent Méreau. – C'est en tout cas mon meilleur exemple. Il est certain néanmoins que d'autres fonctionnaires ou hommes politiques n'exercent pas d'activité juridictionnelle ou juridique mais deviennent avocats pour pouvoir valoriser leur carnet d'adresses.

De manière plus générale, la profession d'avocat est réglementée et le contrôle de cette activité est réalisé en interne par des structures qui n'hésitent pas à sanctionner si un manquement a été constaté ou qu'une erreur a été commise.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il faut bien réaliser que les situations sont très différentes selon les Barreaux. À Paris, nous avons vu éclore des cabinets d'affaires et nous considérons cet accroissement comme préoccupant.

Merci pour les réponses que vous avez pu apporter. J'ai cependant une question à vous poser sur ces accès dérogatoires : pensez-vous que cette politique de passerelle, pour faciliter l'accès à d'autres professions, n'occasionne-t-elle pas une dévalorisation des études d'avocat ainsi que des clivages au sein de la profession ? En effet, de nombreux avocats ne parviennent à vivre décemment de leur activité et d'autres peuvent exercer dans des conditions bien plus favorables.

M. Florent Méreau. – Concernant les cabinets d'affaires, je serais tenté de vous répondre que le ver était dans le fruit avec la fusion des activités de conseil juridique, qui intégrait le Barreau d'affaires, et d'avocat plaidant.

Force est de constater qu'aujourd'hui, le Barreau d'affaires est une composante indissociable de la profession ne serait-ce qu'au niveau du chiffre d'affaires généré. D'ailleurs, avec la déjudiciarisation annoncée de nombreuses affaires, contre laquelle nous luttons de toutes nos forces, pour des raisons budgétaires, il ne semble pas que cette tendance se renverse prochainement.

Ainsi, le clivage entre le Barreau d'Affaires et le Barreau Judiciaire est bien réel. Le premier est, de loin, le plus rentable tandis que le second jouit d'une certaine noblesse car il défend le faible contre le fort.

Concernant la part des avocats qui ne passe pas par l'école, le pourcentage est assez réduit. En outre, ceux qui sont formés et passent le Barreau ne deviennent pas pour autant avocats et convoitent des postes de directeur juridique au sein des entreprises pour lesquels ce profil est très recherché.

De plus, pour faire écho à ce que vous avez cité, de nombreux confrères débutent en tant qu'avocats mais y mettent un terme rapidement faute de pouvoir générer des profits suffisants. Les parcours à l'issue de l'inscription au tableau d'ordre peuvent

être très différents et composés d'allers-retours entre la profession d'avocat et celle de juriste.

Enfin, un avocat est tenu de respecter des règles concernant les conflits d'intérêts et le secret professionnel sous peine d'écopier de lourdes sanctions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelles sont les exigences déontologiques de ce métier et qui est chargé de les faire respecter ? Je suis étonné de votre réaction à propos de la situation parisienne car j'ai pu lire que de nombreux recours étaient formulés (26 % des avocats visés par un recours) mais aboutissent rarement à autre chose qu'une simple admonestation du Bâtonnier.

M. Florent Méreau. – Les plaintes pour manquement à la déontologie peuvent provenir du client d'un avocat ou bien de la partie adverse dans le cadre d'un procès. Le Bâtonnier est saisi et exerce les poursuites disciplinaires devant un conseil régional de discipline. En outre, la plainte peut également provenir du procureur général.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est très rare.

M. Florent Méreau. – Cela arrive pourtant. Je peux citer un cas de poursuite disciplinaire pour avoir refusé une commission d'office par la Cour d'Assises initiée par le procureur général. Il faut bien comprendre qu'il s'agit d'un message envoyé à l'ordre des avocats que s'il n'observe pas les règles déontologiques en son sein, le parquet général lui demandera des comptes.

D'ailleurs, ce parquet est très vigilant vis-à-vis des accès dérogatoires ou des inscriptions au tableau d'ordre et vérifie que les poursuites disciplinaires sont bien exercées. Il peut même interjeter appel s'il considère que l'admonestation ou l'avertissement ne constitue pas une sanction suffisante à l'égard du manquement constaté. Si ce cas se présente, l'avocat mis en cause passera devant une cour qui n'est plus composée d'avocats mais de magistrats.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Avez-vous des statistiques sur le nombre de poursuites disciplinaires ?

M. Florent Méreau. – Je ne les ai pas en ma possession mais elles sont disponibles. Je peux vous les communiquer ultérieurement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le métier d'avocat d'affaires ou d'entreprise est-il le même que celui d'avocat judiciaire. Doivent-ils tous deux bénéficier de la même protection offerte par le secret professionnel ?

M. Florent Méreau. – La profession d'avocat marche sur deux jambes : Affaires et Judiciaire, et est constituée d'un tronc commun. Ces deux spécialités jouissent du même titre et doivent bénéficier du secret professionnel dans les mêmes proportions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Conseiller un client au cours d'un procès et le conseiller pour pouvoir faire de l'évasion fiscale est-il similaire ?

M. Florent Méreau. – Cette question est légitime. Néanmoins, je pense qu'il est faux de considérer que tous les conseillers juridiques exerçant leur activité avec un titre d'avocat font de l'évasion fiscale. La loi est un objet extrêmement complexe qui nécessite,

en entreprise, l'intervention de juristes et d'avocats spécialisés avant toute prise de décision.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette complexité justifie-t-elle le secret professionnel ?

M. Florent Méreau. – C'est l'essence même de cette profession qui garantit au client que rien ne sera révélé à qui que ce soit.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il ne s'agit pas de divulguer des informations à n'importe qui mais au juge d'instruction.

M. Florent Méreau. – Le secret est levé en cas d'instruction judiciaire. Un juge peut perquisitionner un cabinet d'avocats et obtenir la levée du secret selon les cas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Tracfin a souligné que la profession se distingue par sa non-participation au dispositif d'alerte anti-blanchiment. Ainsi, une seule déclaration de soupçon a été transmise par les avocats en 2014. Un chiffre à rapprocher aux 1 040 déclarations envoyées la même année par la profession notariale qui est tout autant tenue au secret.

M. Florent Méreau. – Au CNB, le dossier du blanchiment a été enrichi de nombreux rapports. Cette structure a été reçue par le Ministère de l'Économie et des Finances et par Tracfin à plusieurs reprises.

Je connais cette critique mais je considère qu'il vaut mieux formuler une dénonciation sérieuse plutôt qu'une centaine sans fondements, ce dont je n'accuse pas les notaires par ailleurs.

M. Victorin Lurel. – Pour en revenir à l'accroissement de la part du Bureau d'Affaires depuis 1990, je rappelle que trois premiers ministres : M. de Villepin, M. Cazeneuve et M. Philippe ont été avocats d'affaires mais n'ont pourtant jamais plaidé. Je souhaiterais avoir plus d'informations sur la structuration du métier, depuis l'arrivée des avocats d'affaires, qui s'oriente désormais vers une américanisation de la justice.

En effet, cette déjudiciarisation et le recours toujours plus important au contrat au détriment de la loi peuvent expliquer la généralisation de ce type de profil qui plaide peu et propose des services à un prix inférieur que coûterait un contentieux classique.

Souvent, ces cabinets sollicitent des collectivités territoriales pour ce type de prestation car le contrôle de légalité n'a pas fait son travail pour assurer la conformité d'une action avant sa réalisation.

M. Florent Méreau. – En premier lieu, je dirais que chaque avocat a besoin d'un carnet d'adresses pour pouvoir pérenniser son activité. Par rapport à votre question, je considère que la prise d'influence des cabinets d'affaires est consécutive à la complexification de notre société dans son ensemble.

En effet, l'empilement juridique et réglementaire peut pousser des collectivités ou des entreprises à solliciter l'aide d'avocats dans de nombreux domaines. À l'instar des pays anglo-saxons, je constate comme vous un accroissement du marché du droit.

Cette évolution se situe également dans un contexte qui ne peut être éludé. En effet, une volonté politique de baisser le coût des services publics est clairement affichée aujourd'hui. Ces économies passent aussi par la déjudiciarisation où il ne sera plus nécessaire de payer les services d'un avocat dans le cas d'une fixation d'une pension alimentaire qui ne sera plus réalisée par un juge mais par la Caisse d'Allocations Familiales.

À titre personnel, je déplore qu'un justiciable ne puisse plus avoir accès à son juge pour ce type de cas alors que c'est une caractéristique fondamentale dans une démocratie.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne conteste pas l'évolution de la société mais j'estime que cela ne justifie pas que le conseil juridique soit forcément réalisé par un avocat qui bénéficie d'un secret professionnel très protecteur qui est un avantage concurrentiel certain.

L'intérêt premier dans cette affaire est que la profession soit correctement organisée pour qu'elle soit en mesure de jouer son rôle dans le système judiciaire. Or, cette augmentation de la part des avocats d'affaires met en péril cet équilibre.

M. Florent Méreau. – Un monopole de la rédaction d'actes juridiques a été confié aux avocats qui sont également les seuls à pouvoir plaider un dossier et constituer des dossiers qui sont présentés devant des juridictions. Cependant, quelques exceptions existent si la rédaction d'actes n'est réalisée qu'à titre accessoire d'une activité professionnelle. Ainsi, un expert-comptable peut proposer à ces clients du conseil juridique dans le cadre d'une prestation d'établissement des comptes d'une société.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le Barreau flamand a opéré une distinction très nette entre les avocats judiciaires et les autres au niveau du secret professionnel. En effet, ces derniers réalisent des prestations de lobbying qui ont appelé à cette spécificité.

M. Pierre Cuypers, président. – Des règles existent-elles à propos de la publicité faite par un avocat ancien haut fonctionnaire au sujet de ses anciennes fonctions ?

M. Florent Méreau. – La publicité des avocats a été modernisée et le CNB est doté d'une Commission Règles et Usages qui rend des avis sur cette question. En effet, il est désormais possible d'afficher une plaque commerciale son titre d'avocat alors que c'était strictement interdit auparavant.

En outre, un avocat peut inscrire sur une plaquette commerciale les clients qu'il conseille. Cependant, il ne me semble pas qu'il puisse préciser des points concernant ses anciennes fonctions dans une logique publicitaire.

M. Charles Revet. – Dans l'esprit de la commission au sein de laquelle nous travaillons, il faut différencier le curriculum de l'avocat de celui de l'ancien haut fonctionnaire. Le premier est tout à fait légitime à être mis en avant car il s'agit de références comme dans toute profession libérale. Le second est différent car il suggère la possibilité d'intervenir sur des affaires d'État.

M. Pierre Cuypers, président. – Merci Maître pour votre intervention.

M. Florent Méreau. – Merci à vous de votre invitation.

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

Mercredi 4 juillet 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président, puis de M. André Vallini, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Premier président, monsieur le secrétaire général, monsieur le directeur des ressources humaines, merci de vous prêter à cette audition.

Cette commission d'enquête a été créée à l'initiative du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE). Nous avons déjà eu 35 ou 36 auditions. C'est beaucoup.

Nous nous intéressons à tous les grands corps – Conseil d'État, Inspection générale des finances, Cour des comptes.

Nous vous remercions d'avoir répondu à notre questionnaire. Nous allons tout d'abord entendre votre propos liminaire, avant de laisser la parole à notre rapporteur et aux membres de la commission d'enquête qui souhaiteront vous interroger.

Monsieur le Premier président, je dois vous demander de jurer de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Didier Migaud prête serment.

Je vous remercie pour cette formalité. Vous avez la parole.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je souhaite débiter cette audition par une présentation générale du corps des magistrats de la Cour des comptes, qui rentre dans la haute fonction publique, objet de votre commission d'enquête.

J'évoquerai ensuite quelques éléments relatifs à la mobilité des magistrats de la Cour des comptes et aux activités qu'ils exercent à l'extérieur des juridictions financières, en complément des données statistiques détaillées qui ont été communiquées il y a quelques jours à votre commission.

Je vous dirai également quelques mots du cadre déontologique dans lequel s'inscrivent ces activités, qu'elles soient ponctuelles et accessoires ou conduites au titre de la mobilité.

Enfin, je conclurai mon propos en vous rappelant les principales observations et recommandations tirées par la Cour des comptes de ses travaux sur la haute fonction publique, ses caractéristiques et son fonctionnement.

Tout d'abord, le corps des magistrats de la Cour des comptes comprend trois grades, auditeurs, conseillers référendaires et conseillers maîtres. La majorité des magistrats ont accédé à la Cour des comptes par la voie de l'auditorat à la sortie de l'ENA, dans une proportion de 59 %.

L'alimentation et la dynamique démographique du corps sont également assurées par d'autres types de recrutement, qui permettent l'accueil de hauts fonctionnaires d'horizons très diversifiés par les recrutements par la voie du tour extérieur et au titre de l'article L. 4139-2 du code de la défense pour les officiers, qui représentent tous deux 40 % du corps.

Sur la période concernée par les travaux de la commission d'enquête, de 2007 à 2017, les principales caractéristiques démographiques de la population des magistrats de la Cour des comptes affichent une légère diminution des effectifs du corps, qui passe de 403 à 395 magistrats, mais une augmentation du nombre de magistrats en fonction à la Cour des comptes et dans les juridictions financières, de 244 à 265 magistrats, soit une augmentation de 8 %, représentant les deux tiers des effectifs du corps.

L'effectif des magistrats en fonction hors des juridictions diminue, passant de 39 % à 33 % des effectifs totaux du corps, soit de 159 à 130 magistrats, et un effectif dans le secteur privé, qui représente seulement 8 % du corps.

Le pyramidage des grades qui composent le corps des magistrats de la Cour des comptes est inversé. Si le nombre d'auditeurs reste relativement stable au cours de la période, les effectifs de conseillers référendaires diminuent en revanche de 19 %, alors que ceux de conseillers maîtres augmentent de plus de 30 % – ce qui peut poser quelques problèmes.

La stabilité de l'âge moyen des magistrats du corps s'établit à 51 ans au 31 décembre 2017.

Deux facteurs importants me semblent devoir être pris en compte pour apprécier la nature des mobilités des magistrats de la Cour des comptes et leur évolution au cours des 10 dernières années. Le premier concerne l'évolution interministérielle intervenue depuis 2008, qui permet la validation réglementaire de la mobilité vers le secteur privé, les autorités administratives indépendantes (AAI) et les groupements d'intérêt public (GIP) au titre de la mobilité statutaire des corps recrutés par la voie de l'ENA.

Cet élément participe de l'explication du nombre de magistrats en fonction dans le secteur privé, public et au sein des AAI, au-delà des choix de carrière individuels des magistrats de la Cour des comptes.

Le second, c'est la nécessaire représentation de la Cour des comptes dans des instances – AAI, commissions et institutions diverses –, qui résulte de la stricte application de dispositions réglementaires ou législatives.

Les magistrats qui, à ce titre, exercent des activités accessoires dans ces instances sont donc désignés en application du droit en vigueur.

Sur la période considérée, il apparaît que les choix de mobilité des magistrats vers la sphère publique sont relativement constants. Entre 40 et 50 sont en activité dans les ministères, y compris les cabinets ministériels, et environ 30 à 40 personnes exercent des fonctions dans des entreprises ou organismes publics.

Selon les années, entre sept et seize magistrats exercent ou ont exercé en cabinet ministériel depuis 2007, soit en moyenne moins de 3 % des effectifs du corps.

Le nombre de magistrats affectés à temps complet au sein d'une AAI a atteint un maximum de cinq en 2013 et 2014. Il est redescendu à trois en 2017. Ils y occupent le plus souvent des fonctions de direction générale ou de secrétariat général.

Le nombre de magistrats exerçant une activité annexe au sein d'une AAI, comme président ou membre d'un collège, est également assez faible, variant de sept à douze entre 2007 et 2017, ce qui représente entre 2 % et 4,6 % des effectifs du corps.

Par ailleurs, vous constaterez une forte diminution du nombre de magistrats faisant le choix du secteur privé, de 49 en 2007 à 30 en 2017, soit une baisse de près de 40 %.

Ces magistrats, qui représentent selon les années entre 7 % et 12 % des effectifs du corps, occupent des fonctions dans des secteurs très variés, comme la banque et l'assurance pour certains d'entre eux, mais également l'aérospatial, le logement social ou universitaire, la coopération internationale, le monde associatif ou culturel pour d'autres. Quelques-uns ont même fait le choix de créer leur propre entreprise.

Au total, à la fin de l'année 2017, plus des deux tiers des magistrats de la Cour des comptes étaient en fonction dans les juridictions financières. Le tiers restant était majoritairement en service dans l'administration, où ils occupent des fonctions très variées, et souvent très opérationnelles, en administration déconcentrée, dans les opérateurs, en administration centrale et dans les collectivités territoriales. Ils servent notamment dans les domaines de l'éducation, de l'environnement, de la défense et de la sécurité intérieure, des finances, de la culture, de la santé et du social.

Ainsi, comme vous pouvez le constater, l'écrasante majorité des magistrats de la Cour des comptes servent l'État et, plus largement, l'intérêt général. Le corps des magistrats de la Cour des comptes est marqué par une tradition de fidélité au service public.

Pour autant, les mobilités des magistrats, qu'elles interviennent dans le secteur public comme dans le secteur privé, doivent être encadrées par des principes déontologiques stricts. La Cour des comptes s'est depuis longtemps organisée pour veiller à leur respect, au moment du départ comme du retour de ses collaborateurs dans le cadre de la juridiction.

La réflexion sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts est aujourd'hui au cœur de l'action publique, car il ne s'agit ni plus ni moins que de garantir et d'assurer la crédibilité de cette action.

Si le sujet est ancien, il a pris depuis une dizaine d'années une acuité particulière et les attentes de nos concitoyens sont sans doute plus vives et plus marquées qu'avant en matière d'impartialité, d'objectivité et de probité des décideurs publics.

Au-delà des mesures répressives, et pour assurer la confiance dans l'action publique, il importe qu'une véritable politique de prévention des conflits d'intérêts puisse être déployée au sein des administrations publiques.

Cette exigence fondamentale s'exprime dans l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui est en quelque sorte la devise de la Cour des comptes, dont la mission constitutionnelle est justement d'assurer la transparence de l'action et de la décision publique.

Une réflexion continue sur la déontologie des agents publics et en particulier sur la prévention des conflits d'intérêts est et sera toujours nécessaire. Ce qui est en jeu, c'est bien sûr la confiance des citoyens, une confiance qui repose de plus en plus, à mesure que grandissent les attentes, sur une impartialité, une objectivité et une probité sans défaut des personnes exerçant les plus hautes responsabilités publiques.

Pour répondre à ces attentes, quelques mesures significatives ont été prises au cours des dernières années. La loi « déontologie » d'avril 2016 a consacré des avancées significatives, dont un certain nombre a été inspiré par le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique du 26 janvier 2011, à laquelle j'ai participé. Je pourrais bien sûr revenir plus en détail sur ce point si vous le souhaitez.

Je voudrais surtout m'arrêter sur le dispositif mis en œuvre au sein de la Cour des comptes pour encadrer les mobilités et prévenir le risque de conflits d'intérêts, auquel nous devons en permanence être attentifs.

L'exigence déontologique est très ancienne à la Cour des comptes. Elle s'est manifestée dès notre origine par l'obligation faite à chaque magistrat puis, progressivement, à d'autres catégories de personnels, de prêter un serment solennel qui constitue un engagement personnel essentiel. Ce serment fait appel à la responsabilité individuelle. Sa formule, qui oblige à garder le secret des délibérations et à se comporter avec dignité et loyauté, résume et contient la plupart des engagements déontologiques.

Pour prolonger ce serment, éclairer les choix auxquels peuvent être confrontés nos membres au moyen de bonnes pratiques et d'exemple de comportements souhaitables et, *in fine*, prévenir tout doute légitime sur l'indépendance et l'impartialité de nos travaux, une charte de déontologie a été adoptée dès 2006, soit dix ans avant la loi d'avril 2016, et un collège a été constitué pour en suivre l'application en rendant des avis.

Ce collège, commun à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, est aujourd'hui ouvert sur l'extérieur du corps des magistrats financiers, comme je l'avais souhaité, puisqu'il comprend deux personnalités qualifiées qui siègent aux côtés de trois représentants des juridictions financières. L'une de ces personnalités qualifiées est désignée alternativement par le Premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats en fonction à la Cour de cassation ou honoraires et par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres en fonction au Conseil d'État ou honoraires. L'autre est nommée par le Président de la République en dehors des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, sur proposition du Premier président de la Cour des comptes.

Saisi une douzaine de fois par an, soit par des magistrats ou d'autres personnels de la Cour des comptes sur leur situation personnelle, soit par moi-même, sur des questions

individuelles ou de principe, le collège de déontologie a eu l'occasion de se pencher sur des situations très diverses.

Ces situations concernent différents moments de la carrière ou de l'activité des fonctionnaires susceptibles de soulever les questions déontologiques. Au fil du temps, le collège a mis au point une jurisprudence étendue. Il a par exemple dégagé la notion « d'image et de réputation des juridictions financières » et a souligné qu'une obligation fondamentale des membres de ces juridictions était de ne pas se placer dans une situation qui serait de nature à porter atteinte à cette image et cette réputation, y compris lorsqu'ils sont en activité à l'extérieur.

Il a également mis en relief l'importance du serment que j'évoquais à l'instant et son caractère irrévocable et applicable pendant toute la carrière du magistrat.

Sur un plan plus pratique, les avis du collège ont permis par exemple de préciser la nature et l'étendue des obligations déontologiques des magistrats de la Cour des comptes lorsqu'ils se trouvent dans des fonctions extérieures, qui sont celles de la charte de déontologie et du serment, sans exception ni affaiblissement lié à l'éloignement du magistrat de son corps d'origine.

Bien sûr, il s'est prononcé sur les règles applicables en cas de départ vers le secteur privé, en insistant particulièrement sur les principes majeurs à suivre en de telles circonstances. Au premier rang de ces principes figure l'absence de conflits d'intérêts, qui s'apprécie selon les cas à l'aune des contrôles réalisés ou, pour les conseillers maîtres appelés à délibérer, des secteurs d'intervention de la chambre à laquelle il appartient, le respect du serment – et notamment l'obligation de dignité et de loyauté qui en découle – et celui des valeurs et principes exprimés dans la charte de déontologie, en particulier l'image et la réputation des juridictions financières que je viens d'évoquer.

Par ailleurs, depuis 2017 et en application de la loi d'avril 2016, la Cour des comptes et les juridictions financières ont mis en œuvre un mécanisme de déclarations d'intérêt qui s'impose aux magistrats de la Cour des comptes, mais également aux rapporteurs extérieurs qui la rejoignent pour quelques années. Ces déclarations, qui sont complétées par un entretien déontologique avec le supérieur hiérarchique, constituent une opportunité d'interroger les pratiques et le comportement de chacun, en identifiant les situations potentielles de conflits d'intérêts à partir de deux questions simples mais essentielles, d'abord, celle de l'interférence potentielle entre une activité exercée à l'extérieur et la fonction occupée à la Cour des comptes, et ensuite, celle de l'intensité du conflit d'intérêts potentiel et donc du doute raisonnable qui pourrait exister sur sa capacité à exercer ses fonctions en toute objectivité.

En ayant moi-même conduit un certain nombre, j'ai pu constater à quel point la mise en place des déclarations et des entretiens déontologiques a permis une interrogation efficace sur les pratiques de chacun, et a nourri un dialogue très riche sur les risques de conflits d'intérêts et leur prévention.

Au-delà des mesures d'organisation qu'elle a prises pour elle-même, la Cour des comptes s'est également intéressée au fil de ses travaux au fonctionnement de la haute fonction publique, et elle en a tiré un certain nombre de constats et de recommandations que je souhaite partager avec vous.

Jusqu'à aujourd'hui, la Cour des comptes n'a pas travaillé sur le sujet spécifique de la haute fonction publique. Peut-être le fera-t-elle un jour. Pour autant, elle ne se désintéresse pas de la question, qui a été traitée dans plusieurs rapports au cours des dernières années, dont certains d'ailleurs ont été élaborés à la demande du Parlement. Ces travaux ont permis de dégager des principes certes tirés de cas particuliers mais dont l'application concerne en fait toute la fonction publique.

Les constats et recommandations que la Cour des comptes a tirés de ses travaux portent principalement sur la prévention des conflits d'intérêts, la gestion des carrières et les rémunérations, mais également sur certaines obligations des hauts-fonctionnaires lorsqu'ils quittent définitivement la fonction publique.

Ce dernier point fait directement référence à ce que l'on appelle communément la « pantoufle », c'est-à-dire l'indemnité due en cas de non-respect de l'obligation de servir l'État ou une collectivité publique pendant une certaine période en contrepartie de la rémunération perçue par les élèves fonctionnaires durant leur scolarité.

Je tiens tout d'abord à préciser que la Cour des comptes est extrêmement attentive au fait que les anciens élèves de l'ENA qui quittent définitivement la Cour des comptes après avoir servi moins de dix ans dans le secteur public s'acquittent de cette obligation. Ce cas de figure est très rare, mais nous y veillons.

En revanche, la Cour des comptes a pu constater par le passé que certaines écoles de fonctionnaires ou certains corps n'étaient pas organisés pour permettre un suivi attentif de la carrière de leurs anciens élèves et n'étaient donc pas en mesure de tirer les conséquences financières d'une rupture de l'engagement de servir.

Dans un certain nombre de cas, l'intervention de la Cour des comptes a conduit les gestionnaires à se doter enfin des outils de suivi nécessaires.

En matière de prévention des conflits d'intérêts, la Cour des comptes a pu mettre en évidence l'absence de comité de déontologie indépendant chargé de traiter les situations de potentiels conflits d'intérêts et a recommandé d'y remédier, y compris dans des organismes ou institutions susceptibles d'être particulièrement exposés à ce risque de conflits d'intérêts. Je pense ici à ce que nous avons pu écrire concernant par exemple l'Institut Pasteur.

Plus généralement, la Cour des comptes a rappelé la nécessité de ne pas développer une conception trop limitative de la notion de conflit d'intérêts, et de se conformer au principe très large de prohibition de tout risque en ce domaine posé par le législateur. Un des points positifs de la loi est d'ailleurs d'avoir défini le conflit d'intérêts dans la loi.

De la même manière, nous avons insisté sur l'importance de limiter à des cas très exceptionnels d'éventuelles dérogations aux règles qui instaurent l'interdiction de principe des risques de conflits d'intérêts. De telles recommandations ont notamment été formulées dans le domaine de la santé, notamment concernant la Haute autorité de santé, mais elles sont bien sûr applicables à toute la fonction publique. Encore presque autant que le risque lui-même, l'apparence du risque peut être cruciale, et il faut s'en prémunir bien évidemment.

Enfin, s'agissant toujours du respect des principes déontologiques, il nous est arrivé aussi de constater des améliorations et de les signaler. Cela a été le cas en particulier s'agissant de la gestion du corps des ingénieurs de l'armement. Un suivi réalisé en 2012

d'observations faites en 2003, qui mettaient en évidence une application insuffisante des règles déontologiques par les ingénieurs de l'armement partant dans le secteur privé voire un contournement de la commission de déontologie, a ainsi montré de nets progrès.

En matière de gestion des carrières, nous avons pu relever une prise en compte insuffisante de la dimension prospective et des politiques de gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois inabouties, qui ne permettent pas toujours de construire des parcours de carrière fluide et génèrent une insatisfaction chronique des intéressés.

Ce constat, qui a été posé pour la gestion des cadres de certains ministères, comme les affaires étrangères, les ministères économiques et financiers, semble pouvoir s'étendre à la haute fonction publique. Il se retrouve également s'agissant des AAI, qui ne sont pas toujours à même d'offrir à leurs personnels une gestion de carrière aussi ouverte que souhaitable.

En ce qui concerne les rémunérations, au-delà des pratiques irrégulières qu'il nous arrive de constater, notamment en matière indemnitaire, la Cour des comptes a mis en évidence à plusieurs reprises des niveaux de rémunération élevés dont la justification semblait difficile à établir. Cela a été le cas notamment en 2017 s'agissant des rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers. Des observations de même nature ont été faites s'agissant d'établissements ou d'entreprises publics, comme en 2016 pour la rémunération des cadres dirigeants de la Caisse des dépôts et consignations ou encore, en 2014, sur la rémunération des cadres dirigeants du groupe La Poste.

Au-delà des questions d'équité que soulèvent les niveaux de rémunération constatés, la Cour des comptes a montré que ces pratiques pèsent sur le bon fonctionnement des administrations et institutions, perturbant la gestion de l'encadrement et constituant un frein à la mobilité entre administrations et organismes du secteur public.

S'agissant des AAI, la Cour des comptes a fait le constat de rémunérations attractives, peu encadrées, souvent comparables à celles des fonctions administratives les plus élevées. Dans ce contexte, elle a souligné le besoin de mieux encadrer les rémunérations, à l'image des dispositifs existants dans la fonction publique, en généralisant l'adoption de cadres de gestion formalisés en matière de rémunérations.

Elle préconise également d'accroître la transparence sur les montants versés, en donnant un fondement réglementaire à la rémunération des présidents et à l'indemnisation des membres, ou encore en procédant à la présentation régulière, pour les autorités dotées d'un collège, d'un suivi détaillé de l'évolution des niveaux de rémunération et de la masse salariale. Ces recommandations visent à une meilleure maîtrise des dépenses de masse salariale des AAI, mais également à garantir une meilleure cohérence des rémunérations de leurs dirigeants avec celles des dirigeants des établissements publics de l'État.

Pour conclure, et afin de démontrer que les travaux de la Cour des comptes peuvent avoir des répercussions utiles et concrètes, je souhaiterais vous signaler le rapport que nous avons réalisé sur la gestion extinctive de Dexia sur les indemnités que pouvaient toucher certains hauts fonctionnaires, alors même qu'ils retrouvaient un poste dans l'administration. Nous avons à plusieurs reprises formulé ces propositions. Les conséquences en ont finalement été tirées, puisque la recommandation formulée par la Cour des comptes a été pleinement mise en œuvre dans la loi « déontologie », qui interdit désormais aux fonctionnaires devenus cadres dirigeants d'entreprises publiques ou privées soutenues par des

fonds publics de bénéficier du versement d'indemnités de départ lorsqu'ils réintègrent la fonction publique.

Cette disposition contribue en quelque sorte à moraliser les conditions de retour du privé vers le public, après des abus manifestes dénoncés notamment par la Cour des comptes dans le cas particulier de Dexia. Je sais que c'est un sujet auquel votre commission est particulièrement attentive.

Dans la limite de ses compétences, la Cour des comptes essaye de contribuer à l'enseignement du sujet qui est le vôtre en s'organisant elle-même pour répondre à l'exigence d'exemplarité qui s'impose à elle, peut-être encore plus qu'à d'autres dans ce domaine. Elle met en évidence les bonnes pratiques, mais aussi les dysfonctionnements que nous pouvons constater à l'occasion de nos travaux, et propose des solutions pour améliorer le fonctionnement de la haute fonction publique, en s'attachant à promouvoir plus de transparence et d'équité et en ayant toujours à l'esprit le souci de l'intérêt général.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci pour cette intervention fort complète. La parole est au rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci de cette présentation de l'anatomie du système.

Vous avez évoqué Dexia : j'ai toujours beaucoup apprécié cet épisode de notre vie politique et bancaire, qui est un bel exemple des mutations que nous essayons d'étudier. J'ai été assez longtemps élu local. Je me rappelle des leçons de gestion que nous donnait le président de Dexia de l'époque, qui a fait une belle carrière et qui a finalement ruiné Dexia ! Cela a renforcé ma méfiance vis-à-vis des donneurs de leçons.

Nous nous sommes intéressés aux mutations de la haute fonction publique et à leur incidence sur le fonctionnement démocratique de nos institutions républicaines. Au-delà de ces évolutions, ce qui nous intéresse, c'est de déterminer si cela a ou non une incidence politique globale.

Nous cherchons donc à nous pencher sur l'extinction ou la transformation du classique pantouflage de fin de carrière en stratégie de carrière, et sur le rôle d'institutions comme le Conseil d'État ou comme la vôtre, les interférences étant de plus en plus nombreuses entre les doctrines, les jurisprudences et les choix politiques des acteurs politiques. À ce titre, la Cour des comptes nous intéresse particulièrement.

Selon une enquête intitulée *Que sont nos énarques devenus*, conduite par l'ENA elle-même, 45,3 % des auditeurs de la Cour des comptes – 51,1 si l'on y ajoute les conseillers de chambres régionales – ont rejoint une entreprise privée durant leur carrière. 20,3 % d'entre eux – 24,6 % si on y ajoute les conseillers des chambres régionales – y passent plus de la moitié de leur carrière.

Deuxième constat : dans cette étude, vous êtes en seconde position, au palmarès du pantouflage, derrière les inspecteurs des finances. Peut-être cela a-t-il évolué depuis.

Les anciens de la Cour des comptes ne sont pas non plus absents de la liste des patrons du CAC 40. Ainsi que vous nous l'avez rappelé dans les tableaux que vous nous avez fournis, 61 % sont en fonction à la Cour des comptes, 5 % d'entre eux exerçant une activité accessoire dans les AAI.

Pouvez-vous revenir sur ce que vous avez dit sur la gestion des conflits d'intérêts que pourraient générer ces allers-retours entre sphère publique et sphère privée ? Combien de cas ont-ils nécessité un examen plus approfondi ? Je suppose qu'il n'y a pas de problème apparent dans la majorité des cas. Est-ce une activité qui occupe le comité de déontologie ou est-ce accessoire ?

M. Vincent Delahaye, président. – Existe-t-il ou non un phénomène d'accélération de ces allers-retours dont le « stock » au 31 décembre, pour l'année en cours, représente pas mal de situations différentes ?

M. Didier Migaud. – Je n'ai pas lu l'ouvrage auquel vous faites allusion – mais je vais combler cette lacune très rapidement. Je ne sais d'où sortent ces chiffres.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai bien été obligé de me baser sur eux.

M. Didier Migaud. – 50 %, cela paraît beaucoup. Ce qui fait le crédit de la Cour des comptes, c'est la contradiction et la collégialité. Cela peut présenter une certaine supériorité sur beaucoup d'autres études.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Entre vous, pas avec l'extérieur !

M. Didier Migaud. – Non, la contradiction a lieu avec l'extérieur, monsieur le rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous n'êtes donc pas d'accord ?

M. Didier Migaud. – Il n'y a pas aujourd'hui 50 % de magistrats dans le privé.

M. Vincent Delahaye, président. – Ils ont pu y passer.

M. Didier Migaud. – Cela me paraît beaucoup. Tout dépend ce qu'on appelle le privé. Certains ont des responsabilités dans le secteur associatif, considéré comme relevant du secteur privé, ou le logement social. Une magistrate y est partie dernièrement. Il ne s'agit pas tout à fait de la même chose que les banques, les assurances ou des entreprises du CAC 40.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela pose un autre problème.

M. Didier Migaud. – Oui, mais nous en avons un nombre extrêmement limité.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – D'après les chiffres, cela représente 7 % à 8 %.

M. Didier Migaud. – Les 7 % à 8 % ne représentent pas la banque, les affaires et le CAC 40. Il y a aussi le secteur associatif.

M. Vincent Delahaye, président. – Il serait intéressant que vous nous fournissiez le chiffre des magistrats qui sont passés, au cours de leur carrière, dans les organismes privés.

M. Didier Migaud. – On peut bien sûr vous l'indiquer, mais il ne représente pas 50 %.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne l’ai pas inventé !

M. Didier Migaud. – D’après le profil des magistrats que je côtoie, je n’ai pas le sentiment qu’une proportion de 50 % soit passée dans le privé. Ces chiffres méritent d’être contredits par rapport à la réalité. C’est facilement vérifiable. Notre direction des ressources humaines dispose d’éléments sur la situation de nos magistrats. Je ne suis pas sûr que l’ENA ait accès à ce type d’information.

M. Vincent Delahaye, président. – Ils n’ont peut-être pris que les anciens énarques, ce qui ne représente qu’une partie des magistrats de la Cour des comptes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela donne une idée de la difficulté d’obtenir des chiffres.

M. Didier Migaud. – Il faut s’efforcer d’objectiver les choses à chaque fois.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – On fait avec ce que l’on a !

M. Didier Migaud. – Vous êtes une commission d’enquête : vous avez la possibilité de demander.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C’est ce qu’on fait.

M. Didier Migaud. – Je ne puis vous indiquer que des éléments concernant les magistrats de la Cour des comptes.

Quant aux allers-retours, ils concernent essentiellement le public. Il peut y avoir des allers-retours entre la sphère publique et la sphère privée mais, aux yeux de la loi, ce n’est pas interdit. J’ai pu constater que le législateur encourage souvent les mobilités.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Partir dans le privé est même encouragé.

M. Didier Migaud. – On peut même maintenant prendre en compte la mobilité dans les fonctions qu’on occupe dans le secteur privé. C’est une disposition législative récente.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans le dernier projet, même lorsque vous êtes dans le privé, vous pouvez poursuivre votre carrière.

M. Didier Migaud. – Quand il s’agit d’une mobilité obligatoire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C’est une nouveauté.

M. Vincent Delahaye. – Cela figure dans la proposition de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

M. Didier Migaud. – Elle n’est pas encore en application.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela concerne les gens en disponibilité. C’est normal si c’est obligatoire. Quelle est la pratique ? Vous êtes-vous déjà posé des questions ?

M. Didier Migaud. – Nous avons, avec les personnes issues du public ou du privé revenant à la Cour des comptes, un entretien pour décider dans quelle chambre on les affecte sans risque potentiel de conflits d'intérêts.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Est-ce rare ?

M. Didier Migaud. – Je peux dire que c'est rarissime. Depuis huit ans et demi, j'ai rencontré très peu de cas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il y a donc finalement une inflation de règlements pour peu de chose, si je comprends bien.

M. Didier Migaud. – Pour ce qui me concerne, j'ai eu très peu de retours. Cela peut arriver, mais nous veillons à affecter la personne dans une chambre où le risque de conflits d'intérêts est quasi nul.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi recruter autant de magistrats si environ un tiers fait autre chose que travailler à la Cour des comptes ? Comment l'institution peut-elle fonctionner avec une telle dispersion des effectifs ? S'agit-il de contractuel, avec des concours annexes spécifiques ? Vous ne devez pourtant pas manquer de travail.

M. Didier Migaud. – Oui, le champ du contrôle des magistrats de la Cour des comptes représente environ 1 000 milliards. Comparés à ceux des institutions supérieures de contrôle au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie, pays comparables, nous sommes en sous-effectif, alors même que nous avons un champ de contrôle plus vaste. Je défends donc l'effectif qui est le nôtre.

On ne peut défendre des principes de mobilité et de respiration dans la fonction publique sans accepter que personne ne sorte du corps. Je trouve d'ailleurs que les carrières alternées sont très positives. Elles se font dans l'intérêt de la sphère publique dans son ensemble et dans l'intérêt de la Cour des comptes. Il est important que nous puissions avoir comme contrôleurs des magistrats ayant exercé des fonctions opérationnelles. L'expérience est extrêmement utile.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne le conteste pas, mais les deux tiers de votre effectif est-il suffisant pour fonctionner ?

M. Didier Migaud. – Ce n'est pas ainsi que cela se passe ! Nous accueillons des rapporteurs extérieurs A +, qui apportent leur concours à la Cour des comptes dans le cadre des mobilités entre les différents ministères. On compense ceux qui partent exercer des fonctions ailleurs par d'autres fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ont-ils les compétences nécessaires ?

M. Didier Migaud. – Bien sûr. Ils ne sont pas magistrats en tant que tels, mais rapporteurs extérieurs et peuvent remplir toutes les missions d'un magistrat, sauf les fonctions juridictionnelles, mais notre effectif reste à peu près constant.

Notre plafond s'élève à 1 840 emplois – 1 843 si l'on intègre le Haut Conseil des finances publiques. Nous sommes en deçà de notre plafond d'emplois et essayons de maintenir notre force de travail, sans quoi nous ne serions plus capables de remplir nos

missions ni de répondre aux demandes de contrôle que le Parlement lui-même peut formuler à l'endroit de la Cour des comptes.

En tant que gestionnaire du corps, j'essaye de maintenir un niveau d'effectif qui me permette d'exercer les missions qui sont les nôtres, tout en réalisant des arbitrages. Le champ de contrôle de la Cour des comptes est énorme.

M. Jérôme Bascher. – Vous avez expliqué que la Cour des comptes était équipée de sa propre commission de déontologie.

Quel lien faites-vous avec la commission de déontologie de la fonction publique ? Le fait que la Cour des comptes comporte peu de fonctionnaires constitue-t-il un modèle que l'on peut adapter aux autres corps, comme les administrateurs civils, ou les ingénieurs de tout type ?

Vous avez la spécificité d'être le gestionnaire du corps et le lieu d'affectation principal, ce qui n'est pas le cas par exemple des ingénieurs des Mines-Télécom. Vaut-il mieux raisonner par corps ou par commission de déontologie – même si votre avis est celui du Premier président et pas forcément celui de l'institution ?

M. Didier Migaud. – Les fonctions sont différentes. Je crois qu'il est important que nous ayons un collège de déontologie interne, certaines questions se posant pour ceux qui exercent au sein de la Cour des comptes. La commission nationale de déontologie est compétente pour les sorties, pour lesquelles il faut obtenir son accord. Ce sont des missions différentes.

Pour le chef de corps que je suis, il est indispensable de pouvoir de temps en temps saisir le collège à partir du moment où une situation nous apparaît devoir être traitée. Il s'agit, notamment pour les magistrats, de toutes les questions de droit d'expression, etc., qui sont des sujets éminemment sensibles, y compris parfois dans le cadre de mouvements associatifs qui reçoivent des fonds publics.

C'est tout l'intérêt de ce collège et des entretiens déontologique que nous avons chaque année avec les magistrats. C'est indispensable. Je conduis moi-même un certain nombre d'entretiens. C'est un exercice intéressant à la fois pour l'autorité et pour la personne elle-même. Cela fait apparaître de temps en temps certains points dont on ne faisait pas spontanément état auparavant.

L'Assemblée nationale m'avait consulté concernant la commission nationale de déontologie. J'avais formulé un certain nombre de propositions pour améliorer son fonctionnement et renforcer sa transparence. J'estimerai tout à fait légitime que tous ses avis soient rendus publics. Je pense qu'il faudrait trouver une meilleure articulation entre la commission de déontologie et la Haute Autorité de transparence pour la vie publique (HATVP). D'ailleurs, tout ce qui relève de la haute fonction publique devrait plutôt relever de la HATVP. La commission nationale de déontologie pourrait peut-être y être intégrée, car il existe des possibilités de conflits de jurisprudence entre les deux concernant des personnes dans des situations semblables. Cela mériterait d'être clarifié.

Il faut aussi renforcer les moyens de contrôle mis en œuvre pour prévenir les conflits d'intérêts. Il faudrait par exemple pouvoir s'assurer que les réserves exprimées par la commission nationale de déontologie ont pu être mises en œuvre, et que l'on puisse avoir un

droit de suite, interroger la personne pour savoir si elle a bien respecté les réserves exprimées. Ce serait très utile. Ce sont deux missions totalement différentes, mais il est indispensable que les deux fonctionnent.

M. Benoît Huré. – Vous avez en matière de prévention des conflits une démarche déclarative associée à un dialogue préalable destinée à émettre une alerte sur un éventuel conflit d'intérêts. Je trouve cela dynamique et positif.

Les limites existent, en particulier dans le domaine associatif, et il est bon d'avoir une approche de prévention. Vous avez évoqué une batterie de mesures à ce sujet qui ne peut qu'être appliquée à d'autres domaines.

M. Didier Migaud. – Compte tenu du champ de contrôle qui est le nôtre, il est très important que le président de chambre qui va constituer les équipes de contrôle puisse avoir une vision exacte de ce qu'a pu faire son magistrat auparavant, afin d'éviter le conflit d'intérêts.

Il est également important que celui qui est susceptible de se retrouver en situation de conflits d'intérêts dise spontanément qu'il ne peut réaliser un contrôle. Toutefois, on ne peut se priver de personnes compétentes dans certains secteurs. Il faut donc sans cesse arbitrer, mais surtout éviter qu'une personne ne contrôle une administration dans laquelle elle a pu se trouver auparavant.

M. Pierre Cuypers. – Vous avez évoqué le problème des rémunérations. C'est un sujet récurrent qu'on a pu qualifier de maquis au cours de nos auditions.

Ma question est simple : qui ordonne, qui décide, qui autorise ? Comment les choses se font-elles, sachant que, par ailleurs qu'il semble que les fonctionnaires ne s'imposent pas à eux-mêmes ce qu'ils décident pour les autres ? Qui gère aujourd'hui la fonction publique, si ce ne sont les fonctionnaires eux-mêmes ? Quelle est votre mission à ce sujet ?

M. Didier Migaud. – Toute rémunération, tout régime indemnitaire, toute indemnité doit être prévu par un texte. Lorsque nous constatons des irrégularités, nous les signalons et elles peuvent être sanctionnées pénalement ou par la Cour de discipline budgétaire et financière. Ce travail est fait pas la Cour des comptes, par les chambres régionales des comptes, dans les collectivités territoriales, où il peut y avoir des indemnités sans texte.

Ce n'est pas nous qui fixons les règles : nous nous sommes là pour veiller à l'application de la loi et au respect des textes. Encore une fois, les rémunérations dans la fonction publique sont encadrées et doivent répondre à des textes. Quand il n'y en a pas, l'indemnité n'est ni réglementaire ni légale.

Le fonctionnaire n'a pas beaucoup de marges de manœuvre pour négocier sa rémunération, qui s'inscrit toujours dans un cadre qui doit être respecté. La seule souplesse qu'il peut exister porte sur quelques bonus possibles ou sur la prime de rendement, qui peut connaître une certaine souplesse.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Apparemment, certains discutent leurs rémunérations avec le ministre, comme à la SNCF. Cela ne vous concerne pas ?

M. Didier Migaud. – Si, si !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certaines rémunérations sont supérieures à celle du PDG, qui n'est pas complètement négative. On est quelque peu étonné de l'apprendre !

M. Didier Migaud. – Nous aussi, et on peut l'exprimer dans le cadre des contrôles.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela existe donc.

M. Didier Migaud. – Dans l'administration, cela ne peut exister. Dans des entreprises publiques ou des établissements publics, il peut toutefois y avoir une marge de négociation. Quand il existe des règles, elles s'imposent pour les chefs, qui n'ont pas le droit de dépasser 450 000 euros. Pour les numéros 2, les numéros 3 ou les numéros 4, ce plafonnement n'existe cependant pas. Il est possible de le dépasser. Il n'y a pas de loi ou de règlement en la matière : c'est contractuel.

On ne peut donc qu'observer et dire que cela nous paraît plutôt élevé par rapport à d'autres situations, mais il s'agit d'un cadre contractuel. L'intérêt de nos contrôles vient de la transparence que cela peut impliquer à partir du moment où nous le publions.

M. Victorin Lurel. – Autant je peux comprendre que l'on s'émancipe des grilles de rémunération, augmentée de régimes indemnitaires parfois assez conséquents, lorsqu'on est dans la fonction publique, autant j'ai du mal à admettre qu'un haut fonctionnaire puisse gérer la SNCF ou des AAI, voire certaines juridictions, avec de telles rémunérations.

Comment peut-on admettre que, dans le secret du bureau du ministre du budget, des arrêtés fixent des salaires à plus de 200 000 euros ? Peut-être cela relève-t-il du contractuel. C'est ce qui s'est passé pour Business France. On peut ainsi citer moult exemples. Existe-t-il un encadrement, un contrôle, des règles ou est-ce laissé à l'arbitraire d'un ministre ? Y a-t-il une règle à ce niveau pour encadrer les rémunérations ?

Par ailleurs, est-il possible de connaître votre avis sur le travail de la commission de déontologie, sa qualité, ce qu'on peut apprécier chez elle ou déplorer ? Remplit-elle selon vous parfaitement ses obligations et ses missions ?

M. Didier Migaud. – Si, sur ce second point, nous formulons un certain nombre de propositions, c'est peut-être parce que nous considérons qu'elle pourrait mieux fonctionner. Je n'en fais pas partie. Cela dit, les magistrats de la Cour des comptes y appartiennent et me font parfois remonter certaines choses, ce qui peut expliquer les propositions que nous formulons. Je pense que cette commission peut avoir un fonctionnement plus optimal.

En ce qui concerne la haute fonction publique, je pense qu'il conviendrait de mieux articuler les jurisprudences entre la commission nationale et la HATVP, sachant que la commission pourrait être fusionnée avec la HATVP.

Quant au cas que vous évoquez, il s'agit d'un établissement public. Il y a donc une possibilité de négocier avec l'autorité. Nous avons suggéré, puisque nous contrôlons ces établissements et que nous observons toujours les plus hautes rémunérations dans ce type d'organisme, qu'il puisse y avoir des comités de rémunération et une certaine jurisprudence

afin de faire cesser des disparités incompréhensibles entre des fonctions qui peuvent être de même nature, même si certaines peuvent justifier une plus haute rémunération. Tout cela doit toujours pouvoir toujours se justifier.

Vous évoquez les rémunérations du public et des allers-retours possibles dans le privé : quand vous comparez les rémunérations, on peut voir des différences notables pour de mêmes fonctions. On le voit nous-mêmes dans le cadre des compétences qui peuvent être les nôtres : les « juniors », dans les cabinets d'audit ou d'expertise, commencent souvent à des rémunérations qui correspondent à celle de magistrats qui peuvent avoir une quinzaine ou une vingtaine d'années d'ancienneté. Il y a des différences énormes dans ce domaine.

Le choix du public ne se fait toutefois pas toujours suivant des critères de rémunérations : le sens de l'État et de l'intérêt général expliquent qu'on y reste. Certains sont attachés au service public et acceptent d'être moins rémunérés que dans le privé. Nous insistons beaucoup sur la nécessité qu'il existe des règles, des comités de rémunération et une certaine transparence.

M. Charles Revet. – Vous avez dit que les grilles doivent servir de base. Il semble cependant y avoir des dérapages dans un certain nombre de domaines. À la demande de qui intervenez-vous lorsque vous réalisez des contrôles : collectivités, Gouvernement ? Avez-vous la possibilité de vous autosaisir de tel ou tel dossier ?

M. Didier Migaud. – Nous fonctionnons de façon totalement indépendante. L'indépendance implique la liberté de programmation.

M. Charles Revet. – C'est donc vous qui déterminez sur quels dossiers vous allez travailler ?

M. Didier Migaud. – Oui. C'est le Premier président qui arrête le programme des juridictions financières, sur proposition des chambres régionales des comptes. Ceci a été débattu collégalement au préalable dans les chambres. Je réunis le comité du rapport public et des programmes ou la conférence des présidents, qui représente l'ensemble des présidents de chambres, et le procureur général de la Cour des comptes. J'arrête le programme à partir de là. Celui-ci prend en compte les demandes d'enquêtes que peut formuler le Parlement. Le Gouvernement nous adresse rarement des demandes, mais nos travaux lui sont utiles. Cela peut lui arriver. La liberté de programmation est essentielle et consubstantielle à l'indépendance. C'est d'ailleurs une des spécificités du modèle institutionnel français.

M. Victorin Lurel. – Pourriez-vous refuser une demande du Gouvernement ?

M. Didier Migaud. – Oui, s'il me demande de réaliser une enquête en trois mois. Si un Gouvernement veut saisir la Cour des comptes, c'est avec l'idée que celle-ci respecte ses procédures. Les procédures de la Cour des comptes impliquent la contradiction et la collégialité. C'est beaucoup plus long qu'un rapport commandé à une inspection générale. Les inspections générales ne contredisent pas toujours, et la collégialité peut avoir ses limites.

Lorsque le Gouvernement formule une demande, nous souhaitons à chaque fois que nos travaux soient rendus publics. Le Parlement le sait, nous sommes assujettis à des délais. Ils sont enfermés dans le cadre de la loi organique, entre huit mois et neuf mois pour les demandes d'enquête des commissions des finances ou des affaires sociales. Les

évaluations pour le Comité d'évaluation et de contrôle nécessitent un délai d'un an. Cela nécessite de pouvoir consulter les parties prenantes.

Notre liberté de programmation est protégée par la Constitution et le Conseil constitutionnel. Remettre en cause la liberté de programmation de la Cour des comptes remettrait en cause un modèle que nous défendons dans le monde entier. Ce serait lourd de conséquences.

De temps en temps, nous sommes destinataires de signalements. En fonction de leur caractère sérieux ou non, nous pouvons décider d'ouvrir un contrôle, mais cela relève de notre propre initiative.

Des travaux obligatoires sont bien sûr prévus dans une proportion importante par la LOLF, la LOLFSS ou la loi elle-même. Cela nous conduit à remettre beaucoup de rapports sur la table du Parlement et à la disposition du Gouvernement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je voudrais en venir à une autre question : la Cour des comptes définit-elle la politique budgétaire et, au moins pour partie, la politique économique et sociale de la Nation ? Autrement dit, jouez-vous un rôle politique ?

M. Didier Migaud. – J'ai été stupéfait par la lecture de cette question !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela vous a étonné ?

M. Didier Migaud. – Oui, surtout venant d'un parlementaire. Qui définit la politique d'un pays ? C'est bien le Parlement. C'est le Parlement qui vote la loi !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le Parlement vote la loi, mais l'apparition en majesté du président de la Cour des comptes, chaque année, ne constitue-t-il pas une façon d'intervenir dans le débat ? Je connais votre réponse, vous nous la servez régulièrement : vous ne faites que contrôler la cohérence de ce qui figure dans les documents et les accords internationaux, etc. C'est imparable !

Toutefois, vous allez bien plus loin. Interrogé par France Inter la semaine dernière, vous avez dit que si les choses allaient mieux, c'était grâce à la reprise de la croissance et non grâce aux efforts de structure. Si l'on avait une politique de relance, une politique qui augmente les recettes au lieu de diminuer les dépenses, vous seriez contre !

M. Didier Migaud. – Non, monsieur le sénateur. La réponse que vous faites est en effet celle que je donne, mais c'est vous qui décidez de l'effort structurel. Vous votez une loi de programmation et un programme de stabilité que la France envoie à ses partenaires européens, et vous disposez en outre d'un traité européen.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est à vous de vérifier cela ? Dans un ballet bien réglé, vous dites au Gouvernement qu'il faut continuer. Il fait alors semblant de ne pas être content, mais il est au contraire très satisfait. Vous jouez un rôle politique, c'est évident !

M. Didier Migaud. – Non, je ne suis pas d'accord. Il est important de clarifier les choses. J'ai été parlementaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous êtes le père de la LOLF, qui appliquait la même politique. Vous avez de la continuité dans les idées !

M. Didier Migaud. – La politique est définie par une majorité. Nous ne pouvons pas réagir au programme de telle ou telle formation politique. C'est le Parlement élu au suffrage universel qui est légitime. C'est lui qui définit la loi.

C'est par rapport à cela que nous raisonnons – j'y veille et je suis attentif que la Cour des comptes ne sorte pas du rôle qui est le sien. Nous ne sommes pas dans un Gouvernement des juges. Cela ne peut fonctionner ainsi dans une démocratie. Nous raisonnons toujours par rapport à des textes de loi votés par le Parlement, sur proposition du Gouvernement le plus souvent, comme la loi de finances. Des engagements sont pris.

Lorsque nous disons que l'effort structurel correspond à zéro, nous devons établir ce constat. La loi de programmation prévoit que l'effort structurel soit plus important et que les traités européens, dans un certain nombre de situations, se situent à telle ou telle hauteur. Si nous ne le disons pas, nous ne ferions pas notre travail.

Vous en faites ce que vous voulez – et nous n'avons d'ailleurs pas de pouvoir de sanction. Lorsque le Haut conseil des finances publiques exprime un avis...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il s'impose !

M. Didier Migaud. – Pas du tout, c'est un avis. Si je suis dans la situation d'un décideur, je préfère être éclairé. J'en tiens compte ou non, mais il est important de pouvoir s'appuyer sur des avis, notamment exprimés par des personnalités ou par une institution totalement indépendante de l'ensemble des pouvoirs. S'il le souhaite, le Parlement peut s'asseoir sur l'avis que formule le Haut Conseil des finances publiques. Il est toutefois transparent et peut mériter d'être pris en considération.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez le pouvoir médiatique avec vous, vous le savez bien !

M. Didier Migaud. – C'est un autre sujet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Non, ce n'est pas un autre sujet !

M. Didier Migaud. – Celui qui décide en dernier ressort, c'est toujours le législateur, le représentant élu du suffrage universel. Lorsque les chambres régionales des comptes font un certain nombre d'observations, le décideur ultime, c'est le maire ou le conseil municipal.

Bien évidemment, le sujet est différent lorsqu'il s'agit d'irrégularités. Soit c'est traité dans le cadre d'une sanction administrative ou disciplinaire, soit cela relève du pénal, mais ce sont des recommandations, et le décideur est toujours issu du suffrage universel.

M. Vincent Delahaye, président. – Devant malheureusement vous quitter, je cède la parole à André Vallini, qui assurera également la présidence.

M. André Vallini, président. – Ma question n'est pas en lien direct avec la commission d'enquête : que pensez-vous de la proposition en cours, dans le cadre de la réforme des institutions, sur l'idée de créer une instance d'évaluation au service du

Parlement ? Vous avez été rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale. Vous êtes président de la Cour des comptes : les parlementaires ont-ils besoin ou non d'un organisme qui leur soit directement attaché, notamment pour évaluer les finances publiques ?

M. Didier Migaud. – Cela dépasse la condition qui est la mienne en tant que Premier président.

M. André Vallini, président. – Je me suis adressé à l'ancien rapporteur général.

M. Didier Migaud. – J'ai eu l'occasion de m'exprimer devant une commission de l'Assemblée nationale à ce sujet. Je pense que les parlementaires pourraient se renforcer dans plusieurs domaines, notamment dans leur capacité à expertiser les estimations de Bercy, au moment de la loi de finances ou du dépôt d'amendements, afin qu'il puisse y avoir une capacité d'évaluation propre au niveau de l'Assemblée nationale et du Sénat, où les préoccupations peuvent être différentes. Cela peut tout à fait se justifier.

Dans ma vie antérieure, lorsque je présidais la commission des finances de l'Assemblée nationale, j'avais essayé de le mettre en place, mais je n'y étais pas parvenu.

Je pense que vous manquez vraisemblablement de soutiens dans votre capacité à apprécier les études d'impact qui accompagnent les projets de loi. Un renforcement de vos capacités pourrait effectivement être utile. Le sujet principal porte sur la volonté du Parlement d'assurer ses fonctions de contrôle. C'est surtout une question d'organisation du temps du travail des parlementaires.

M. Victorin Lurel. – Le Sénat a décidé de louer les services d'experts en la matière. On est conscient du déficit de moyens, notamment en matière d'investigations. Le Haut Conseil des finances publiques joue ce rôle et c'est très bien. Le Bureau du Sénat a décidé de louer les services d'un modèle économétrique d'experts extérieurs pour évaluer *a priori* ce que Bercy nous propose, afin de mieux exercer le pouvoir parlementaire.

La réforme institutionnelle comporte par ailleurs des propositions destinée à allonger le temps d'examen des textes financiers qui nous sont envoyés.

M. Didier Migaud. – Cela suppose l'accès aux données, qui constituent aussi un sujet essentiel. Ensuite, c'est un problème d'organisation du temps. On sait que la fonction législative est extrêmement lourde.

On a des modèles différents selon les pays et les institutions supérieures de contrôle. Nous remettons plus de rapports au Parlement que ne peut en remettre le National Audit Office (NAO) à la Chambre des communes. En revanche, la grosse différence tient dans les débats et les auditions organisés à partir des rapports... Ce sont des auditions un peu plus « sportives » que les auditions qui peuvent exister en France.

Le principe est basé sur le modèle question-réponse, avec un droit de suite du parlementaire s'il n'est pas satisfait de la réponse. Très souvent, en France, les auditions comportent une multitude de questions, et l'on finit par répondre à celles auxquelles on veut bien.

M. Pierre Cuypers. – J'apprécie beaucoup les rapports que vous fournissez chaque année au Président de République. Qu'en découle-t-il ? Qu'est-ce qui est pris en compte ?

M. Benoît Huré. – Il est certain que, depuis quelques années, les rapports que vous produisez ne sont pas agréables à entendre. Quand on est malade, on n'aime pas forcément lire le thermomètre ! Cela étant, les problèmes sont là et je pense que ces rapports nous éclairent utilement.

Il est vrai que nous avons des décisions politiques à arrêter en fonction d'autres contingences, mais vos rapports sont très utiles. Le débat m'a un peu mis mal à l'aise... Ce n'est pas vous qui avez un rôle politique : vous éclairez nos décisions. On en fait ce qu'on en veut.

M. Charles Revet. – Ma question va dans le même sens que mes deux prédécesseurs. Vous nous faites un rapport chaque année, ainsi que des commentaires par rapport à la situation. Aujourd'hui, chacun sait que la France est dans une situation financière assez catastrophique. Comment expliquez-vous que nous soyons dans cette situation ? Notre pays a connu un état comparable à d'autres pays européens, même l'Allemagne. C'est aujourd'hui manifestement tout à fait différent. Avez-vous une explication ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mis à part le contrôle de l'exécution de votre budget par le Parlement, qui vous contrôle ? Comment utilisez-vous les moyens qui sont les vôtres ? Existe-t-il une super Cour des comptes ?

M. Didier Migaud. – Je ne veux pas entrer dans un commentaire sur la situation de nos finances publiques. Je n'utiliserais pas forcément le terme de « catastrophique », mais il s'agit effectivement d'une situation financière fragile et tendue.

Je vous renvoie à nos rapports. À partir des objectifs que vous fixez, nous estimons qu'il existe des marges d'efficacité et d'efficience. Pour avoir une bonne action publique, il ne suffit pas toujours d'augmenter les moyens : il faut se poser les questions de l'efficacité et de l'efficience des moyens existants, afin de voir s'il n'existe pas des marges.

Nous en disposons pour beaucoup de politiques publiques, sans que cela remette en cause la qualité du service public. C'est peut-être ainsi qu'on défend le mieux le service public. C'est notre obsession de ce point de vue.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Une bonne gestion, c'est normal !

M. Didier Migaud. – On ne porte pas d'appréciation sur le niveau de la dépense publique, mais on estime qu'on n'a pas une action publique efficace et efficiente proportionnelle, notamment lorsqu'on établit des comparaisons internationales. On est souvent sur le podium lorsqu'il s'agit de dépenser, rarement en termes de qualité des résultats. Il est intéressant d'essayer de comprendre pourquoi. Il peut y avoir des raisons objectives ou des effets d'aubaine. Nous souhaitons vous être utiles.

Quant aux suites apportées à nos recommandations, elles sont plutôt positives, de l'ordre de 70 % à 73 %, soit complètement, soit partiellement. Il nous faut affiner nos indicateurs pour distinguer ce qui relève de la gestion et des politiques publiques.

On peut parfois avoir le sentiment que la Cour des comptes n'est pas entendue, notamment quand on rappelle un certain nombre d'objectifs d'équilibre des finances publiques ou des finances sociales. Il faut reconnaître que c'est un peu plus long pour obtenir satisfaction mais, dans l'ensemble, on constate que les comportements peuvent changer au niveau d'une administration. Je pense donc que c'est utile.

Par ailleurs, qui nous contrôle ? Le Parlement !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il n’y a pas d’équivalent de ce que vous faites pour la Poste, par exemple ?

M. Didier Migaud. – Nous sommes en relations étroites avec les membres des commissions des finances que vous désignez pour suivre notre budget. Nous avons des rencontres régulières. Nous rendons des comptes devant les commissions des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat. Nous rendons aussi des comptes devant la commission des lois du Sénat, qui est saisie pour avis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il n’y a pas d’investigations comme vous le faites pour les autres.

M. Didier Migaud. – Le rapporteur pour avis de la commission des lois va dans telle ou telle chambre régionale pour voir comment les choses se passent, étudier nos budgets, nous poser des questions. Nous rendons bien évidemment des comptes et essayons de nous appliquer les recommandations que nous formulons pour les autres.

Nous avons aussi des contrôles internes. Certains magistrats, au moment de la simplification des comptes ou du contrôle de l’exécution du budget, me demandent, en toute indépendance, de justifier de notre propre gestion.

M. André Vallini, président. – De quel ordre s’agit-il ?

M. Didier Migaud. – Cela se passe à l’intérieur même de la Cour des comptes.

Nous faisons également appel à un cabinet d’experts-comptables pour expertiser nos comptes et leur régularité, afin de bénéficier d’un regard extérieur. Nous faisons en outre régulièrement appel à des revues des pairs, c’est-à-dire des institutions supérieures de contrôle étrangères qui contrôlent notre organisation et notre fonctionnement. Cela a été le cas à deux reprises avec le Tribunal de Contas du Portugal, dont le fonctionnement est quelque peu identique au nôtre, et qui peut nous faire des observations pertinentes.

Nous avons demandé aux Finlandais d’expertiser toutes nos procédures en matière de certification des comptes de l’État et de la sécurité sociale. Ils nous ont remis un audit il y a quelques années. Une suite est toujours apportée à ces revues des pairs.

Enfin, nous faisons régulièrement auditer nos systèmes d’information et notre système informatique par la Cour des comptes suisse, qui a une vraie expertise, reconnue internationalement, dans ces matières. Ces rapports sont rendus publics. Nous sommes tout à fait transparents. Nous nous soumettons donc aussi au regard extérieur et, en premier lieu, au vôtre.

S’agissant des rémunérations, il faut être attentif que la fonction publique puisse être attractive, notamment au niveau de certaines fonctions, en particulier informatiques, l’État ayant quelques difficultés à disposer de bons informaticiens. Il ne faut pas que l’État hésite à les rémunérer correctement.

Parfois, nous poussons à l’investissement. En matière informatique, dans le dernier rapport que nous avons produit au sujet de la DGFIP, nous avons insisté sur le fait que le fait d’avoir sacrifié l’investissement en matière de systèmes d’information ces dernières

années avait entraîné quelques insuffisances. Ce ne sont pas obligatoirement de bonnes économies. Nous ne sommes donc pas du tout dogmatique, monsieur le sénateur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce doit être un problème de communication !

M. Didier Migaud. – Dans ce cas, nous allons essayer de nous améliorer.

M. André Vallini, président. – Merci, monsieur le Premier président.

La réunion est close à 17 heures.

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

- Présidence de M. André Vallini, vice-président -

Audition de M. Bruno Bézard, Managing partner du fonds d'investissement Cathay Capital private Equity

M. André Vallini, président. – Monsieur, nous avons fait appel à vous, car votre nom apparaît souvent lors de nos auditions. Vous avez été Directeur général du Trésor jusqu'en 2016, avant de partir pour le privé, comme l'ont fait vos prédécesseurs. Pourquoi, après avoir exercé la fonction la plus importante de l'Administration centrale, des hauts fonctionnaires font-ils le choix du privé ? Vous avez également été, à deux reprises, Directeur de l'administration centrale. Votre regard est donc particulièrement informé sur l'évolution de la Haute Fonction publique et sa gestion.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Bézard prête serment.

M. Bruno Bézard. – Merci beaucoup Monsieur le Président. Messieurs les Sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion – après 28 ans au service de l'État et maintenant deux ans dans le secteur privé – de partager avec vous ce qui m'a souvent frappé dans la Fonction publique.

J'ai dirigé trois Administrations centrales différentes, dont l'Agence des participations de l'État jusqu'en 2010, Agence que j'ai moi-même contribué à créer. J'ai dirigé la Direction Générale des Finances Publiques de 2012 à 2014 et la Direction du Trésor entre 2014 et 2016. Il s'agit d'une source d'expérience abondante. Il est vrai que je n'ai pas d'expérience des autres Fonctions publiques, territoriales et hospitalières. Par ailleurs, mon expérience de la Fonction publique centrale et étatique se limite à un univers très particulier, qui est celui de Bercy. J'ai quitté Bercy trois ans, un an pour aller à Matignon, et deux ans pour travailler à l'Ambassade de France à Pékin, où j'étais en charge des affaires économiques.

La France bénéficie, selon moi, de la meilleure Fonction publique du monde développé. Certains de mes anciens équipiers seraient étonnés de m'entendre le dire, après m'avoir entendu pester contre les inefficacités et les lourdeurs de la bureaucratie. J'ai connu maintes formes d'action publique, conseillé des ministres comme des particuliers, défendu les

intérêts de la France lors de négociations internationales et ceux des contribuables face aux marchés financiers.

Notre Fonction publique est compétente, désintéressée et intègre, je tiens à le rappeler. Ses personnels sont complètement investis dans leur travail, indépendamment de leur rémunération. Ils portent et défendent constamment les valeurs de l'intérêt général.

J'ai pu remarquer quelques marges de progression. En effet, le facteur « temps » n'est pas suffisamment pris en compte dans les raisonnements de l'Administration. Pour autant, c'est parfois la survie d'une entreprise qui est en jeu et il est nécessaire de prêter davantage attention aux échéances.

L'Administration ne s'inscrit pas non plus dans la culture de la précarité et de l'impact. En effet, elle se pense éternelle tandis qu'une entreprise ou une personne est mortelle. L'Administration doit se montrer plus attentive aux décisions qui sont prises, à leurs modalités de mise en œuvre à leur calendrier, et surtout à leur impact.

La majorité des réunions se termine sans que l'Administration ait abouti à un plan d'action clairement défini. Il s'agit d'une problématique majeure. Il est nécessaire de valoriser l'exécution, au-delà de la simple création de concepts, par exemple en rendant hommage à quelqu'un qui aurait porté un projet jusqu'à exécution, et ce à temps.

La clarté et la cohérence des règles qui définissent les conflits d'intérêts doivent également faire l'objet d'une optimisation dans leur application. Les futurs Hauts fonctionnaires sont-ils suffisamment formés pour savoir faire preuve de fermeté dans l'exercice de leur fonction, et résister aux pressions, parfois hiérarchiques, qui somment de favoriser tel ou tel intérêt ? Par ailleurs, les Hauts fonctionnaires sont-ils tous en capacité de détecter ces pressions, qui revêtent parfois un caractère doux et pernicieux ? En effet, une forte dose de courage et de caractère est requise afin de résister aux pressions. Il ne s'agit pas d'une tâche aisée. C'est pourquoi les écoles de formation doivent mettre l'emphase sur ces valeurs morales.

Il est également nécessaire d'éviter que la Fonction publique se sclérose. En effet, les Hauts Fonctionnaires et Très Hauts Fonctionnaires ne doivent pas simplement viser à conserver leur poste, mais à servir l'intérêt général.

Les sorties vers le monde de l'entreprise sont encadrées par un dispositif que j'ai, au cours de ma carrière, pu constater comme globalement fonctionnel et équilibré. Cessons de diaboliser, dans le principe, la sortie vers le secteur privé. Lorsque les textes et les procédures sont respectés, méfions-nous des mensonges qui se transforment rapidement en « fake news » grandissantes.

Notre Fonction publique est peu familière avec le monde de l'entreprise, y compris dans les Ministères qui sont censés s'en charger. Les grands groupes recrutent un certain nombre de Hauts Fonctionnaires. Les PME et les ETI, dont je m'occupe aujourd'hui, ne recrutent pas de Hauts Fonctionnaires. Il existe un besoin d'accroître la connaissance du monde de l'entreprise au sein de la Fonction publique.

La force des fonctions de contrôle Françaises garantit la qualité de l'administration. Toutefois, la part des ressources publiques consacrée aux fonctions de contrôle est par trop supérieure à celle qui est allouée aux fonctions d'action et de résolution

des problèmes de la société. Il s'agit de ma propre analyse, forgée lors de mon expérience au sein de ces corps de contrôle. En effet, l'inflation des fonctions de contrôle conduit certains Responsables publics à préférer l'inaction à l'action. Or, ce n'est pas ce que nous devrions souhaiter. Il m'est arrivé de constater que plus de 50 actions de contrôle étaient menées simultanément. Au sein même des administrations dites « actives », la proportion des ressources dédiée au contrôle me semble disproportionnée. Il est nécessaire de rééquilibrer les forces.

En ce qui concerne la rémunération et l'avancement au mérite, la Fonction publique tente de protéger au mieux ses collaborateurs de l'arbitraire. Suite à mon expérience des fonctions managériales, j'estime que nous devrions donner davantage de leviers managériaux aux Responsables des administrations et des services publics. Il s'agit d'une tâche complexe que de récompenser, et de garder, les meilleurs au sein de l'Administration.

J'aborderai enfin un sujet qui concerne uniquement la Haute Fonction publique. Malgré tous les rapports et toutes les réformes, la Haute Fonction Publique est toujours marquée par une forme de reproduction sociale. Elle est toujours aussi « parisienne » et imprégnée de réseaux divers et variés ainsi que de codes sociaux. Il existe bien entendu des exceptions. Toutefois, je ne suis pas certain que la proportion de provinciaux boursiers ait beaucoup augmenté dans la Haute Fonction publique ces dernières années. Je ne pense pas non plus que leurs chances d'atteindre le sommet aient beaucoup augmenté, à talent et labueur égaux. J'espère sincèrement que vous m'en détrompez.

Enfin, j'estime que la Haute Fonction publique est sociologiquement déconnectée du pays réel. Il s'agit d'une problématique dont nous devons prendre conscience.

Merci beaucoup de votre attention.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous remercie de la richesse et de la qualité de votre intervention. Je tiens tout d'abord à vous rassurer. Vous avez souligné que la Fonction publique française est parmi les meilleures au monde, de par sa motivation et son intégrité. C'est justement pourquoi cette Commission d'enquête a été rassemblée.

Comme nous l'a fait remarquer une énarque que nous avons précédemment auditionnée, la règle à l'ENA est celle de « ne pas faire de vagues ». Il est donc nécessaire d'optimiser la formation des personnels. Par ailleurs, les fonctions les plus prestigieuses et lucratives sont généralement captées par une minorité.

Vous avez laissé sous-entendre que les pratiques de la sphère privée étaient similaires à celles de la sphère publique. Je vous renvoie à l'un des pères de notre libéralisme triomphant, Milton Friedman, et à l'un de ses articles intitulé « Les intérêts de l'entreprise n'ont rien à voir avec l'intérêt général ». Friedrich Hayek disait quant à lui que la « justice sociale est un mirage, voire une survivance du tribalisme ». Ces citations ne sont toutefois pas en ligne avec les valeurs de la Fonction publique.

Les législations facilitent les départs de la Haute Fonction vers la sphère privée, au nom de l'efficacité et des « nouvelles valeurs ». Toutefois, ceci est incompatible avec l'esprit et les valeurs de la Fonction publique. Vous êtes resté 28 ans au sein de cette Haute Fonction publique et ses valeurs doivent sans doute vous être chevillées au corps. Il est étonnant que vous l'ayez quittée de manière si abrupte. Dans ce contexte, comment voulez-vous que la Fonction publique puisse résister à l'air du temps ?

M. Bruno Bézard. – Je constate que nous tombons d'accord sur la qualité globale de la Fonction publique. Cependant, vous partez d'une pétition de principe selon laquelle, et pardonnez-moi l'expression, « tout fout le camp ». Or, je ne suis pas de cet avis-là.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Non, ce n'est pas là mon propos. Je me demande simplement comment la Fonction publique peut résister face à ces phénomènes.

Nous avons réalisé des missions sur les territoires afin d'évaluer les effets des budgets successifs. Nous avons été estomaqués du travail acharné qu'ont dû fournir les fonctionnaires afin de s'adapter et faire au mieux avec les miettes qui leur ont été laissées. Cependant, une fois que ces fonctionnaires seront découragés, où pourrons-nous en trouver de nouveaux ?

M. Bruno Bézard. – Le niveau d'implication, de dévotion et peut-être même de sacerdoce dans la Fonction publique, y compris celle qui se trouve sur le terrain, au service de la population, est extraordinaire. Il ne s'agit pas de démagogie, j'ai pu le constater moi-même.

Pour ma part, il ne m'a pas été conseillé « ne pas faire de vagues » à l'ENA. Toutefois, l'audace créatrice et le courage ne sont sans doute pas les vertus les plus valorisées dans l'Administration. La formation initiale doit en effet être revue, afin d'inviter davantage les fonctionnaires à « challenger » et modifier les positions traditionnelles caduques. Ainsi, les managers doivent promouvoir l'audace et la ténacité des personnels.

En effet, l'entreprise n'a pas la même vocation que la Fonction publique. Il serait bien étrange de ne pas en convenir. Bien que la recherche du profit soit la principale motivation de l'entreprise, ceci n'exclut pas qu'elle rende service au pays, et plus particulièrement en créant des emplois.

Vous avez parlé d'« efficacité » ainsi que d'« air du temps ». Il ne me semble pas que le domaine privé ait le monopole de l'efficacité. Je pense que certains services publics sont plus efficaces que des organismes privés. Lorsque je suis sorti de l'ENA, la vague libérale battait son plein. Ceux qui restaient dans le domaine public étaient considérés comme des *losers*. J'ai donc décidé d'être un *loser*. Je n'ai pas ressenti, lors de mon expérience au sein de la Fonction publique, de complexe face à la sphère privée.

Par ailleurs, je suis d'accord avec vous. Un fonctionnaire dont le seul but serait de quitter la Fonction publique se serait trompé d'orientation. Certains départs précipités sont cependant bénéfiques, par exemple pour une personne dont le profil ne serait pas adapté aux missions du service public. Nous pouvons toutefois nous interroger quant aux dépenses de la collectivité en termes de formation et d'investissement vis-à-vis de ces personnes.

Il faut, selon moi, savoir sortir de la Fonction publique, après avoir rendu de bons et loyaux services au pays. Cependant, il est impensable d'entrer dans la Fonction publique en la considérant comme seul tremplin pour ensuite entrer dans le monde du privé, comme cela se pratiquait avant que la Commission de déontologie ne durcisse ses règles et leurs applications.

M. Victorin Lurel. – Monsieur Bézard, vous le savez, il ne s'agit pas ici de remettre en cause la Fonction publique et son fonctionnement, mais d'analyser ses mutations et l'endogamie supposée qui les régissent, afin d'améliorer son fonctionnement, dans une optique tout à fait républicaine et démocratique. L'affaire de votre départ a été close, la

Commission de déontologie a émis un avis proclamant la compatibilité de vos nouvelles fonctions avec vos anciennes fonctions, avec réserve comme dans 90 % des cas. Il ne s'agit donc pas de revenir sur ce sujet.

Vous devez vous abstenir, je vous le rappelle, d'utiliser le carnet d'adresses que vous avez formé au cours de ces années passées dans la Fonction publique. En tant que Directeur du Trésor et de la DGFIP, vous avez très certainement eu l'occasion de fréquenter le tissu économique français.

Vous officiez dorénavant pour le compte de la société KT Partners. Vous travaillez donc avec la Banque Publique d'Investissement (BPI). Avez-vous donc, dans ce contexte, le sentiment de respecter scrupuleusement les prescriptions de la loi ?

M. Bruno Bézard. – Parfaitement, Monsieur le Sénateur. Le Directeur du Trésor n'a aucune autorité sur la BPI, qui dispose par ailleurs de son propre programme d'investissement décidé sur les bases de critères de marché. Je ne suis jamais intervenu dans les investissements ou dans la vie de la BPI, qui se trouve sous la coupe de la Caisse des Dépôts et Consignations. Tout ceci me paraît d'une clarté absolue.

M. Victorin Lurel. – Vous avez été Directeur de l'APE, que vous avez contribué à créer. L'APE entretient des rapports que je pourrais qualifier de « consanguins » avec la BPI.

M. Bruno Bézard. – Qu'entendez-vous par rapports « consanguins » ?

M. Victorin Lurel. – Lorsque l'on ne veut pas distribuer des dividendes qui entreraient dans le budget général, on les verse à la BPI. Il s'agit d'une pratique relativement fréquente. L'APE engrange parfois les dividendes versés par les entreprises publiques.

Vous affirmez respecter scrupuleusement les prescriptions de la loi. Toutefois, pouvez-vous m'expliquer la manière concrète dont vous respectez cette obligation de ne pas entrer en contact avec les entreprises pour lesquelles vous avez, directement ou indirectement, travaillé ?

M. Bruno Bézard. – Monsieur le Sénateur, ce n'est pas là l'obligation à laquelle m'a soumis la Commission. En effet, pour précision, l'avis de la Commission de déontologie stipule de « s'abstenir de relations avec l'Administration centrale du Trésor, autre que sur des sujets sur lesquels toute entreprise pourrait consulter la Direction du Trésor ». C'est le cœur de métier de la Direction du Trésor que de renseigner les entreprises.

De plus, sauf erreur de ma part, l'APE n'est pas en charge de la BPI. Enfin, j'ai quitté l'APE en juillet 2010.

M. Victorin Lurel. – Nous avons consulté les rapports du Compte d'affectation spéciale « participation financière de l'État ». Un élément nous pose d'ailleurs question : comment se fait-il que le budget général ne reçoive pas les dividendes et que la BPI effectue des portages d'actions ?

Nous nous questionnons sur la pertinence et l'efficacité de la Commission de déontologie. Il ne s'agit pas de vous mettre en cause. La Commission de déontologie est-elle toujours efficace ou doit-elle être fusionnée avec la Haute autorité pour la transparence sur la vie publique ?

Vous dites respecter scrupuleusement les prescriptions de la loi. Selon vous, la Commission de déontologie, tel qu'elle fonctionnait en l'état, peut-elle être améliorée ?

M. Bruno Bézard. – Il s'agit d'une question complexe. J'estime qu'une fusion avec la Haute autorité pour la transparence sur la vie publique est tout à fait possible. Peut-être que cette fusion résoudrait même en partie la question des moyens.

Cependant, il ne s'agit pas du même métier. J'ai contribué à la création de cette Haute autorité pour la transparence sur la vie publique, lors de mon expérience à la DGFIP. Il ne s'agit pas de son objet social. La France a tendance à abuser des réformes institutionnelles.

Le Président de la Commission a toutefois indiqué qu'il ne possédait pas les moyens juridiques ou humains pour vérifier le respect des avis, et plus particulièrement des réserves de ces avis. Je recommande également que seuls les avis positifs soient publiés et non les avis négatifs. Il est en effet important de protéger les fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez parlé tout à l'heure de « fake news ». Vous êtes mis en cause dans le cadre d'un conflit d'intérêts. Vous avez, en tant que membre de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, traité des dossiers relatifs à la BPI, laquelle a fait certains apports financiers à une société de gestion contrôlée par KT Capital.

M. Bruno Bézard. – Cela fait deux ans que j'entends ces mensonges, Monsieur le Rapporteur. Il s'agit de calomnies.

M. Jérôme Bascher. – Vous avez été en charge de la Direction générale des finances publiques et donc géré tous les inspecteurs des impôts. Certains sont connus pour « pantoufler » dans les cabinets d'avocat fiscalistes. Qu'avez-vous fait et que pensez-vous qu'il faille faire afin d'éviter que ceux qui font la loi fiscale revendent leurs services ?

Vous avez par ailleurs fait l'objet de certains articles de presse. Voici votre chance de rétablir la vérité. Comment envisagez-vous aujourd'hui votre fonction au sein du fonds d'investissement KT et votre retour potentiel dans la Fonction publique ? Envisagez-vous, à titre personnel, votre retour au sein de la Fonction publique dans, au plus tard, huit ans ?

M. Bruno Bézard. – Ma fonction actuelle est d'apporter des fonds propres à des PME françaises afin de les aider à se développer à l'international. Je n'ai pas l'intention de me retourner vers le service public.

Je n'étais pas en charge de la DLF. Je vais toutefois la défendre. Malgré quelques excès, que j'ai moi-même recensés dans le passé, il est excessif de dire que la DLF est responsable de la complexité fiscale puisque le Parlement l'est également.

M. Jérôme Bascher. – Pratiquement toutes les entreprises de financement, qu'elles soient privées ou publiques, sont aujourd'hui dirigées par d'anciens membres de l'Inspection des finances n'ayant pas démissionné du corps. L'annuaire de l'Inspection générale des finances indique que ces 300 membres sont en mesure de communiquer facilement. La BPI, la CDC et la CNP sont dirigées par certains de vos confrères, Monsieur Bézard. Ne pensez-vous pas que cela puisse créer parfois des conflits d'intérêts ?

M. Bruno Bézard. – Vous référez à la toute-puissance supposée des grands corps. Il existe un fond de véracité à ces propos. Cependant, n'exagérons rien, mon prédécesseur et

mon successeur à la Direction du Trésor ne sont pas Inspecteurs généraux des finances. Je n'ai, pour ma part, jamais eu l'âme d'un « corporatiste ».

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous avez indiqué que KT Capital finançait des PME.

M. Bruno Bézard. – En effet, KT finance des start-up, des PME et des ETI.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelle est l'origine de ses capitaux publics et privés ? Pourquoi dit-on qu'il s'agit d'un fonds franco-chinois ?

M. Bruno Bézard. – Il s'agit d'un fonds français et non chinois, régulé par l'AMF. Son siège est situé à Paris, bien que certains de ses bureaux soient situés en Chine, en Allemagne et aux États-Unis. La part chinoise d'investissement s'élève à 18 % tandis que la part émanant des investisseurs français représente les deux tiers du total. Hormis BPI et CDB, l'ensemble des capitaux est d'origine privée. A l'heure actuelle, les encours sous gestion sont de l'ordre de deux milliards d'euros.

M. André Vallini, président. – Merci beaucoup, Monsieur Bézard.

La réunion est close à 19 heures.

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.

Jeudi 5 juillet 2018

- Présidence de M. André Vallini, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. André Vallini, président. – Mes chers collègues, nous auditionnons ce matin M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Monsieur le président, nous avons souhaité vous entendre d'une part au titre du contrôle qui s'exerce aujourd'hui sur les départs des fonctionnaires dans le privé et leur retour, plusieurs voix parmi les plus autorisées demandant le rattachement de la commission nationale de déontologie de la fonction publique à la HATVP – ou du moins d'une partie de ses fonctions. D'autres, comme le président de cette instance, qui considèrent que vous ne faites pas le même métier, ne sont pas favorables à ce rattachement. Vous nous direz ce que vous en pensez.

Plus largement, quel regard portez-vous sur la qualité du contrôle exercé dans la haute fonction publique en matière d'allers-retours entre le public et le privé et sur le caractère opérationnel de la notion de conflit d'intérêts, telle qu'elle a été définie en 2016 ?

Nous vous avons sollicité aussi en tant que président d'une autorité administrative indépendante (AAI). Le passage d'un responsable des services de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) chez Google France a suscité, vous le savez, une certaine émotion. Le parcours des personnels des AAI est lié à la question des compétences dont celles-ci ont besoin et au manque de perspectives de carrière qu'elles offrent. Nous serions donc très intéressés par votre avis sur le sujet.

Avant de vous laisser la parole, monsieur le président, je dois vous demander de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Louis Nadal prête serment.

Merci, monsieur le président. Je vous donne la parole pour un exposé liminaire, avant que M. le rapporteur ne vous pose ses questions.

M. Jean-Louis Nadal, président de la HATVP. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation. Je suis très heureux de pouvoir contribuer aux travaux de votre commission d'enquête, qui vise à répondre à une série de questions sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

Si vous en êtes d'accord, je m'efforcerai, dans ce propos liminaire, de vous présenter le travail de la HATVP, tout en répondant à certaines des questions que vous avez bien voulu me faire parvenir avant notre rencontre.

Un rappel important tout d'abord : on réduit souvent la HATVP à son action à l'égard des politiques. C'est la partie la plus visible de son activité, grâce à la publication de leurs déclarations. Pourtant les élus, ministres, parlementaires, ne sont pas majoritaires au sein des différentes catégories de responsables publics que la HATVP contrôle et conseille. De fait, ce sont les non élus qui sont aujourd'hui les plus nombreux. La proportion tourne aujourd'hui autour de 60-40.

Sur les 15 800 personnes entrant aujourd'hui dans le champ des lois d'octobre 2013, près de 9 000 ne sont pas des élus, mais des agents publics au sens large. L'action de la HATVP à leur égard est bien entendu moins visible, notamment parce que leurs déclarations ne sont pas publiques, conformément à la décision du Conseil constitutionnel de 2013, et que l'essentiel des activités de la HATVP est confidentiel. Pour autant, il représente une part importante du travail de la HATVP.

S'agissant des fonctionnaires, objet de votre commission d'enquête, comme vous le savez, les lois d'octobre 2013 et la loi du 20 avril 2016 ont renforcé les obligations des fonctionnaires en matière d'exemplarité et de probité. Elle pose les principes déontologiques auxquels tout agent doit se conformer – la dignité, l'intégrité, la probité. Elles créent l'obligation de prévenir et de faire cesser immédiatement les conflits d'intérêts et reconnaissent le droit de tous les agents publics à bénéficier de conseils déontologiques.

Complémentaires, les lois d'octobre 2013 et d'avril 2016 prévoient une approche centrée sur les personnes particulièrement exposées au risque déontologique et les soumettent à diverses obligations déclaratives, dans une logique de cercles concentriques, en fonction de

leur position hiérarchique, de la nature des fonctions exercées et de leur incidence économique et financière. Ceci concerne les hauts fonctionnaires occupant un emploi à la décision du Gouvernement, nommés en conseil des ministres – préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs d'administration centrale. Trois décrets de décembre 2016 et d'avril 2017 déterminent la liste des emplois concernés par l'obligation de transmettre une déclaration de patrimoine, une déclaration d'intérêts, et de confier la gestion de leur patrimoine financier sans droit de regard à un tiers.

Néanmoins, j'attire votre attention sur le fait que, s'agissant de la fonction publique d'État, ces décrets renvoient à des arrêtés ministériels le soin de fixer la liste des postes effectivement concernés. Nous sommes le 5 juillet 2018, et seuls quatre de ces arrêtés ont à ce jour été publiés. Plus de deux ans après la promulgation de la loi, nous ne connaissons toujours pas la liste des postes effectivement soumis aux obligations déclaratives au sein de nombreux ministères, malgré nos multiples relances auprès du Gouvernement à ce sujet.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est compliqué aussi !

M. Jean-Louis Nadal. – Ce dispositif de déclaration, nouveau dans le fonctionnement institutionnel français, place la HATVP, dans une position particulière : détentrice de très nombreuses informations confidentielles issues de leurs déclarations, la HATVP est en capacité d'apprécier la diversité des profils et des situations des agents publics lors de leur prise de fonctions. Conscient des enjeux que représente cette notion abstraite de conflit d'intérêts, j'ai décidé de positionner la HATVP sur une double compétence parallèle concrète : conseil et contrôle, de la prise de fonctions jusqu'au terme de la période des réserves.

Vous m'interrogez également au sujet du pantouflage des fonctionnaires, c'est-à-dire leur départ vers le secteur privé et, le cas échéant, leur retour dans le secteur public, pour savoir si le contrôle exercé est adéquat. La question des allers-retours entre secteur public et secteur privé est une question sensible en ce qu'elle pose des problèmes éthiques et déontologiques liés au mélange des sphères privée et publique. L'ampleur du phénomène est mal connue, et il serait intéressant de le quantifier, mais aussi de le cartographier. J'espère, monsieur le rapporteur, que votre commission pourra nous fournir des données intéressantes à ce sujet.

Parmi les pistes envisageables, certaines sont plus radicales que d'autres, qu'il s'agisse de la création d'un délai de viduité pendant lequel le fonctionnaire parti dans le secteur privé ne pourrait être affecté à des fonctions en lien avec ce qu'il y faisait, ou même de la création d'un système d'aller simple vers le privé, l'agent public pouvant librement décider de quitter la fonction publique pour rejoindre une entreprise privée sans possibilité de retour. Il faut néanmoins prendre garde, le cas échéant, que ces règles ne privent l'administration de compétences acquises dans des secteurs concurrentiels, et ne s'appliquent à tous les agents de la fonction publique, du fonctionnaire de la catégorie C à celui de la catégorie A +.

On a tendance se focaliser sur quelques dizaines de noms par an, mais ce sont des dizaines de milliers d'agents de la fonction publique, qui sont en fait concernés : veut-on vraiment dissuader une infirmière hospitalière qui ne trouverait pas immédiatement de poste dans un hôpital, par exemple à la suite d'un déménagement dû à la mutation de son conjoint, de s'installer temporairement en libéral, voire l'empêcher de revenir dans le public ?

Il faut également avoir à l'esprit qu'un grand nombre des agents publics auxquels ces obligations sont applicables ne sont pas des fonctionnaires, mais des agents contractuels, pour lesquels la possibilité de rester dans le secteur public après un poste dans une administration n'est pas toujours assurée. Pour cela, le départ dans le secteur privé est parfois la seule perspective de carrière envisageable. Il faut donc trouver un équilibre, et surtout prévoir les bonnes mesures de contrôle.

S'agissant du départ dans le secteur privé, je ne peux parler que de l'expérience de la HATVP. Laissez-moi le temps de vous expliquer précisément comment nous travaillons... Quelles que soient les modalités de saisine, nous nous livrons à un double contrôle. En premier lieu, l'autorité procède à une évaluation, sous réserve d'appréciation souveraine du juge, du risque pour l'ancien responsable public de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, parfois appelé « délit de pantouflage », en exerçant les fonctions envisagées. Ce délit punit le fait de conclure des contrats ou de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans des entreprises que le responsable public a été amené à surveiller ou contrôler, ou avec lesquelles il a conclu des contrats, ou formulé un avis sur des contrats, ou à l'égard desquels il a proposé à l'autorité compétente de prendre des décisions, ou formulé un avis sur de telles décisions, et ce pendant une période de trois ans après la fin de ses fonctions.

Le second contrôle est mené à l'aune des règles déontologiques applicables aux responsables publics et, en particulier, de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposaient à eux lorsqu'ils étaient en fonction. Pour caractériser ce risque, la HATVP recherche à la fois si le demandeur a effectivement utilisé ses fonctions ministérielles ou autres pour préparer sa reconversion professionnelle, nonobstant l'absence de prise illégale d'intérêts. Elle vérifie également si l'interférence entre les anciennes fonctions et l'activité envisagée est suffisamment forte pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec laquelle il les a exercées.

Enfin, l'activité envisagée ne doit pas remettre en cause le fonctionnement indépendant, impartial et objectif de l'institution dans laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions. Le respect de cette dernière condition implique notamment que l'intéressé n'utilise pas les liens qu'il entretient avec ses anciens services au bénéfice de son activité privée.

Pour cela, la HATVP dispose d'un délai de deux mois à compter de la saisine pour se prononcer, ce qui est certes long pour l'intéressé, qui doit ainsi attendre avant de commencer sa nouvelle activité, mais permet à la HATVP de procéder à certaines vérifications, d'interroger l'administration ou le supérieur hiérarchique, etc. En pratique, l'ensemble des avis de compatibilité sont assortis de réserves à chaque situation.

Afin que ces réserves puissent être appliquées, il n'est pas suffisant qu'elles ne soient connues que de l'intéressé. C'est pourquoi la HATVP informe l'employeur et l'ancienne administration du demandeur de son avis et des réserves qu'elle a émises ainsi, le cas échéant, que les ordres professionnels régissant l'activité exercée.

Par ailleurs, elle rend publics un certain nombre de ses avis. À ce sujet, le collège de la HATVP a décidé, au printemps 2017, que soient en principe publiés tous les avis qui concernent les personnes dont les déclarations d'intérêts sont publiques, à savoir les anciens membres du Gouvernement et les anciens élus locaux. Sauf exception, les avis rendus sur la situation d'anciens membres des AAI ou des autorités publiques indépendantes (API) ne sont

pas publiés, le Conseil constitutionnel ayant considéré que les déclarations d'intérêts des personnes non élues ne devaient pas être rendues publiques.

En outre – et c'est important –, depuis l'année dernière, la HATVP procède à un suivi de ses réserves et interroge annuellement les différents acteurs concernés. Chaque année, nous écrivons donc aux personnes auxquelles un avis a été rendu, y compris aux anciens ministres, pour leur demander de justifier du respect des réserves formulées. Cette possibilité n'est pas prévue directement par la loi, c'est vrai, mais elle est indispensable pour que la HATVP s'assure que les réserves qu'elle formule ne restent pas lettre morte.

S'agissant de la question des retours dans le secteur public après une expérience dans le privé, je ne suis pas favorable à la proposition d'instaurer un avis préalable et systématique de la commission de déontologie à la nomination à une fonction d'autorité d'un agent revenant de la fonction publique après une expérience dans le secteur privé, car il me semble que cela revient à décharger l'administration et l'autorité hiérarchique de leurs responsabilités. Aujourd'hui, les outils existent pour permettre à l'administration de s'assurer de nommer le fonctionnaire qui revient dans une position qui ne le place pas en situation de conflit d'intérêts. En effet, la loi du 20 avril 2016 a prévu qu'un certain nombre de fonctionnaires doivent transmettre une déclaration d'intérêts préalablement à leur nomination. L'administration possède donc les informations nécessaires pour prendre une décision éclairée quant à la nomination de la personne. Il ne faut pas lui enlever cette responsabilité.

C'est d'autant plus vrai que la HATVP, en cas de doute, peut toujours être saisie pour avis sur l'existence d'une situation de conflit d'intérêts au regard des fonctions précédemment exercées dans le secteur privé. Cela se produit parfois. Dans ce cas, nous formulons les préconisations qui s'imposent pour garantir que le retour dans l'administration soit entouré des précautions indispensables à la prévention des situations de conflit d'intérêts.

S'agissant des membres des cabinets, la situation est plus complexe, notamment parce que beaucoup d'entre eux viennent du secteur privé et ont vocation à y retourner une fois leur mission terminée. Là encore, je pense que c'est uniquement par un dispositif efficace de prévention des conflits d'intérêts que les difficultés inhérentes à ces allers-retours peuvent être réglées. La HATVP s'attache à jouer le rôle que la loi lui a attribué en la matière : nous examinons toutes les déclarations d'intérêts adressées par les conseillers ministériels et, lorsqu'une situation potentielle de conflit d'intérêts est identifiée à l'égard de leur ancien employeur, nous leur préconisons des mesures de déport appropriées, dont nous définissons également la durée et les modalités de publicité.

Ce n'est pas un exercice facile, je ne vous le cache pas, dans la mesure où l'idée selon laquelle le fait d'avoir travaillé dans une entreprise privée avant de rejoindre un cabinet ministériel peut, en tant que telle, générer un conflit d'intérêts et n'est pas toujours acceptée par les principaux intéressés. On nous dit parfois que l'on veut freiner l'accès de la société civile aux responsabilités publiques, que qu'il n'y a plus d'intérêts financiers dans une entreprise dès lors qu'il n'y a plus de conflit d'intérêts possible, ou encore que c'est à chacun d'apprécier s'il est ou non nécessaire de se déporter à l'égard de son ancien employeur. Nous continuons cependant notre travail de conviction et de pédagogie auprès des institutions concernées, en espérant que ces idées reçues finiront par évoluer.

Le rôle de l'administration dans l'identification des zones de risques pour une personne ayant précédemment exercé des fonctions dans le secteur privé, est essentiel. Cette culture de la déontologie – j'insiste sur le mot qui est à mon sens au cœur des vrais débats –

doit se diffuser, en premier lieu par les structures elles-mêmes qui, avec le temps, pourront mesurer l'enjeu en termes de gestion des ressources humaines. Notre rôle n'est pas d'empêcher des personnes compétentes d'exercer leur savoir-faire dans l'exercice de la chose publique, mais au contraire de les protéger, de leur permettre de se consacrer pleinement à leur mission – et je mesure mes mots lorsqu'on connaît la charge de travail que cela représente – dans un climat qui ne soit pas nourri par la suspicion.

Vous m'interrogez également sur la possibilité d'un transfert total ou partiel de la compétence de la commission de déontologie à la HATVP. C'est une question qui revient régulièrement dans le débat public. C'est surtout une question qui relève clairement du législateur.

La fusion a été préconisée par le rapport de M. Jean-Marc Sauvé sur la prévention des conflits d'intérêts, en 2011. À l'époque, c'est la Commission pour la transparence financière de la vie politique qui jouait le rôle de la HATVP. Cette fusion a été envisagée à plusieurs reprises par le Parlement, notamment lors des débats de la loi d'avril 2016. Elle permettrait sûrement de résoudre une partie des difficultés actuelles sur les fonctions les plus sensibles, la HATVP ayant développé, ces dernières années, une expertise spécifique à ces situations.

Je le dis avec d'autant plus de simplicité que je ne revendique rien pour moi-même. Si un texte devait prévoir une telle fusion, il me semble qu'un délai d'entrée en vigueur serait nécessaire pour préparer la chose convenablement. Or mon mandat à la HATVP, vous le savez, est non renouvelable et s'achèvera de toutes les manières le 19 décembre 2019.

Mon propos ne porte toutefois pas sur les structures. Lorsque la HATVP s'est vue confier la mission de prévention des risques de conflit d'intérêts lors du pantouflage d'anciens membres du Gouvernement ou des membres des AAI notamment, il nous a fallu faire preuve de créativité, et nous avons instauré une procédure de veille de ces publics, de recherches approfondies à partir de données souvent disponibles en source ouverte, afin d'élaborer des recommandations adaptées à cette délicate alchimie entre le respect du choix de chacun de valoriser ses compétences et la nécessité de préserver la neutralité des décisions publiques, en dehors de toute considération personnelle.

Nos recommandations sont pour certaines publiques, souvent assorties de réserves, comme ce fut le cas pour les ministres du Gouvernement précédent, et surtout suivies par nos services, qui vérifient une fois par an, je l'ai dit, le respect de nos recommandations. Cette procédure, développée de manière empirique, dans un souci de respect du principe de la contradiction et de l'efficacité, est je pense aujourd'hui unanimement reconnue pour sa qualité, et ceci ne tient pas à la structure, mais à une volonté et à une méthode.

La principale difficulté me paraît se situer ailleurs. Tout le dispositif de prévention du pantouflage repose aujourd'hui sur une infraction pénale qui n'a pour ainsi dire jamais été appliquée – il doit y avoir moins de dix condamnations en cent ans – parce qu'elle n'est tout simplement pas pertinente. Pour le dire clairement, il me semble que le délit prévu à l'article 432-13 du code pénal est largement inadapté aux situations rencontrées.

Tout d'abord, ce dispositif peut conduire à interdire à un responsable public d'exercer une activité qui ne pose aucune difficulté au plan déontologique au seul motif que

celui-ci, parfois plusieurs années auparavant, a signé un acte au bénéfice d'une entreprise, même dans l'hypothèse où il se trouvait en situation de compétences liées et n'avait donc aucune marge d'appréciation sur l'opportunité de cet acte. Selon la jurisprudence établie, le délit s'applique uniquement si un acte juridique pris au bénéfice de l'entreprise dans laquelle l'intéressé va exercer son activité peut être identifié. Un responsable public qui serait intervenu de manière déterminante au bénéfice d'une entreprise et qui l'a ensuite rejoint ne commet pas ainsi ce délit dès lors qu'il ne dispose pas lui-même de prérogatives juridiques à l'égard de cette entreprise et n'a pas directement conseillé la personne qui détient ces prérogatives. Cette jurisprudence rend par exemple le délit quasiment inapplicable aux conseillers ministériels, comme l'a illustré une affaire célèbre il y a quelques mois.

Il m'apparaît que l'appréciation de la situation d'un agent public qui souhaite exercer une activité privée nécessite une approche concrète afin de déterminer s'il existe une situation de conflit d'intérêts ou un risque de nature déontologique. C'est la raison pour laquelle les départs dans le secteur privé sont soumis au contrôle préalable d'une autorité administrative – commission de déontologie ou HATVP – chargée, sous le contrôle d'un juge, de les refuser dans les cas les plus problématiques et de formuler des réserves dans les autres cas.

Toutefois, le fait de ne pas saisir l'une de ces autorités ou de ne pas respecter l'avis qu'elles émettent ne fait actuellement l'objet, en tant que tel, d'aucune sanction. Dans ces conditions, le délit prévu à l'article 432-13 du code pénal ne paraît pas adapté à la réalité du contrôle opéré sur la situation des responsables publics, qui rejoignent le secteur privé. Il me semble que ce qui devrait être véritablement sanctionné, c'est l'absence de saisine de l'autorité de contrôle, qu'il s'agisse de la HATVP ou de la commission, ou la méconnaissance des réserves prononcées.

Voilà les remarques que je souhaitais apporter. Je vous remercie de votre attention et suis bien entendu à votre disposition pour un échange que j'espère large et fructueux.

M. André Vallini, président. – Merci pour la richesse de votre propos introductif.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – À mon tour de vous remercier, monsieur le président.

Je commencerai par une question relativement simple. L'idée de vous confier une mission que la commission de déontologie exécute plus ou moins revient régulièrement. On a vu qu'il existe quelques limites à son action. On peut se demander, dans un premier temps, si ce n'est pas de sa part une façon de repasser le problème à quelqu'un d'autre.

Ne conviendrait-il pas, au moins pour un certain type de fonctions à risques ou interférant avec la décision politique, dans lesquelles le haut fonctionnaire, même s'il affirme le contraire, est partie prenante de l'élaboration de la politique publique – et à condition que vous en ayez les moyens – de réserver un sort spécial à certaines catégories de très hauts fonctionnaires ? Je ne sais si vous avez assez d'effectifs pour cela, mais cela vous permettrait d'appliquer votre jurisprudence.

La commission de déontologie nous a dit que ce n'est pas son travail et que cela relève de l'administration, qui n'a pas l'air de faire preuve d'un enthousiasme extraordinaire. Nous avons même pu constater qu'elle ne faisait pas toujours la distinction entre prise illégale d'intérêts et conflit d'intérêts, ce qui est quelque peu étonnant ! Le transfert des responsabilités à la HATVP ne vous semble-t-il pas pouvoir améliorer le fonctionnement du dispositif ?

M. Jean-Louis Nadal. – Comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, et comme j'avais déjà eu l'occasion de le faire à l'époque devant la commission d'enquête du Sénat dans laquelle siégeait M. Stéphane Mazars, je ne suis pas pour les fusions-absorptions, et chacun doit prendre ses responsabilités.

L'intérêt général, l'intérêt politique du pays, l'intérêt même des citoyens dans une démocratie, c'est de voir clair et de faire en sorte que ce qui est perçu comme une zone d'ombre devienne au fil du temps plus transparent, pour reprendre l'emblème de l'institution que je préside. Il y a des zones où on peut effectivement se poser des questions, mais cela exigerait de mettre les choses à plat.

Par exemple, les membres des cabinets ministériels relèvent de la HATVP durant leurs fonctions. Nous recevons leurs déclarations patrimoniales, leurs déclarations d'intérêts, nous les contrôlons, nous leur enjoignons de faire cesser les conflits d'intérêts. Tout est clair. Cependant, à l'issue de leurs fonctions, il revient à la commission de déontologie d'autoriser leur départ dans le secteur privé. La HATVP n'a pas son mot à dire. Le contrôle est donc interrompu au risque de devenir moins efficace. Le législateur avait d'ailleurs souhaité unifier cette disposition dans la loi Sapin 2, mais elle a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle n'était pas intelligible. Dont acte. Voilà une illustration de dysfonctionnement.

Autre exemple de la difficulté d'articulation entre la HATVP et la commission de déontologie : bien que je sois un homme de dialogue et que j'essaie d'éviter que les choses ne dérapent, il est arrivé fréquemment qu'un membre d'une AAI soit un agent public. Celui-ci entre donc dans le champ théorique de la compétence de la HATVP et de la commission de déontologie. La loi est censée avoir réglé ce doublon en prévoyant que, dans ce cas, la HATVP est seule compétente pour se prononcer sur l'intégralité des fonctions publiques occupées, mais il est arrivé à plusieurs reprises que la commission de déontologie soit saisie par l'administration d'origine et rende un avis autorisant le départ d'un fonctionnaire dans le secteur privé plutôt que de se dessaisir au profit de la HATVP. Nous avons donc été amenés à nous prononcer sur des situations dans lesquelles des personnes qui avaient reçu l'autorisation de la commission de déontologie exerçaient une activité depuis plusieurs mois alors même qu'il y avait difficulté !

Nous avons eu à traiter après coup un cas particulièrement difficile à gérer sur le plan humain d'un individu à qui la commission de déontologie avait accordé le droit d'exercer dans le privé les responsabilités qu'il visait. Conformément aux lois d'octobre 2013, nous nous sommes autosaisis et avons rendu un avis d'incompatibilité. Vous imaginez la situation de l'intéressé, qui a dû quitter le poste qu'il occupait, en dépit du service qu'il rendait depuis de nombreux mois à l'entreprise ! Ce ne sont pas des choses que l'on manage sans difficulté.

Le législateur est maître du jeu. S'il y a lieu d'avoir des réajustements dans les catégories, dans la strate, dans la hiérarchie, dans les responsabilités, c'est au législateur de prendre ses responsabilités. Il faut essayer d'être cohérent et éviter les dysfonctionnements.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je voudrais aborder à présent une question un peu plus compliquée, celle des conflits d'intérêts. On nous explique qu'il vaut mieux prévenir que guérir. On a ainsi créé une agence de prévention de la corruption, comme si on pouvait être corrompu sans s'en apercevoir. Il paraît que c'est possible. J'ai un peu de mal à le croire.

Ne devrait-on pas réaliser un dosage un peu plus fin entre prévention et sanctions, notamment en revoyant quelques éléments du code pénal, ainsi que la façon de concevoir le conflit d'intérêts ? Je ne suis pas du tout convaincu par le fait que la notion de déport permette de régler le problème : si vous avez été banquier et que vous devenez gouverneur de la Banque de France, vous ne pouvez traiter des problèmes qui touchent à la banque à laquelle vous avez appartenu, mais vous traitez du système bancaire général dans le cadre de votre fonction. Une banque centrale ne peut en effet s'abstenir d'intervenir dans les affaires intérieures...

Il existe bien d'autres exemples. Cette notion de déport n'enlève-t-elle pas beaucoup à la notion de conflit d'intérêts ?

M. Jean-Louis Nadal. – Il y a plusieurs niveaux dans votre question. Il ne faut pas que notre République segmente trop des notions comme la probité ou l'exemplarité. Il faut qu'il existe des liens forts entre elles.

Vous avez évoqué l'Agence française anticorruption (AFA). Je reprends mon ancienne casquette de procureur général. J'ai la passion de la justice. Il me semble qu'il faut aujourd'hui éviter la politique des vases communicants : il doit y avoir une clarification sur la politique nationale contre la corruption entre la prévention et la sanction. Ce n'est pas notre problème aujourd'hui, mais si cela vous intéresse un jour, je vous prêterai volontiers mon concours.

S'agissant des conflits d'intérêts, il faut à mon sens considérer le problème sous un angle technique et sous un angle pédagogique. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts, dès qu'elles parviennent à la HATVP, font l'objet d'un premier examen systématique. C'est là qu'apparaissent les potentiels conflits d'intérêts et que nous alertons les personnes. Nous créons alors – ce que les lois d'octobre 2013 n'ont pas institué – une procédure d'échanges contradictoire pour clarifier les choses et arriver à un processus qui évite de se retrouver dans une telle situation. Cela peut être le déport, mais il existe aussi d'autres solutions.

Je rends ici hommage à mes services, et notamment au service juridique que la HATVP a mis en place : l'examen de la situation des conflits d'intérêts est référentiel. Nous parvenons à un consensus. La personne qui résisterait pourrait faire l'objet d'une injonction et d'une sanction mais, jusqu'à présent, le processus se déroule bien. Ce n'est pas facile, je l'ai dit, et c'est un travail minutieux.

Aujourd'hui – la jurisprudence vient de la Cour européenne –, on vit dans une société d'apparence, qui peut parfois créer la suspicion. Il faut donc mettre en marche tout un dispositif qui permette de lever ces suspicions, de clarifier les choses et de les rendre publiques. La culture de la déontologie n'a pas pénétré dans notre pays aussi puissamment que dans les pays anglo-saxons. La France a toujours développé une notion forte d'intérêt général, mais la culture de la déontologie commence aujourd'hui à prospérer dans les ministères et ailleurs, même au Sénat, temple des collectivités territoriales, où il existe

aujourd'hui des référents et des comités déontologiques. La culture de la déontologie, de l'alerte, de la responsabilité se met en marche, c'est une réalité.

Vous esquissez de possibles réformes. Je pense que la culture de la déontologie doit, au fil du temps, permettre de clarifier les situations sans avoir à se poser les questions que l'on voit fleurir dans la presse. Je fais confiance à ce mouvement.

M. Jérôme Bascher. – Monsieur le président, j'ai relevé dans votre propos l'idée selon laquelle vous vouliez conserver la responsabilité administrative du retour des hauts fonctionnaires dans l'administration. Dans le même temps, vous nous avez indiqué que les sanctions n'étaient pas ou peu appliquées. Il y a là un paradoxe, car il me semble que, dans les textes, il est précisé que l'intéressé « peut faire une déclaration d'intérêts ». Je pense que ce devrait être obligatoire quand il revient du privé et qu'il regagne l'administration. Peut-être est-ce une erreur de ma part : vous me corrigerez si c'est le cas. On peut généralement le moins, pas le plus ! Ceci a pour effet d'entretenir la suspicion.

Seriez-vous d'accord pour passer à une obligation de déclaration pour le haut fonctionnaire qui revient du secteur privé ? Pour ma part, j'espère que ce contrôle se fera sous votre autorité.

M. Jean-Louis Nadal. – Oui, tout à fait.

M. Jérôme Bascher. – En second lieu, vous avez créé un doute en moi. J'ai admiré votre initiative consistant à envoyer un courrier aux intéressés, bien que la loi ne le prévoie pas, pour savoir où ils en sont de leurs obligations. Il me semble que nous avons, en matière de déontologie, un vrai problème de suivi, de la carrière des agents, dont on ne sait pas ce qu'ils font dans le privé – actes juridiques, secrétariat général, ou véritable « business », ce qui peut créer un problème. À leur retour, il n'existe pas plus de suivi. Or vous nous avez indiqué qu'il existait un problème constitutionnel. Je n'en ai pas tout saisi. Pourriez-vous éclaircir ce propos ?

M. Jean-Louis Nadal. – Sur ce plan, la loi Sapin 2 avait suggéré la fusion. C'est le Conseil constitutionnel qui a estimé que ce n'était pas intelligible. Dont acte.

En revanche, ce que vous développez est intéressant, dans la mesure où il faut aussi communiquer et faire preuve de pédagogie. C'est ce que nous faisons dans le rapport d'activité, qui détaille la politique que nous conduisons.

J'ai dit qu'il me paraît souhaitable que ce soit l'administration qui prenne la main. Cela me paraît un principe fort. Il est selon moi impératif d'assumer ses responsabilités. L'administration, qui détient les déclarations d'intérêts antérieures à la nomination, dispose aujourd'hui de tous les moyens d'investigation, dans tous les grands corps de l'État. J'ai exercé à un moment donné mes fonctions au ministère de justice comme inspecteur général : on y trouve des corps d'inspection. On peut tout savoir aujourd'hui, et l'administration peut instruire avec fiabilité un dossier de retour dans l'administration. Il me semble que ce serait plus responsable. C'est un point qui me paraît essentiel.

Par ailleurs – et la HATVP le revendique parce qu'il a fallu être empirique – nous exerçons un suivi systématique des avis d'incompatibilité ou les réserves que nous avons formulés, qu'il s'agisse d'anciens ministres ou de ministres en exercice. Une bonne année s'est à présent écoulée pour les ministres de l'ancien Gouvernement. Ils sont passés par les

fourches caudines de la HATVP pour prendre des responsabilités dans d'autres domaines de la vie économique. Les feux verts qui ont été accordés ont fait l'objet d'un chapelet de réserves. On n'a constaté aucune entorse.

Mieux encore : certains, qui ont fait prospérer l'activité ayant fait l'objet d'un accord de la HATVP, nous informent d'une autre activité. Nous formulons alors un avis supplémentaire pour savoir si la nouvelle activité est compatible ou non.

M. Jérôme Bascher. – Vous dites préférer la responsabilité de l'administration - ou de l'administration centrale, peu importe – mais qui est sanctionné en cas de manquement ? Lorsqu'une administration accueille un haut fonctionnaire en conflit, dont elle a besoin des compétences, passant outre les précautions qu'elle devrait prendre eu égard à la déclaration d'intérêts de l'intéressé ? Comment contrôle-t-on ce point ?

M. Jean-Louis Nadal. – On ne peut laisser une administration, une commission – voire la HATVP – impunies si celles-ci ont permis l'exercice d'une fonction qui, incontestablement, au fil du temps, révèle un conflit d'intérêts.

M. Jérôme Bascher. – Autant j'ai confiance dans la collégialité, autant vous savez très bien que, pour des hauts fonctionnaires, c'est le directeur de l'administration centrale qui, en conseil des ministres, choisit son chef de service, son directeur des affaires juridiques, etc. J'ai l'impression qu'il y a une responsabilité individuelle du directeur qui choisit son collaborateur, et non du collège d'une HATVP dont c'est la fonction. C'est un peu comme si j'étais juge de temps en temps, alors que ce n'est pas mon métier.

M. Jean-Louis Nadal. – Il faut que les choses soient claires : si un directeur d'administration centrale impose à son ministre la nomination d'un sous-directeur, pour des raisons personnelles, alors qu'il est manifestement porteur d'un conflit d'intérêts, il est évident que la responsabilité est considérable. Chacun doit assumer les siennes, le ministre comme les autres. On ne peut laisser prospérer des situations de cette nature.

M. Jérôme Bascher. – Qui contrôle, qui sanctionne ?

M. Jean-Louis Nadal. – J'ai eu, dans le passé, lorsque j'étais inspecteur général des services judiciaires, à traiter de certaines situations. C'est l'inspecteur général qui enquête et qui propose la sanction au ministre. Il faut qu'il y ait une sanction, c'est certain.

M. Benoît Huré. – Monsieur le président de la HATVP, j'ai bien compris qu'il existait un suivi annuel de vos recommandations. Il me semblerait important qu'on le sache davantage. On voit en effet monter le populisme. Aujourd'hui, ce sont les élus qui passent sous les fourches caudines de certains médias. Demain, ce seront nos hauts fonctionnaires, et je crois qu'on a le devoir d'afficher une certaine lisibilité à propos de la façon dont on contrôle les choses.

Vous nous dites que peu de personnes s'affranchissent des recommandations. J'ai beaucoup apprécié toutes les démarches que vous avez décrites, que même les parlementaires ne connaissent pas *a priori*. On voit là tout le travail de prévention qui existe, l'objectif n'étant pas de sanctionner, mais de prévenir.

Parmi les personnes qui font l'objet de suivis, 30 % sont des élus et 70 % des non élus. Il faut le faire également savoir. Cela évitera d'alimenter les sous-entendus et les querelles.

On se doit d'être collectivement exemplaire, à un moment où les élus et la haute administration, qui représentent l'État de droit, sont les cibles des populistes. Comment mieux communiquer ? Il est très encourageant de démontrer que les accidents sont finalement très peu nombreux.

Je vous remercie pour la clarté de vos propos et le travail que vous faites. Pour plus de lisibilité, je fais partie de ceux – même si je n'ai pas grande compétence – qui pensent que tout devrait être contrôlé par la HATVP. Il faut que votre travail soit lisible pour le maximum de nos concitoyens. Or moins il existe d'instances, plus on a une impression de cohérence et d'efficacité.

M. André Vallini, président. – Je prolongerais la question de M. Huré. En vous écoutant, monsieur le président, il m'est venu une idée sans doute saugrenue et qui peut aboutir à quelque chose de très inquiétant, une sorte de Big Brother auquel nous serions tous soumis, qui prendrait la forme d'une fusion entre la HATVP et la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Je vois que cela vous fait sourire... Vous y avez donc réfléchi. La CNCCFP est en effet sur la sellette en ce moment. Le candidat élu à la présidence de la République a obtenu des ristournes sur certaines prestations, ainsi que les candidats du Parti socialiste, qui l'a critiqué à ce sujet, et de la France insoumise...

On pense que la CNCCFP n'a pas assez de moyens, qu'elle ne fait pas suffisamment bien son travail. Or selon moi, sa tâche porte sur le même périmètre que celui de la HATVP, qui concerne les conflits d'intérêts de tel ou tel sénateur, député, candidat potentiel à la présidence de la République peut avoir avec le secteur privé. Avez-vous réfléchi à l'idée d'une telle fusion, dont personne n'a parlé à ce jour ?

M. Jean-Louis Nadal. – Vous me connaissez : votre question ne me surprend pas dans une certaine mesure. Je sors là incontestablement du champ que vous avez tracé. Il est important, dans une démocratie comme la nôtre, que les citoyens voient clair et que leur regard ne s'éparpille pas. Je pense que des concepts et des valeurs telles que la probité, l'exemplarité ont une telle densité qu'elles n'ont pas besoin d'être effeuillées dans des instances certes très compétentes, mais qui font que tout est dans tout. Encore faut-il que le tout soit bien ciblé.

Je pense que le temps rendra son verdict. Je le disais souvent dans mes discours devant la Cour de cassation. L'histoire accomplira son mouvement. J'espère que ce ne sera pas à l'occasion d'un dysfonctionnement, d'une affaire politico-financière : s'il faut une loi à chaque fois, on ne prospérera pas !

Je pense qu'il faut tracer un sillon. La culture de la déontologie est entrée dans les mœurs, j'en suis persuadé. Je crois aussi – le rapport d'activité de la HATVP le traduit fort bien, je l'ai dit devant la presse – qu'il faut faire en sorte que ce cantique des « tous pourris » ne résonne plus dans la cathédrale de la République. C'est faux et c'est néfaste ! Les statistiques sont là. Il n'en demeure pas moins qu'il existe encore un travail considérable à réaliser.

En réalité, il faut s'adresser à ceux qui jugent les politiques, c'est-à-dire les citoyens. Aujourd'hui, l'effort que fournit la HATVP pour placer des référents déontologiques dans les collectivités territoriales constitue un pas important. Il faut faire preuve d'une forte

pédagogie. Je pense que les relais de la culture de la déontologie sont en marche et se déploient, au niveau des ministères comme au niveau des collectivités territoriales.

Je suis d'un naturel pessimiste, vous me connaissez, mais je suis aussi combatif et pragmatique : je suis convaincu que ceci portera ses fruits au fil du temps, sous quelque forme que ce soit.

J'achèverai mon mandat le 19 décembre 2019. Il est non renouvelable, mais je ne quitterai pas ces fonctions sans laisser un message qui, je l'espère, prospérera dans le sens de nombre de vos observations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne pensez-vous pas qu'on ferait un grand pas en avant en appliquant la bonne vieille technique des incompatibilités au sujet des personnes ayant participé à l'élaboration de certaines politiques, et qu'on éviterait ainsi de se poser des questions qui, souvent, ne se posent pas ?

M. Pierre Cuypers. – Je suis consterné, comme vous tous probablement ici, de constater la façon dont les médias abordent certains sujets, alors même que la déontologie devrait permettre qu'ils puissent se régler là où ils doivent être abordés.

Ne pourrait-on prendre des mesures pour que les médias restent les médias et ne cherchent pas à remuer la boue dans tous les dossiers ?

M. Jean-Louis Nadal. – Je vous fais observer avec beaucoup de modestie que rien n'est sorti de la HATVP, qui a toujours fait preuve d'une totale confidentialité. Ce sera ainsi tant que je serai là, avec mon équipe, à laquelle je rends hommage. Le sujet que vous abordez relève d'une autre dimension. Ce n'est pas moi qui puis vous éclairer sur ce point.

Quant à l'incompatibilité, tous les avis de la HATVP sont confidentiels, mais tous sont d'une extrêmement minutie juridique. Le périmètre en est très bien défini et les obligations bien cernées. Ces avis sont motivés et présentent un sérieux exemplaire. On ne peut, face à des enjeux d'une telle importance, émettre des avis lacunaires.

M. André Vallini, président. – Merci beaucoup, monsieur le président. Tout ce que vous nous avez dit va nourrir notre rapport.

La réunion est close à 11 h 40.

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.

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS

Mercredi 27 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

Audition d'Unité Magistrats SNM-FO

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous recevons pour cette deuxième audition M. Marc Lifchitz et Mme Sophie Levine, magistrats, qui représentent le syndicat Unité magistrats. Votre syndicat est affilié à la confédération Force ouvrière et il rassemble des magistrats judiciaires et administratifs.

Il est important pour nous de connaître le point de vue de vos organisations syndicales sur la question de l'enfermement des mineurs. Vous nous expliquerez, forts de l'expérience de vos adhérents, si vous pensez que le placement d'un mineur en centre éducatif fermé ou en détention est parfois nécessaire pour mettre fin à un parcours de délinquance et amorcer un travail de réinsertion. Vous pourrez bien sûr replacer la question de l'enfermement des mineurs dans le cadre plus général de la palette de mesures dont disposent les juges des enfants pour répondre aux situations dont ils sont saisis.

M. Marc Lifchitz, secrétaire général adjoint du syndicat Unité Magistrats SNM-FO. – L'organisation que je représente se prévaut d'un « Real-syndicalisme », pragmatique, réformiste et apolitique. Si nous prenons acte du fait qu'aucun parti ne demande le doublement, nécessaire, du budget du ministère de la justice, nous souhaitons être force de propositions pour une justice plus efficace. En matière de justice des mineurs, nos préconisations vont dans le sens d'une justice plus efficiente et de qualité, ce qui passe notamment par l'amélioration des conditions de travail des magistrats.

C'est sans dogmatisme qu'il faut se saisir de la question de la justice des mineurs. Il faut partir de la psychologie des mineurs délinquants, c'est la seule approche qui vaille ! Il faut également veiller à préserver la crédibilité de la justice : si le juge annonce à un jeune que, s'il recommence, il se verra infliger une sanction plus lourde, cette parole doit être tenue. Il nous paraît également important de conserver la gradation de la réponse pénale ; nous souhaitons qu'elle soit inscrite comme principe dans l'ordonnance du 2 février 1945. Enfin, il faut se débarrasser de l'antagonisme stérile entre l'éducatif et le répressif. La sanction participe de l'éducation : qui dirait à des parents qu'ils sont de mauvais éducateurs parce qu'ils sanctionnent leur enfant ?

Ces principes posés, je répondrai aux questions que vous nous avez envoyées.

S'agissant de l'enfermement des mineurs délinquants, il s'agit d'une question qu'il faut examiner avec pragmatisme. L'enfermement a toute sa place dans la gradation de la réponse pénale que j'évoquais. Il serait néanmoins bon et nécessaire d'améliorer la qualité de la réponse éducative dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et dans les centres éducatifs fermés (CEF).

L'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945 est-il toujours respecté ? Selon nous, ce n'est pas vraiment le cas. Nous constatons des dérives : certains juges des enfants, par refus

idéologique de l'enfermement, laissent courir des procédures sans jamais prendre d'ordonnance de renvoi ; le renvoi interviendra parfois à la majorité du jeune, pour donner lieu à un procès où l'on joindra les procédures et qui aboutira à prononcer, le plus souvent, une sanction symbolique, comme une mise sous protection par exemple. Il s'agit d'une dérive car ce n'est pas une réponse appropriée : un mineur qui n'a pas intégré la réponse pénale ou qui n'a pas été arrêté dans son parcours délinquant le poursuivra lorsqu'il sera majeur, et il aura de lourds antécédents. Condamné, il risquera alors de l'emprisonnement ferme avec mandat de dépôt. Le choix de ne jamais incarcérer de mineur peut donc s'avérer contre-productif.

À quels profils de jeunes le placement en CEF ou en EPM est-il destiné ? Il s'agit le plus souvent de multirécidivistes, qu'on a souvent fait attendre trop longtemps. La question de la temporalité est essentielle : au premier fait, cela est sans doute trop tôt pour un placement, sauf bien sûr si l'infraction est très grave ; la question se pose à compter du deuxième. Si l'on attend le cinquième ou le sixième délit, il sera sans doute trop tard et l'effet du placement sera manqué.

Il convient de noter que nous avons de l'ordre de huit cents mineurs incarcérés par an, parmi lesquels un nombre croissant de filles, pour une durée moyenne sous écrou de 2,8 mois. L'incarcération peut être nécessaire pour donner un coup d'arrêt à un parcours de délinquance, sans avoir besoin de durer plusieurs mois. Il conviendrait de privilégier des réponses plus précoces et plus courtes, à l'instar de ce qui se fait en Suisse, où des peines de quinze jours d'emprisonnement sont prononcées à l'encontre de mineurs et réellement exécutées.

S'agissant du travail socio-éducatif qui y est réalisé en direction des jeunes, celui-ci est globalement de bonne qualité. Néanmoins, la qualité du recrutement des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et du secteur associatif agréé est un point d'attention majeur. Compte tenu des conditions d'exercice difficiles, l'on assiste à une véritable crise des vocations parmi ces personnels. Sont souvent affectés en CEF et en EPM des jeunes éducateurs sortis d'école, mal préparés. Comme dans d'autres services publics, nous nous retrouvons dans la situation où les agents les moins expérimentés sont affectés dans les endroits les plus difficiles.

Cette pénurie de personnel qualifié pénalise particulièrement les CEF. Alors que ces derniers ont une capacité théorique de douze places, il n'est pas rare que certains se disent saturés alors qu'ils n'accueillent en réalité que huit ou neuf mineurs. Il ressort des rapports budgétaires que le taux d'occupation des CEF s'élève à 78 %. Si demain il était de 100 %, cent cinquante mineurs supplémentaires seraient accueillis. Le problème de la performance des CEF réside essentiellement dans la qualité de l'encadrement. C'est pourquoi nous prônons un recrutement sur profil et en fonction de la personnalité, une formation adaptée et une récompense des bonnes volontés, afin d'attirer et de fidéliser des professionnels expérimentés.

Les EPM représentent un progrès notable par rapport aux quartiers pour mineurs (QPM). Il s'agit pour nous d'un bon modèle, lorsque l'on sait que les jeunes y sont occupés jusqu'à soixante heures par semaine. À cet égard, il serait bon que certains CEF, où les jeunes sont parfois livrés à eux-mêmes, s'en inspirent. Un autre modèle intéressant est celui des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Evide) et des écoles de la deuxième chance qui, malgré un coût élevé, présentent d'excellents résultats en matière d'insertion. On pourrait imaginer une solution de prise en charge fondée sur ce modèle, à la différence que la participation du jeune ne reposerait plus sur le volontariat mais sur la contrainte. En moyenne,

l'on observe que le séjour moyen en CEF n'est que de 4,9 mois ; or les études nous montrent que le taux de récidive est plus faible pour les jeunes qui y restent au moins six mois ; il conviendrait donc de faire un effort supplémentaire afin que la durée des séjours corresponde au semestre prévu par les textes. En résumé, les CEF sont efficaces aux réserves près que le placement doit avoir lieu au moment opportun dans le parcours du jeune, pour une durée suffisante et avec un encadrement par des personnels de qualité.

Faut-il dès lors créer vingt nouveaux CEF ? Oui, avec les mêmes réserves. De même, nous accueillons favorablement l'expérimentation d'une mesure d'accueil de jour visant une prise en charge globale du jeune. Toutefois, il ne suffira pas de l'écrire, il faudra des moyens ! Sinon nous tomberons dans l'écueil qu'a connu la contrainte pénale, parfaite sur le papier mais qui, comme les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) n'ont pas les moyens de la mettre en œuvre, n'est que rarement prononcée.

La palette des solutions de prise en charge des mineurs délinquants est-elle suffisamment riche ? Elle l'est ; à cet égard, il faut avoir confiance en nos collègues du siège pour choisir la solution la plus appropriée.

Serions-nous favorable à une augmentation des places en familles d'accueil et en foyer d'hébergement ? Oui. Nous observons trop de sorties « sèches » à l'issue d'un séjour en CEF ou en EPM. En l'absence d'un « sas » à la sortie, trop de mineurs retournent directement dans un milieu criminogène ; il y a un vrai risque que le bénéfice du travail réalisé dans ces institutions soit perdu et que le mineur récidive, surtout s'il est influençable. Nous déplorons le manque de moyens des centres éducatifs renforcés (CER), qui permettent d'extraire le jeune de leur milieu d'origine. Il faut également revaloriser les familles d'accueil, par leur rémunération comme par leurs conditions de sélection, au vu de leur engagement et de leur savoir-faire.

Faut-il réécrire l'ordonnance du 2 février 1945 ? Non, son esprit originel peut être conservé avec quelques améliorations, parmi lesquelles doit figurer l'inscription des principes de la gradation de la réponse pénale, du caractère éducatif de la sanction et de maintien de la crédibilité de la justice.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Si personne ne propose de doubler le budget du ministère de la justice ni, d'ailleurs celui de la santé ou de l'éducation nationale, c'est que s'exerce aujourd'hui une forte contrainte budgétaire. À cet égard, la création annoncée de vingt nouveaux CEF engendrerait une dépense de fonctionnement annuelle de 160 millions d'euros. C'est une somme, vous en conviendrez, considérable, surtout à l'aune de ce qui est dépensé pour d'autres formes de prise en charge. Ne faudrait-il pas mieux répartir cette somme sur l'ensemble des structures existantes plutôt que sur les seuls CEF ?

Vous dites ne pas opposer l'éducatif au répressif ; la tension entre ces deux approches se ressent parfois au sein des structures d'enfermement. Pensez-vous utile de développer la culture commune entre les personnels de la PJJ et de l'administration pénitentiaire ? Et pourriez-vous préciser ce que vous entendez par sanction éducative ?

S'agissant des jeunes majeurs que vous avez évoqués, seriez-vous favorable à un suivi au-delà de la majorité par la PJJ ? Enfin, quel regard portez-vous sur le recentrage de la PJJ sur le pénal opéré à partir de 2007 ?

M. Marc Lifchitz. – Sur la sanction éducative, un changement sémantique devrait peut-être être effectué : en effet, les mesures que l'on désigne comme des sanctions éducatives sont en réalité aujourd'hui souvent des mesures de réparation. Ces mesures de réparation peuvent avoir leur utilité, par exemple dans le cadre de mesures préjudicielles avant jugement, mais ce ne sont pas des sanctions. Une sanction doit être avant tout une punition appropriée et proportionnée.

M. Michel Amiel, rapporteur. – N'est-ce pas un oxymore que de parler d'une sanction éducative ?

M. Marc Lifchitz. – Nous sommes attachés à l'esprit de l'ordonnance de 1945 et nous ne souhaitons pas la réformer en profondeur. Néanmoins, nous pensons qu'il pourrait être intéressant de modifier les premiers articles de l'ordonnance, ceux qui consacrent la primauté de l'éducatif sur le répressif, afin d'indiquer clairement au juge que la sanction peut faire partie intégrante de l'éducatif.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ce sentiment est loin d'être partagé par les éducateurs de la PJJ !

M. March Lifchitz. – Vous avez raison mais nous sommes une organisation indépendante et nous assumons notre position disruptive.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous incitez ainsi les éducateurs de la PJJ à participer à une sanction. Ils sont pourtant très réticents à participer à la mise en œuvre de sanctions ou de mesures répressives.

M. Marc Lifchitz. – Certes, mais les éducateurs, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé habilité, sont tenus de respecter la loi. Il est nécessaire d'aboutir à une culture partagée qui se joue au niveau de la formation et du recrutement. Un travail doit être conduit à partir de la psychologie du mineur délinquant pour expliquer, dans une démarche didactique et pédagogique, où la sanction va s'insérer au quotidien. Les éducateurs sont bien souvent dans la négociation avec les mineurs. L'autorité doit être assumée à un certain moment. Il ne faut bien évidemment pas remplacer les éducateurs par des militaires, mais l'autorité doit être partagée par les personnels en charge de la sécurité et par les éducateurs.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je réfute, tout comme vous, tout dogmatisme en la matière. La psychologie des mineurs est certes importante, mais je ne cautionne pas une démarche, en tant que médecin, qui tendrait à démontrer qu'il pourrait exister un terrain psychologique prédisposant à la délinquance.

M. Marc Lifchitz. – Ce n'est pas ce que je voulais dire et sans doute devrais-je reformuler mon expression pour parler d'une meilleure réponse psychologique à apporter à la délinquance.

Par ailleurs, nous déplorons la disparition des contrats jeunes majeurs, qui est à l'origine d'une vraie rupture d'égalité. Elle remet en cause les efforts d'insertion de jeunes en grande difficulté sociale, qui n'ont parfois jamais eu affaire à la justice. Serait-il opportun de mettre en place ce type de contrats dans le cadre pénal ? Tout dépend des clauses du contrat qui doit définir, au-delà de l'accompagnement social, un cadre ferme devant être respecté, sans quoi il serait mis fin au contrat. Mais cela ne serait acceptable que si on relance le contrat

jeune majeur : on ne saurait en effet insérer des jeunes majeurs, anciens mineurs délinquants, au détriment de l'insertion sociale de jeunes majeurs en difficulté qui, eux, n'ont jamais été délinquants.

Mme Catherine Conconne. – Je vous remercie de votre approche réaliste de cette situation que nous avons, durant notre mission d'information, appréhendée. Vous avez raison de souligner qu'aucun parti n'a demandé le doublement du budget de la justice. Mais de quels moyens supplémentaires avez-vous concrètement besoin pour justifier une demande d'augmentation du budget ? Nous pouvons interpellier le Gouvernement sur cette question mais nous avons besoin de nous appuyer sur des éléments précis. Dans l'idéal, quelle architecture devrait être retenue pour un meilleur fonctionnement de la justice et pour obtenir une mobilisation de l'ensemble des acteurs ? Par ailleurs, je reste préoccupée par le problème de la transition pour les mineurs qui atteignant l'âge de la majorité et qui basculent brutalement dans un autre régime.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Certains mineurs attendent l'échéance de la majorité avec une naïveté déconcertante...

Mme Catherine Conconne. – Enfin, votre approche me convient, car elle prend en compte la personnalité et la psychologie du jeune, mais est-elle largement partagée au sein de la magistrature ?

M. Marc Lifchitz. – Votre première question sur les moyens est extrêmement ambitieuse et je tenterai d'y répondre par un exemple, en attendant de vous remettre un écrit. En Seine-Saint-Denis, une mesure décidée par le juge des enfants va être mise en œuvre dans un délai d'environ dix-huit mois. Dix-huit mois, c'est très long à l'échelle de la vie d'un adolescent ! Nous autres magistrats, une fois le jugement prononcé, prenons soin de recevoir les parents dans les cinq jours, comme le législateur l'a prévu, et nous leur recommandons de nous appeler si jamais rien ne s'est passé dans les six premiers mois. Mais on voit bien que cela n'est pas suffisant : il existe un décalage entre ce qui est prévu dans les textes et le fonctionnement réel de notre institution.

Concernant notre position sur les centres éducatifs, nous sommes d'avis qu'il faut maintenir les CER, car ils permettent d'organiser des séjours de rupture qui peuvent être le point de départ d'un travail éducatif. Pour ce qui regarde les CEF, notre principale inquiétude est qu'il n'en existe actuellement qu'un seul qui soit réservé aux filles – celui de Doudeville pour seulement dix places. Comme nous ne sommes pas favorables à la mixité des lieux d'enfermement pour mineurs, sachant que certains jeunes ont pu commettre des infractions à caractère sexuel, il nous paraît indispensable d'en construire davantage.

Vous nous avez également posé la question du passage de la majorité pour les jeunes incarcérés durant leur minorité. Lorsqu'un mineur condamné voit sa détention prolongée au-delà de ses dix-huit ans, un aménagement de peine peut être décidé par le juge de l'application des peines, qui récupère alors la compétence du juge des enfants. Le transfert de la compétence entre juges n'est généralement pas facteur de rupture, étant donné que les deux poursuivent le même objectif, à savoir la réinsertion du détenu. Ainsi, de nombreux juges des enfants prononcent, lorsque le prévenu approche de sa majorité, une mise sous protection judiciaire, qui vaut sanction éducative. Nous tenons d'ailleurs à attirer votre attention sur la différence de traitement – pour le moins paradoxale – qu'on pourrait relever entre les jeunes majeurs qui bénéficient de ces mises sous protection judiciaire jusqu'à l'âge de 21 ans et les jeunes majeurs qui n'ont pas eu affaire à la justice et qui sont de moins en

moins nombreux à profiter de programmes similaires de protection mis en place par les conseils départementaux, tels les contrats jeunes majeurs.

Votre dernière question concerne l'influence de notre syndicat. Les positions de notre organisation ne sont manifestement pas partagées par la majorité des magistrats, puisque nous n'avons obtenu que 8% des voix lors des dernières élections professionnelles. Nous constatons néanmoins qu'elles gagnent du terrain auprès de nos collègues, qui sentent bien que nous sommes pris dans des contraintes budgétaires et soumis à une succession de réformes législatives. Pour prendre le seul exemple de l'ordonnance de 1945, elle a déjà fait l'objet de 39 réformes et la quarantième est en préparation ; ces modifications ont consisté, le plus souvent, en un empilement de mesures, sans jamais prendre le temps d'une recodification dans une approche pragmatique.

Mme Sophie Levine. – Permettez-moi d'étayer le propos de mon collègue sur le manque de moyens. Les permanences de nuit des différents parquets sont fréquemment sollicitées dans le cas de fugues de mineurs hébergés dans des CEF. Or nos moyens ne nous permettent malheureusement pas de faire plus que d'enregistrer la fugue au fichier national des personnes recherchées et d'attendre que le mineur réapparaisse, souvent au gré d'une nouvelle mesure pénale, une garde à vue par exemple.

Dans le cadre de nos permanences pénales, les instructions qui nous sont données d'accélérer le temps du jugement et de réduire le temps du déferrement nous conduisent parfois à requérir des mesures totalement inadaptées, faute de moyens suffisants. Face à la pénurie de places en CEF, il arrive que nous soyons contraints de requérir, si l'âge du mineur le permet, un placement en détention ou, à l'inverse, de requérir une sanction *a minima*, dépourvue de mesure de sûreté, ce qui ne permettra pas de garantir *in fine* l'exécution de la peine.

Un autre sujet mérite également d'être évoqué, celui de la crise de vocation des éducateurs de la PJJ. Ses manifestations peuvent être pernicieuses car je vois régulièrement dans mon département que d'anciens mineurs délinquants font la demande d'un effacement du bulletin n° 2 de leur casier judiciaire afin de pouvoir exercer ce métier.

M. Marc Lifchitz. – Il ne faut toutefois pas être totalement fermé à ce type de parcours, qui peut témoigner d'une réinsertion réussie. Afin de nous assurer de la moralité des professionnels à qui nous confions notre jeunesse, nous prônons la mise en place d'un agrément préfectoral pour rejoindre la PJJ ou le secteur associatif habilité, fondé sur une enquête de moralité avec une consultation du fichier des antécédents judiciaires (TAJ).

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Mes collègues n'ayant plus de questions à vous poser, il ne me reste plus qu'à vous remercier pour votre contribution à nos travaux.

Mardi 25 juillet 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 55.

Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 30.

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

Mardi 24 juillet 2018

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition conjointe de M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), accompagné de Mme Françoise Weber, directrice adjointe déléguée responsable des produits réglementés et de Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles, et de Mme Carole Le Saulnier, directrice des affaires juridiques et réglementaires à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), accompagnée de Mme An Lé, chef de pôle au sein de la direction des médicaments génériques, homéopathiques, à base de plantes et des préparations

Mme Corinne Imbert, présidente. – Notre mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales poursuit ses travaux en accueillant des représentants de deux agences sanitaires : pour l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques, Mme Françoise Weber, directrice adjointe déléguée responsable des produits réglementés et Mme Sarah Aubertie, chargée des relations institutionnelles ; l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) est représentée par Mme Carole Le Saulnier, directrice des affaires juridiques et réglementaires, et Mme An Lé, chef de pôle au sein de la direction des médicaments génériques, homéopathiques, à base de plantes et des préparations.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Mme An Lé, Agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé. – L'ANSM a un champ de compétences très vaste. Elle est en charge de l'ensemble des médicaments, dont ceux à base de plantes, mais aussi des préparations magistrales et officinales ainsi que des matières premières intégrées dans les médicaments. Elle intervient également sur les produits d'origine biologique, les dispositifs médicaux, les produits cosmétiques et de tatouage. La typologie de produits est variée et l'approche réglementaire l'est tout autant. Notre métier consiste en une évaluation du bénéfice/risque de ces produits, notamment des médicaments. Nous menons des activités d'inspection des établissements de fabrication, procédons à des expertises juridiques et réglementaires et disposons enfin d'une mission d'information et de communication.

Le code de la santé publique définit un médicament à base de plantes comme étant composé de substances actives d'origine végétale, à base de plantes ou d'extraits ou obtenues après distillation, comme les huiles essentielles. Il se présente sous la forme d'une spécialité

pharmaceutique, avec un conditionnement et un étiquetage. Les préparations officinales sont également des médicaments. De même, les drogues végétales en l'état peuvent être considérées comme des médicaments.

Les médicaments à base de plantes sont soumis aux règles générales s'appliquant aux médicaments en termes de qualité pharmaceutique de fabrication. Il existe des référentiels de bonnes pratiques pour leur préparation, et des règles de distribution et de délivrance.

Pour ces médicaments à base de plantes, et c'est une particularité, il existe trois modalités de mise sur le marché. La première est l'autorisation de mise sur le marché nécessitant le dépôt d'un dossier complet. L'efficacité du médicament concerné est démontrée par des essais cliniques dans les mêmes conditions qu'un médicament d'origine chimique. Le deuxième procédé est une autorisation de mise sur le marché se fondant sur un usage médical bien établi. L'efficacité doit alors être démontrée depuis au moins dix ans par des données bibliographiques versées au dossier. La troisième catégorie d'autorisation concerne les médicaments traditionnels, sur le fondement de la directive 2004/24 CE. Leur efficacité traditionnelle plausible, basée sur la tradition, doit être prouvée depuis au moins 30 ans dans le monde et 15 ans dans un État membre.

Les directives ont prévu l'organisation de groupes de travail avec l'ensemble des États siégeant à l'Agence européenne du médicament. L'un des groupes de travail est chargé de l'élaboration de monographies de l'Union européenne permettant de définir la substance active, les conditions d'emploi, les indications, les posologies. Il existe également un processus d'enregistrement par reconnaissance mutuelle entre les États membres.

Enfin, nous encadrons et évaluons les préparations magistrales et officinales préparées sous la responsabilité du médecin prescripteur et du pharmacien les réalisant. Pour mémoire, une préparation magistrale est destinée à un seul patient. Elle est réalisée par le pharmacien – en officine ou dans une pharmacie hospitalière – sur la base d'une prescription médicale et ne peut être réalisée que s'il n'existe pas de spécialité disponible ou adaptée. Les préparations officinales sont réalisées sur la base d'une formule inscrite au formulaire national et délivrées sur conseil. C'est le cas des tisanes, pour lesquelles il existe une monographie au formulaire national qui les décrit et les encadre : on peut mélanger au maximum cinq plantes ayant une activité thérapeutique et trois plantes visant à faciliter l'administration.

Dans ce cadre, l'ANSM élabore des bonnes pratiques de préparation et prend des mesures de police sanitaire. Je pense notamment à la badiane de Chine, qui a fait l'objet de falsifications avec de la badiane du Japon. Nous avons également identifié des problèmes avec le fruit vert du citrus contenant de la synéphrine, présent dans des préparations amaigrissantes.

L'ANSM participe également à l'élaboration des référentiels de la pharmacopée européenne et française. La pharmacopée européenne décrit les matières premières en tant que substance active ou les excipients, les méthodes d'analyse et d'utilisation, les spécifications sur les substances actives. La pharmacopée française établit les référentiels de qualité sur le substrat actif et définit ce qu'est la plante médicinale avec une activité médicamenteuse. Ces plantes relèvent de deux listes, la liste A et la liste B, qui sont le fruit d'une longue histoire. Elles ont été initialement décrites dans les codex de 1818 et ont fait l'objet depuis de plusieurs révisions. Ces listes décrivent la plante, la partie de plante utilisée, le nom vernaculaire, les conditions et modes d'administration – par voie orale ou cutanée. La liste A

comprend actuellement 455 plantes médicinales. La liste B regroupe les plantes nécessitant une politique sanitaire ou présentant une toxicité intrinsèque. Des plantes de la pharmacopée également utilisées sous forme condimentaire ou alimentaire ont été sorties du monopole pharmaceutique : un décret de 2008 en dénombre 148.

Notre rôle est également d'inspecter les établissements de fabrication, d'importation et de distribution. Les inspections portent majoritairement sur des établissements fabriquant des extraits de plantes ou des huiles essentielles utilisées ensuite dans les médicaments. Sur les 30 opérateurs contrôlés, peu d'écart ont été identifiés. En revanche, nous avons mis en évidence des difficultés dans la chaîne d'approvisionnement des huiles essentielles, notamment lorsqu'elles sont en provenance d'un autre pays.

Une particularité française sont les établissements (sept en France) distributeurs en gros de plantes médicinales inscrites à la pharmacopée. Ils sont chargés du stockage, des contrôles nécessaires à la distribution en gros, en vrac, en sachet-dose, en fragments à l'état frais ou desséché des plantes médicinales. Les inspecteurs y ont observé des écarts, notamment des problèmes de traçabilité, de qualité microbiologique des plantes, avec des contaminations croisées ou encore des dates limite d'utilisation dépassées. Toutefois, un énorme travail d'amélioration est mis en œuvre.

Dans le cadre de nos missions de surveillance, le choix s'est porté cette année sur le contrôle qualité des médicaments à base de plantes (contrôle des contaminations microbiennes et des falsifications, recherche de contaminants comme les alcaloïdes pyrrolizidiniques, conformité des étiquetages). Les résultats ont montré des non-conformités sur les aspects microbiologiques, conduisant à des retraits de lots.

Nous contrôlons également la publicité des médicaments auprès du grand public, en veillant à ce que les professionnels de santé ne dérivent pas des indications thérapeutiques et des données scientifiques. Comme pour tous les médicaments, nous assurons la pharmacovigilance et mettons en œuvre des mesures de police sanitaire. A titre d'exemple, le thé vert a été utilisé dans des médicaments contenant des extraits alcooliques forts, ce qui a conduit à des hépato-toxicités. En ce qui concerne les huiles essentielles, nous avons été confrontés, ces deux dernières années, à de nombreux questionnements des professionnels de santé et des patients alors même que l'offre et la demande explosent. Les reconnaissances de la tradition ne sont pas aussi abouties que pour les plantes médicinales et les cas de toxicovigilance sont en augmentation. Depuis peu, nous avons eu des demandes de qualification de produits et deux demandes d'essai clinique.

Il est important d'améliorer l'information sur la toxicité des huiles essentielles. En 2018, nous avons mené un programme de contrôle sur des établissements fabriquant des cosmétiques personnalisables. En 2017, 13 établissements ont été inspectés, sept injonctions ont été prises, dont trois portaient sur les huiles essentielles. En 2018, 17 établissements ont été inspectés, cinq injonctions ont été prises, dont quatre portant sur les huiles essentielles.

En conclusion, nous attachons une attention toute particulière aux besoins de qualité et de sécurité de ces produits. Il importe de garantir un usage sûr, notamment l'absence de perte de chances au regard de traitements conventionnels efficaces, et de veiller aux interactions médicamenteuses bien connues. Un dispositif d'évaluation approprié de la reconnaissance de la tradition (qui peut être orale, secrète, écrite...) doit être mis en place. Il existe des méthodologies disponibles. Enfin, comme l'OMS le souligne, il faut encadrer la formation des praticiens dans la délivrance de ces produits.

Mme Françoise Weber, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. - L'Anses évalue de manière globale, intégrative et transversale l'ensemble des risques (biologiques, physiques ou chimiques) auxquels l'homme et l'environnement sont exposés, volontairement ou non, dans les domaines de l'alimentation, de l'environnement, du travail, de la santé, du bien-être animal ainsi que de la santé des végétaux. L'Anses est également compétente pour délivrer, renouveler et suspendre les autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires (au travers de l'Agence nationale du médicament vétérinaire qui lui est rattachée), des produits phytopharmaceutiques (pesticides), matières fertilisantes et supports de culture depuis 2015 et des biocides depuis 2016.

L'objectif de l'Anses est de mobiliser les connaissances scientifiques pour appuyer les décisions des pouvoirs publics. Nous étudions et documentons avec des groupes d'experts indépendants les dangers auxquels l'homme et son environnement sont exposés. Nous déterminons les modalités et les niveaux de cette exposition. En combinant les dangers et cette exposition, nous effectuons une évaluation du risque. L'Agence assure également des missions d'alerte, de veille, de surveillance et de vigilance afin de récolter et traiter le plus tôt possible les signaux d'effets indésirables liés à l'utilisation des pesticides, des produits chimiques en général, des médicaments vétérinaires, des compléments alimentaires. L'Anses est aujourd'hui responsable de cinq systèmes de vigilance (nutrivi-gilance, phytopharmacovigilance, pharmacovigilance vétérinaire, toxicovigilance, épidémi-surveillance), garantissant une réactivité maximale en cas de crise sanitaire.

Concernant le champ de votre mission, une priorité porte sur les enjeux de sécurité sanitaire que pose l'utilisation des plantes sous toutes leurs formes, et en particulier des huiles essentielles, qui connaît un fort essor ces dernières années, que ce soit à des fins cosmétiques, de consommation, d'entretien ou d'automédication. Or, beaucoup de questions restent posées sur ces substances et leurs usages, en termes d'évaluation des risques.

M. Matthieu Schuler. - L'Anses a conduit différentes études traitant notamment des huiles essentielles, dans le cadre de saisines ou d'auto-saisines. Elle a ainsi publié en 2017 un avis relatif aux technologies émergentes d'épuration de l'air intérieur. A cette occasion, nous avons constaté que les données concernant les effets de l'exposition aux huiles essentielles étaient lacunaires ou parcellaires.

Dans le cadre de la toxicovigilance, sur la base des signalements remontés via le réseau des centres antipoison, notre groupe de travail « vigilance des produits chimiques » analyse des cas d'exposition aux huiles essentielles, en se concentrant dans un premier temps sur ceux de gravité forte. Pas moins de 12 000 cas ont été remontés, dont 6 000 présentant des symptômes. Entre 2012 et 2017, le nombre de cas avec symptômes a pratiquement doublé. Des travaux ont été lancés sur les cas d'expositions pédiatriques et de mésusages.

La nutrivi-gilance a pour objectif d'améliorer la sécurité du consommateur en identifiant d'éventuels effets indésirables liés à la consommation de compléments alimentaires, d'aliments ou de boissons enrichis en substances à but nutritionnel ou physiologique (comme les boissons énergisantes), de nouveaux aliments et ingrédients et de produits destinés à l'alimentation de populations particulières (nourrissons, sportifs, patients souffrant d'intolérance alimentaire...). Ce dispositif unique en Europe a été mis en place en 2009 par la loi « hôpital, patients, santé et territoires ». Le bilan 2017 indique environ 600 cas dont 150 pour lesquels l'analyse peut être menée complètement. Il s'agit très majoritairement de cas impliquant des compléments alimentaires, à plus de 90 %. Nous analysons notamment

les allégations de santé (telles que « stimule les défenses naturelles », « facilite la digestion », « augmente la vitalité »). La question de l'utilisation de plantes, le cas échéant sous la forme d'huiles essentielles, dans les compléments alimentaires, a d'ores et déjà fait l'objet de travaux. L'analyse de signalements répétés a conduit à la publication d'avis dont les conclusions ont été introduites dans l'annexe de l'arrêté du 24 juin 2014.

Nous avons plus récemment lancé des études sur les compléments alimentaires destinés aux femmes enceintes notamment ceux contenant de la spiruline ou de la mélatonine. Nous rendrons d'ici la fin de l'année un avis sur les compléments alimentaires contenant de la glucosamine et/ou chondroïtine. Ces travaux répondent au constat du manque d'information concernant les effets liés à l'exposition à des compléments alimentaires, à l'instar des huiles essentielles. Lorsqu'elle réalise ces études, l'Anses ne regarde que le volet innocuité et impact sur la santé. Or, il existe un autre volet important : l'évaluation de l'allégation santé que l'EFSA, l'Autorité européenne de sécurité des aliments, est censée avoir dûment autorisée.

Des travaux sont également en cours dans le domaine du médicament vétérinaire, le recours à la phytothérapie et aux huiles essentielles étant en plein essor pour développer des alternatives aux antibiotiques. Un avis récent de 2018 témoigne du manque d'informations et de documentations sur les allégations revendiquées par ces médicaments et sur l'évaluation de leur innocuité notamment au regard des limites maximales de résidus.

De manière générale et c'est là notre message principal, l'évaluation des risques reste indispensable pour ces produits auxquels la population peut être exposée. Les évaluations que nous réalisons s'inscrivent dans un cadre rigoureux et scientifique, s'appuyant sur des standards reconnus et suivant des procédures transparentes recourant à une expertise collective. Un produit d'origine naturelle, et en l'occurrence végétal, n'est pas systématiquement synonyme d'innocuité ni d'efficacité pour son utilisateur. Nous poursuivons ce même raisonnement pour d'autres types de consommation courante ou d'autres produits réglementés.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Merci de vos interventions. Quelles sont les données disponibles sur la fréquence et la gravité des risques liés à l'usage des plantes ou produits à base de plantes comme les huiles essentielles ou compléments alimentaires ?

La liste des 148 plantes sorties du monopole pharmaceutique, fixée par un décret de 2008, pourrait-elle être réétudiée et selon quels critères ?

L'évaluation des allégations santé relatives aux plantes est en attente au niveau européen : quels sont vos échanges avec l'EFSA à ce sujet et avec les autres agences nationales ? Que pensez-vous du principe d'une évaluation graduée partant de la reconnaissance de l'usage traditionnel des plantes et intégrant les avancées des connaissances scientifiques ?

Enfin, vous avez évoqué la question de la reconnaissance mutuelle. Selon vous, n'y aurait-il pas un intérêt à renforcer l'harmonisation au sein de l'Union européenne ?

M. Matthieu Schuler. – Il n'y a pas de problématique de reconnaissance mutuelle pour les compléments alimentaires. Une fois que l'EFSA a statué pour autoriser une allégation de santé, le complément alimentaire est soumis à déclaration au niveau national. Nous intervenons auprès de la DGCCRF sur certains compléments spécifiques, les DADFMS (denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales), destinés à des populations

précises. A partir des recensements effectués par les centres antipoisons sur la période 2012-2017, on compte 19 000 cas d'expositions à des huiles essentielles dont 6 000 étaient des cas symptomatiques. Nous allons analyser d'ici la fin de l'année les cas les plus critiques.

Mme Carole Le Saulnier. - Pour les médicaments à usage humain et les médicaments fabriqués industriellement, la reconnaissance mutuelle des autorisations de mise sur le marché fonctionne bien, sans blocage particulier. Nous reconnaissons les autorisations délivrées par les autres États membres de l'Union européenne.

Mme An Lé. – Après une autorisation nationale préalable, les reconnaissances mutuelles d'AMM d'usage médical bien établi concernant les spécialités à base de plantes fonctionnent également, avec des délais bien respectés. Ce qui pose problème, ce sont les délais pour les autorisations nationales. La procédure issue de la directive européenne de 2004 nécessite une validation des anciennes autorisations de mise sur le marché. Les procédures d'évaluation peuvent être longues, car les exigences sur les médicaments sont importantes. Pour les nouvelles demandes, le délai moyen de délivrance de l'autorisation est d'environ deux ans.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Avez-vous un avis sur l'évolution de la liste des 148 plantes ?

Mme An Lé. – Il s'agit des 148 plantes médicinales hors monopole pharmaceutique. Depuis 2009, nous travaillons avec les outre-mer pour intégrer à la pharmacopée un ensemble de plantes médicinales d'intérêt pour les régions concernées. Des choix stratégiques sont faits par région, soit de proposer comme pour la Guyane des plantes médicinales qui ont vocation à rester dans le monopole pharmaceutique, car à risque, soit une reconnaissance de la tradition familiale. Depuis une dizaine d'années, nous avons intégré 61 plantes des outre-mer en vrac, utilisées selon une approche traditionnelle.

Les indications thérapeutiques de ces plantes relèvent de la compétence du pharmacien et ne figurent pas dans cette liste.

Il serait possible de réévaluer cette liste, en dehors d'une approche alimentaire ou condimentaire, pour y intégrer des plantes n'étant pas à risque, mais avec des règles de qualité, d'étiquetage et de distribution qui devraient être très précises.

Mme Françoise Weber. – S'agissant du médicament vétérinaire, sa réglementation est très proche de celle du médicament humain. Le décret n° 2013-472 a allégé les dossiers d'autorisation de mise sur le marché pour les produits à base de plantes en médecine vétérinaire. Néanmoins, nous avons identifié un obstacle majeur pour l'obtention des AMM : l'absence de limite maximale de résidus. Un certain nombre des composants des médicaments à base de plantes sont toxiques et peuvent se retrouver, dans des proportions parfois importantes, dans la viande qui va être consommée ou dans le lait. Nous avons engagé un travail sur la possibilité de fixer des limites maximales de résidus et essayé de définir une méthodologie. C'est un obstacle important notamment dans les usages en automédication. L'absence de limite maximale de résidus fait courir des risques lorsqu'on utilise ces produits sur des animaux de rente – sans oublier les autres risques comme celui de compositions instables ou frauduleuses. On l'a vu avec l'affaire des œufs contaminés au fipronil, présenté pour traiter les poux rouges des poules.

Mme Patricia Schillinger. – Quel est le contrôle des ventes réalisées sur internet ? Y a-t-il des autorisations spéciales ? En outre, on ne parle pas assez des produits issus du cannabis. Comment gérez-vous les autorisations ?

Mme An Lé. – Pour les plantes médicinales et les spécialités entrant dans le circuit pharmaceutique, seules les officines de pharmacie reconnues ont l'autorisation de les distribuer sur internet. Nous travaillons avec la DGCCRF pour identifier des produits de contrebande ou falsifiés. Nous avons plus de problèmes avec les produits manufacturés vendus sur internet, en dehors des circuits pharmaceutiques.

Nous avons autorisé le premier médicament à base d'extraits de cannabis, dans le cadre d'une reconnaissance mutuelle avec le Royaume-Uni. Il a fallu modifier préalablement la réglementation nationale, puisque les extraits de cannabis étaient interdits car considérés comme stupéfiants. Les préparations à base de cannabis sont autorisées dans plusieurs États membres, avec lesquels nous échangeons régulièrement. Les problématiques sont les mêmes que pour les autres produits : il faut assurer la sécurisation des circuits pharmaceutiques, vérifier la qualité des compositions et des extraits utilisés, assurer une surveillance et développer la recherche pour mettre en avant l'efficacité de ces préparations.

Mme Carole Le Saulnier. – En ce qui concerne les ventes sur internet, dès lors que les opérateurs sont en France, il est facile d'effectuer les contrôles. La difficulté est tout autre lorsque les opérateurs sont situés à l'étranger, notamment hors de l'Union européenne. Nous prenons des mesures afin que la vente cesse et informons nos collègues des douanes. Toutefois, nous avons conscience que ces mesures ont peu d'impact.

M. Matthieu Schuler. – Pour ce qui concerne l'alimentation, l'Anses n'est pas l'autorité de contrôle. C'est la DGCCRF qui intervient dans le domaine des compléments alimentaires. En 2016, ils avaient mené une campagne sur les sites pour vérifier la conformité des compléments alimentaires par rapport aux obligations réglementaires. Très souvent, on trouve des allégations de santé qui sont non autorisées – les fabricants n'ont pas déposé leurs dossiers pour prouver la solidité de leurs allégations auprès de l'EFSA – ou qui vont au-delà d'une simple allégation de santé en ayant une portée thérapeutique.

L'Anses ne traite pas de manière générique de la question des cannabidiols. En revanche, nous avons un point de vigilance dans le cadre de la nouvelle mission qui nous a été confiée sur les produits du tabac et du vapotage. Nous venons de mettre en place un collectif d'experts, et regarderons de près les éventuels composants à base de cannabidiols dans les liquides de vapotage.

M. Guillaume Gontard. – L'accès aux 148 plantes est facile par internet. En revanche, seul le pharmacien peut donner les informations sur leur usage thérapeutique. Alors que se développe l'automédication, considérez-vous l'absence d'intermédiaires comme un problème, ainsi que le fait d'avoir accès aux plantes sans disposer de ces informations ?

Mme Corinne Imbert. – Pourriez-vous également définir clairement la différence entre allégations thérapeutiques et allégations de santé ?

M. Matthieu Schuler. – L'allégation thérapeutique relève du champ du médicament. On attend un pouvoir de guérison. L'allégation de santé concerne une amélioration du bien-être, et peut ainsi se rapporter à la vitalité, une facilité de digestion....

Mme Carole Le Saulnier. – Le code de la santé publique définit le médicament, soit par présentation, soit par fonction. Une allégation thérapeutique est liée au médicament. Mais, parfois, la différence avec une allégation de santé peut être ténue.

Mme An Lé. – L'étiquetage des médicaments mentionne l'indication thérapeutique, évaluée dossier par dossier. La substance active d'origine végétale va définir une indication thérapeutique, précisée pour un produit fini selon un certain dosage, une posologie, une durée de traitement. Cela ne concerne pas l'ensemble de la plante sous toutes ses formes. Pour les 148 plantes hors monopole pharmaceutique, leur utilisation à des fins alimentaire ou condimentaire ne pose pas de questions. Toutefois, pour le traitement de pathologies particulières, il est important de définir une allégation qui puisse être dispensée par des personnes formées ou une indication thérapeutique relevant du conseil pharmaceutique, dans un contexte de soins.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Vous ne m'avez pas répondu sur la liste en attente au niveau européen sur les allégations de santé des plantes. Des professionnels souhaitent que cette situation se débloque.

M. Matthieu Schuler. – Je vais vérifier ce point, mais à ma connaissance, un site recensant les allégations de santé d'ores et déjà autorisées par l'EFSA existe pour les compléments alimentaires.

Mme Anne Lé. - Nous travaillons en lien avec l'EFSA sur les allégations de santé. Le groupe européen sur les médicaments à base de plantes a quelques difficultés concernant les allégations qui portent sur des spécialités d'usage médical bien établi avec une efficacité démontrée. Nous avons des plantes comme le séné ou le millepertuis qui peuvent présenter des risques, intrinsèques, dans le cadre d'une utilisation au long cours ou du fait d'interactions médicamenteuses. Dans ces situations, nous ne sommes pas favorables à ce qu'il puisse y avoir des allégations relevant du domaine des compléments alimentaires, à la frontière de l'indication thérapeutique.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Nous avons déjà travaillé avec l'Anses sur la question des préparations naturelles peu préoccupantes. Disposez-vous des moyens et des effectifs nécessaires pour faire face aux tâches qui vous incombent ?

Mme Françoise Weber. - Pour le traitement des autorisations de mise sur le marché, l'Anses a bénéficié depuis un peu plus d'un an de la recette de la taxe versée au moment du dépôt du dossier. Cela permet d'assouplir le plafond d'emplois, uniquement pour le traitement des dossiers relatifs aux autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, des médicaments vétérinaires et des biocides. C'est un mécanisme à double tranchant : si les demandes diminuent, les effectifs diminueront aussi. Mais ce système nous paraît adapté à une charge de travail très évolutive.

Ce modèle économique ne s'applique pas à ce qui ne donne pas lieu au versement d'une taxe. C'est le cas des saisines faites par les autorités de tutelle ou les membres de notre conseil d'administration. Or, les questionnements – et la charge de travail induite – sont de plus en plus importants. Cela ne nous empêche pas de travailler sur les préparations naturelles peu préoccupantes ou sur les biostimulants. Nous avons une problématique commune avec l'ANSM sur ce point : la reconnaissance de la tradition et la mise en place d'un dispositif approprié à celle-ci. Une évaluation, la plus légère possible, est nécessaire pour la protection des consommateurs vis-à-vis d'un risque toxique ou microbiologique.

Mme Corinne Imbert. – Cette réflexion pourrait-elle aboutir prochainement ?

Mme Françoise Weber. – Nous sommes prêts à nous mettre au travail. Nous avons déjà rendu un avis sur ce qui pouvait être fait ainsi que sur le niveau d'exigence minimal et les critères d'inscription sur la liste prévue par l'article D. 255-30 du code rural. Nous devons ouvrir le dialogue avec les parties prenantes, l'ANSM, les autres États membres et les agences européennes, sur la base de dossiers types, afin de parvenir à un dispositif harmonisé.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Merci à tous de votre contribution à 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 10 h 40.

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 14h30.

Audition du docteur Laurent Chevallier, médecin nutritionniste et botaniste

Mme Corinne Imbert, présidente. – Mes chers collègues, notre mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales poursuit ses travaux en accueillant le docteur Laurent Chevallier, médecin nutritionniste et botaniste, auteur en 2015 d'un ouvrage intitulé « Moins de médicaments, plus de plantes ».

C'est notamment pour votre expertise à ce titre que nous avons le plaisir de vous entendre dans le cadre de notre mission. Je vous remercie de vous être rendu disponible pour apporter une contribution à nos travaux.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Mme Laurent Chevallier, médecin nutritionniste et botaniste. – Je vous remercie beaucoup de votre invitation. Je pense que mener une réflexion sur les plantes médicinales et l'herboristerie est quelque chose d'absolument essentiel. Je suis médecin, nutritionniste, attaché au CHU de Montpellier. J'exerce également en clinique où nous avons fondé une unité de médecine environnementale multidisciplinaire qui prend en charge différents troubles. J'ai fait de la botanique et je me suis occupé des diplômes universitaires (DU) de phytothérapie. J'interviens enfin sur ce sujet des plantes en tant que chroniqueur sur France Inter ou dans le Magazine de la santé sur France 5.

On constate un mouvement du corps médical depuis cinq ans vers le développement des thérapeutiques non médicamenteuses où les plantes jouent un rôle considérable. Se négocient actuellement au niveau universitaire des volumes horaires pour sensibiliser les étudiants avant la 3^{ème} année en médecine sur ce type de thérapies.

Parallèlement, a lieu en ce moment une recension des DU concernant les plantes. Il faut savoir que ces DU sont une manne financière pour les universités qui ont tendance à les

ouvrir très largement, y compris aux non professionnels de santé qui peuvent alors se targuer d'avoir un diplôme universitaire sur ce sujet. Il convient de protéger le consommateur contre des pratiques qui ont besoin d'être mieux encadrées, en recentrant l'accès à ces DU aux seuls professionnels de santé, c'est-à-dire aux infirmières, médecins, pharmaciens, voire en allant au-delà avec les préparateurs en pharmacie, kinésithérapeutes, sages-femmes ou chirurgiens-dentistes.

Il apparaît essentiel d'orienter les pratiques vers une décroissance médicamenteuse. Aujourd'hui, entre 10 et 30 000 décès par an, et 10 à 20 % des hospitalisations des personnes de plus de 60 ans, sont liés aux mésusages de médicaments, ce qui pose un problème tant pour les individus que pour la collectivité en termes de coûts.

Dans ce contexte, il est important d'identifier les pratiques liées aux plantes médicinales et de savoir si les usages traditionnels ont ou non un fondement scientifique. Des plantes ont pu être utilisées dans le passé alors même qu'elles étaient toxiques mais autrefois leur usage était peut être différent d'aujourd'hui. En fonction des principes actifs et de l'usage qui est fait, la toxicité peut varier. Des méthodes d'évaluation de la toxicité des plantes devraient être définies au niveau européen, sachant que les frontières sont ténues entre le médicament et les compléments alimentaires.

Une évaluation sanitaire des plantes doit être menée, sans toutefois aller jusqu'à considérer la plante comme un médicament, ce qui induirait des niveaux d'évaluation bien trop élevés, comme on l'a vu lors des débats agricoles sur le purin d'ortie. Il doit y avoir des évaluations adaptées, par des organismes spécifiques centralisateurs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

La culture des plantes médicinales est certainement à développer sur le territoire métropolitain et outre-mer. La valorisation est importante, par exemple par des fours solaires pour le séchage. Cette filière représente un potentiel de développement agricole important en présentant des cultures alternatives pour nos territoires. Or, aujourd'hui, 80 % des plantes sont importées avec des interrogations fortes sur leur qualité sanitaire. Certaines spirulines bios importées d'Asie sont certes sans traitement mais ont juste été ramassées ; finalement, les produits sont très contaminés. Je crois qu'il y a un gisement en France et outre-mer pour les plantes médicinales.

Concernant les 148 plantes libérées du monopole pharmaceutique, ce dont on aurait besoin sur le plan médical n'est pas de libérer d'autres plantes mais de créer une liste noire des plantes dangereuses. Cette liste de 148 plantes est curieuse. Il y a des plantes qui peuvent être dangereuses et des plantes qui ont des vertus thérapeutiques alors que d'autres ne figurent pas dans la liste. Le problème essentiel c'est le grammage, le dosage, le lieu où elles ont été cultivées puisque l'intensité du principe actif peut varier en fonction du lieu de culture.

Il ne faut pas opposer les plantes et le médicament mais y voir une complémentarité. Sur des troubles mineurs du sommeil ou des dépressions légères, on peut commencer par des plantes. Pour des douleurs rhumatismales, des huiles essentielles peuvent être très utiles et réduire l'usage d'anti-inflammatoires.

Nous, médecins, sommes inquiets face au développement sauvage du marché des plantes, au recours à des conseils inappropriés qui induisent des retards de diagnostic et des drames humains dont nous sommes témoins tous les jours.

Aujourd'hui, l'enjeu est de protéger le consommateur. Celui-ci a une liberté de choix mais il y a une telle foison de propositions, notamment sur Internet, qu'il faut parvenir à encadrer cela. Les naturopathes ne sont plus attaqués pour exercice illégal de la médecine contrairement à ce qu'il se passait il y a quinze ans. Certains sont de qualité mais cela n'enlève rien au coût humain et financier induit par les retards au diagnostic.

Une première piste de réflexion serait de créer sur le modèle de la pharmacovigilance une vigilance sur les effets secondaires que peuvent avoir les plantes, auprès de la Haute Autorité de santé. Depuis 2016, le recueil d'informations, s'agissant des médicaments, est étendu aux associations de patients. Il faudrait créer un dispositif de surveillance plus centralisé et mieux organisé pour ne pas juste faire reposer la santé des consommateurs sur quelques contrôles de la DGCCRF.

La deuxième piste serait le développement de la production des plantes en France, en envisageant un label « Plantes de France ».

Le diplôme d'herboriste devrait plutôt être, selon moi, une spécialité agricole et non une nouvelle profession de santé à laquelle s'opposerait d'ailleurs le ministère. En effet, qui dit profession de santé dit, à terme, remboursements. Cette nouvelle profession de santé créerait également une confusion auprès du consommateur. Nous avons déjà une profession experte en matière de toxicité : ce sont les pharmaciens. En revanche, les agriculteurs cultivant des plantes devraient avoir le droit de les vendre.

Je vous rappelle que si le diplôme d'herboristerie a été supprimé en 1941 c'était pour fusionner les deux professions car le pharmacien devait être un herboriste. Ce n'était pas une volonté de faire disparaître le métier d'herboriste mais plutôt de protéger le consommateur en prévoyant une profession centralisée ayant la double compétence. Finalement les pharmaciens se sont tournés vers le médicament. Ils ont, pour certains, un intérêt moins important qu'auparavant pour les plantes. Il faudrait rétablir cette compétence en les incitant à se former. Il faudrait aussi en parallèle mieux former les médecins. Mais les évolutions en cours dans le monde universitaire démontrent que cela avance !

Il y a matière à approfondir ce sujet. C'est donc une excellente initiative d'avoir ouvert une réflexion par rapport aux plantes médicinales.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Merci de cet exposé. Comment évaluez-vous la sensibilisation du corps médical à l'intérêt de la phytothérapie ?

Vous avez évoqué le métier de paysan-herboriste. Quels devraient être les contours de ce métier et les limites à ses prérogatives ou de leurs prérogatives si on admettait qu'il y ait un autre corps intermédiaire d'herboriste non pharmacien ?

L'ordre des médecins et celui des pharmaciens mettent en avant des risques de perte de chance ou des risques liés aux interactions entre plantes et médicaments qui ne seraient pas maîtrisés par une personne n'ayant pas l'étendue de la formation en santé d'un professionnel médical : comment contrecarrer ce risque ?

Dr Laurent Chevallier. – Peu de médecins sont sensibilisés. Le corps médical est vieillissant et n'a pas envie de se remettre à de nouvelles pratiques. De même, les plantes n'occupent pas une place fondamentale dans l'approche des jeunes générations de praticiens.

D'où l'intérêt de ce qui est en train de se mettre en place au niveau des universités sur les thérapeutiques non médicamenteuses.

À titre personnel, je ne crois pas qu'il faille créer un corps intermédiaire d'herboriste, cela va créer de la confusion chez le consommateur. Que cela soit en revanche un diplôme relevant du domaine agricole serait pertinent puisqu'il faut prêter attention à la façon dont on cultive et que les principes actifs sont différents d'un sol à l'autre. Parallèlement, ces agriculteurs pourraient donner des conseils tout comme le maraîcher peut conseiller à un diabétique de prendre certaines variétés de fraises puisqu'il les sait moins sucrées.

Sur la perte de chance, je pense qu'elle est importante. Il existe des interactions entre les plantes et les traitements de chimiothérapie. Cela peut soit augmenter l'efficacité du traitement soit le neutraliser. Dans certains cas, on peut donc utiliser certaines plantes mais pas n'importe lesquelles. C'est une affaire complexe. On constate des résistances à certains traitements que l'on n'explique pas car les patients ne disent pas avoir recours à des plantes à leur cancérologue. C'est pourquoi la création d'un corps intermédiaire ne serait pas judicieuse en termes de protection du consommateur, déjà perdu face à la pluralité des offres de soins.

Comme pour l'homéopathie, tant qu'on la laisse dans les mains du médecin, il n'y a pas de problème puisque le médecin enverra chez les spécialistes les patients atteints des maladies les plus graves.

Si des gens veulent soigner d'autres gens, qu'ils fassent des études appropriées de médecine, de pharmacie, d'infirmières... Je pense qu'il faut élargir la possibilité de donner des conseils aux infirmières et aux kinésithérapeutes en renforçant leur formation.

Mme Élisabeth Lamure. – Merci pour votre présentation qui était très éclairante d'autant que vous êtes à la fois médecin pratiquant et fin connaisseur des plantes. Conseillez-vous, si j'ai bien compris, un éventuel diplôme d'herboriste uniquement dans les cas où il y a eu une formation initiale de base en médecine voire paramédicale ? Pouvez-vous préciser en outre la nature de la liste noire que vous appelez de vos vœux ?

Dr Laurent Chevallier. – Effectivement, il faudrait qu'il y ait une formation initiale de professionnel de santé. Les infirmières connaissent parfaitement leurs limites et savent quand il faut appeler les médecins, comme les sages-femmes.

Les 148 plantes sont en vente libre. Or, tout dépend de la façon dont elles vont être utilisées, d'où elles proviennent et avec quelles quantités. D'autres plantes ne figurent pas sur la liste comme le plantain.

S'agissant du recours aux plantes médicinales, les choses évoluent dans les hôpitaux de façon extrêmement positive. Il y a quinze ans, on me demandait de ne rien en dire. Aujourd'hui, on serait presque à me demander d'ouvrir une consultation spécifique sur les plantes. La frilosité du corps médical s'est amenuisée. C'est pourquoi vous avez un rôle fondamental pour mieux encadrer ce phénomène. Les gens ont besoin de repères.

La liste noire contiendrait des plantes à ne pas utiliser. Il est urgent de la mettre en place, avec le conseil de botanistes ou l'appui d'autres pays européens comme l'Allemagne par exemple. Certaines plantes dangereuses peuvent se retrouver dans des compléments alimentaires, où les contrôles et la surveillance doivent être rapidement renforcés.

M. Daniel Laurent. – Au fil des auditions, nous avançons dans notre réflexion et vos avis différents permettent de nous éclairer sur l'utilisation des plantes médicinales et les garanties que les consommateurs doivent avoir. Vous avez rappelé que 80 % des plantes sont importées, sans totale garantie sur leur qualité. Vous n'avez pas parlé en revanche des laboratoires qui, lorsqu'on les entend, apportent toutes les garanties attendues. Je partage par ailleurs votre analyse sur la nécessité d'encadrer le recours croissant aux plantes médicinales pour donner des garanties aux consommateurs.

Dr Laurent Chevallier. – Il est probable que de prochains scandales sanitaires viennent de ces plantes d'importation. Elles peuvent avoir des résidus de pesticides et, comme on l'a vu, des contaminations possibles. Or les contrôles coûtent très cher. Et les produits ne sont contrôlés que très rarement.

J'attire également votre attention sur les plantes utilisées à des fins alimentaires. Comment se fait-il qu'on puisse vendre aujourd'hui des boissons revendiquant des formules secrètes à base de plantes ? Il peut y avoir des allergisants ou des interactions même à petites doses avec les médicaments.

Quant aux laboratoires, je n'ai pas une grande expérience, ne connaissant que les laboratoires Pierre Fabre qui ont développé une branche plantes médicinales. Ce que j'ai vu, c'est qu'ils traitaient cela comme des médicaments avec beaucoup de rigueur. Pour les autres, je ne peux pas vous répondre. Ce qui est sûr, c'est que les laboratoires sont contrôlés surtout au niveau des papiers et peut être pas suffisamment sur les produits.

Mme Angèle Prévaille. – Parmi les 80 % de plantes importées, quel pourcentage pourrait être cultivé en France ? Sur la question d'un métier de paysan-herboriste qui pourrait se dessiner, quelle formation devrait-il avoir ? Pourrait-il faire de la vente directe ? Quelles allégations de bien-être pourrait-il faire ? Les effets secondaires des médicaments ont engendré un mouvement de retour en faveur de l'utilisation des plantes. Les médecins et professionnels de santé devraient apporter ces conseils, pour informer des effets possibles des plantes sur les autres traitements, comme les chimiothérapies.

Dr Laurent Chevallier. – Sur les 80 % de plantes, je pense que toutes pourraient être cultivées en France ou outre-mer grâce à notre climat tempéré. Un métier de paysan-herboriste serait une bonne idée sur la base d'un diplôme agricole. En revanche sur les allégations, il faut être plus prudent. Pourquoi ne pas permettre de telles allégations aux musiciens ou aux acteurs qui fournissent aussi du bien-être ?

Mme Angèle Prévaille. – Même si cela est dans leur formation ?

Dr Laurent Chevallier. – Je pense que ces intermédiaires ajoutent de la complexité. Ils peuvent vendre des plantes comme un maraicher peut vendre des légumes, qui peuvent d'ailleurs avoir des bienfaits eux-mêmes.

Concernant les médecins, le problème est qu'ils n'ont pas été formés à ces thérapies non médicamenteuses ! Les pharmaciens en savent bien plus.

Je réitère enfin que s'agissant des produits à base de plantes, il ne faut pas tomber dans le travers d'évaluations trop complexes que connaît le médicament sans quoi on ne pourra jamais utiliser aucune plante.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Nous avons constaté que les pratiques de ventes de plantes avec allégations sont possibles sur Internet. D'un autre côté, il existe des herboristes professionnels qui sont de vrais professionnels des plantes qui n'ont pas le droit de donner des allégations. Tous ne se réclament pas professionnel de santé mais revendiquent le fait de pouvoir notamment se baser sur les savoirs traditionnels. Ils aspirent à exercer leur métier en lien avec les professions médicales, comme en Belgique ou au Québec où cela fonctionne. Cela fait partie des questionnements que l'on a. Quel est votre avis ?

Dr Laurent Chevallier. – Les gens que vous avez vus, certains que je suis amené à rencontrer, ont une formation scientifique extrêmement faible. L'usage traditionnel ne suffit pas. N'oublions pas que la France est dotée d'un des meilleurs systèmes de santé du monde qui protège le consommateur. Tout le monde est autorisé à soigner à la condition qu'il soit professionnel de santé.

Par rapport à ce que l'on voit sur Internet, il faut comprendre qu'on ne pourra pas être coercitif. D'où l'importance de créer des labels pour obtenir des garanties grâce aux contrôles effectués. L'immense majorité des agriculteurs respectent la réglementation ce qui n'est pas le cas le plus souvent de produits importés. Le consommateur doit avoir des garanties sur les pesticides, les engrais, les cultures pour l'inciter à recourir à des plantes de qualité. Ensuite, demandons à la HAS de créer en son sein un département plantes. Les plantes médicinales doivent avoir un avenir en France, soit au travers d'un diplôme d'herboristerie réservé aux professionnels de santé, soit au travers d'un diplôme de paysan-herboriste les autorisant à vendre quelques plantes en vrac. Après tout, on vend bien du thym dans le commerce. Mais que cela ne soit pas compris comme une profession de santé par les consommateurs. Préservons notre système de soins à mon sens.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Merci docteur pour votre intervention. Nous avons bien entendu votre enthousiasme et l'avenir que cette filière pouvait avoir dans notre pays.

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 25 septembre 2018

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 20 h 25.

Examen et adoption du rapport de la mission(sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 23 h 30.

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

Jeudi 19 juillet 2018

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de représentants de France Assos Santé

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux par l'audition de France Assos Santé, un collectif représentatif de soixante-dix-huit associations agréées d'usagers du système de santé. Merci d'avoir répondu à notre invitation.

La voix des usagers est déterminante dans notre analyse du problème des pénuries de médicaments et de vaccins puisque chaque rupture ou tension d'approvisionnement pèse sur la qualité des soins et suscite angoisse et détresse légitimes chez les patients et leurs proches. À l'évidence, la qualité de l'information est encore bien insuffisante, les professionnels de santé étant rarement en mesure d'identifier la date de retour prévisionnelle d'un médicament indisponible. La mise en place d'un traitement alternatif, quand il est possible, reste un exercice délicat, car il peut déboucher sur une perte de chance qui n'est jamais acceptable, ni pour le patient ni pour l'équipe soignante.

Quelle évaluation faites-vous de notre dispositif de prévention et de gestion des situations de pénurie, notamment de la mise en place encore récente des plans de gestion de pénurie (PGP) ? Comment analysez-vous les stratégies commerciales de certains laboratoires et leur impact sur la disponibilité des médicaments essentiels ?

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Je me réjouis d'entendre la voix des patients, confrontés aux pénuries de médicaments. Cela constitue le point de départ de la réflexion et des investigations que nous menons dans le cadre de cette mission d'information.

Vous avez déjà reçu un questionnaire qui pourra servir de trame à notre audition, et je vous invite à déposer une contribution écrite. Permettez-moi de vous poser quelques questions spécifiques. Quelles sont les situations de pénurie ou de tensions d'approvisionnement qui vous ont paru les plus marquantes au cours des dernières années ? Selon vous, la situation s'est-elle dégradée depuis dix ans ? Les patients français sont-ils plus touchés que leurs voisins européens ? Vous paraissent-ils suffisamment informés des situations de pénurie ou de tensions d'approvisionnement ? Comment jugez-vous l'action des pouvoirs publics en la matière ? Quelles sont les actions à mettre prioritairement en œuvre pour assurer la bonne prise en charge des patients, qui sont au centre de nos préoccupations, mais également pour répondre à leur angoisse légitime dans de telles situations ?

M. Daniel Bideau, vice-président de l'UFC-Que Choisir et membre du bureau de France Assos Santé. – Vice-président de l'Union fédérale des consommateurs - Que choisir, je parlerai au titre de France Assos Santé dont je suis membre du bureau. Cette association représente les quatre-vingts plus grandes associations en France de patients et d'usagers – nous avons d'abord des usagers, qui peuvent être parfois des patients.

Ce collectif d'associations est un réservoir de réflexions. Nous ne reviendrons pas sur les propos de vos précédents interlocuteurs, et nous nous concentrerons sur l'intérêt de l'usager-patient qui se retrouve parfois dans des situations extrêmement difficiles, et qui a du mal à comprendre les crises de pénurie pouvant survenir sur notre territoire.

Mme Clarisse Fortemaison, coordinatrice du collectif TRT-5. – Le collectif TRT-5 (« Traitements et recherche thérapeutique ») rassemble dix associations de lutte contre le virus d'immunodéficience humaine (VIH), dont les missions sont la représentation des personnes et l'information des personnes vivant avec le VIH et population cible.

M. Yann Mazens, chargé de mission à France Assos Santé. – Chargé de mission à France Assos Santé, je répartirai la parole entre les différents membres de notre délégation. Nous vous avons transmis une note commune à France Assos Santé et TRT-5 qui répond à vos questions tout en prenant quelques libertés. Nos observations concernent davantage l'indisponibilité dans les pharmacies d'officine, même si le sujet est plus global et concerne aussi les hôpitaux. Mes collègues détailleront davantage les conséquences pour les personnes malades, en insistant sur certains témoignages.

Le changement de traitement n'est pas la solution facile, car il entraîne parfois des difficultés. Les conséquences économiques sont importantes : individuellement, en cas d'incapacité de travail et de perte de salaire ou d'hospitalisation ; et collectivement, lorsqu'un antibiotique à spectre étroit est en rupture de stock et est remplacé par un antibiotique à large spectre, ce qui pose des problèmes de santé publique et détruit tout le travail d'information et de sensibilisation mené en la matière. Il existe aussi des risques de transmission, et des problèmes spécifiques liés aux vaccins.

Mme Catherine Simmonin, secrétaire générale de la Ligue nationale contre le cancer. – J'interviendrai davantage sur les hôpitaux et la prise en charge des malades du cancer. Il y a deux types de pénurie : une pénurie qui est organisée, notamment pour le BICNU® qui soigne les hémopathies et les glioblastomes – les cancers du sang et du cerveau. Il coûtait 30 euros les 100 grammes. Avec cette pénurie, il coûtait quatre ans après 900 euros, puis 1 450 euros les 100 grammes... Il y a eu ensuite les pénuries d'Endoxan®, d'Alkéran®, de Chloraminophène®, chimiothérapies *per os* dont le prix a été multiplié par trois à cinq après le rachat par d'autres laboratoires. Cette pénurie est organisée pour augmenter les prix.

Deuxième type de pénurie, les trente-cinq molécules de base en oncologie sont fabriquées en Orient, notamment en Chine, par trois fabricants. Les lignes de fabrication sont contrôlées par la *Food and Drug Administration* (FDA, agence américaine de la sécurité des aliments et des médicaments) qui arrête la fabrication en cas de problème de sécurité ou d'anomalies. Brusquement, la matière de base disparaît alors du monde entier. Aucun façonnier dans un laboratoire ne peut la fabriquer, alors qu'elle sert au quotidien en oncologie et ne peut être remplacée par des innovations. Avec l'Aracytine® et la cytarabine, on traite 1 500 à 2 000 personnes en six mois pour des hémopathies. Ces molécules ne sont pas substituables, ce qui peut provoquer potentiellement des décès. De même, est concerné le 5-fluorouracile (5-FU), utilisé pour soigner entre 80 000 et 100 000 patients par an de cancers digestifs, en association avec l'oxaliplatine, qui fait également l'objet de ruptures. Le 5-FU a disparu en Afrique, notamment du Nord, provoquant de nombreux décès, en raison de l'impossibilité pour certains pays de payer. Qu'en sera-t-il en France dans les prochaines années ? En l'absence de traitement, plus d'espoir, nous déplorerons aussi des décès.

En cas de rupture dans les pharmacies d'hôpitaux, le pharmacien essaie de trouver une substitution, mais l'information n'est pas toujours donnée au patient. Celui-ci peut aussi subir des effets indésirables en raison de la substitution, comme pour le lymphome de Hodgkin qui touche des personnes jeunes. La survie à deux ans a baissé de 88 % à 75 % avec cette substitution, sachant qu'elle conditionne la survie à dix ans.

Mme Catherine Vergely, secrétaire générale de l'Union nationale des associations de parents d'enfants atteints de cancer ou de leucémie. – Je représente les associations de parents d'enfants atteints de cancer ou de leucémie. Les médicaments ont très peu d'autorisations de mise sur le marché (AMM) à indication pédiatrique, si bien que la plupart des médicaments chez les enfants sont prescrits hors AMM, que ce soit pour un cancer ou non.

Pour chaque spécialité de la pédiatrie, il n'y a pas forcément plusieurs molécules qui détiennent une AMM. En cas de substitution, on peut alors passer d'un médicament avec une indication pédiatrique à un médicament hors AMM. La pénurie est d'autant plus grave que les conséquences de la substitution ne sont pas étudiées chez l'enfant : on traite la maladie, mais pas forcément les effets secondaires.

Les enfants traités pour un cancer sont souvent immunodéprimés. On incite alors la famille à se vacciner contre des maladies infantiles, comme la rougeole. Lors d'une pénurie de vaccins, ces enfants doivent alors rester dans des zones protégées, voire ne peuvent pas rentrer chez eux, si leurs parents, frères ou sœurs n'ont pu être vaccinés à temps, avec un impact important sur leur qualité de vie. Or certaines pénuries sont organisées, notamment pour tous les vaccins non obligatoires – même si cela risque de changer désormais. Ces vaccinations non obligatoires sont quand même toxiques pour des enfants immunodéprimés.

Mme Clarisse Fortemaison. – Le collectif TRT-5 s'est intéressé à ce dossier en 2009, alerté par un nombre croissant d'alertes de rupture d'antirétroviraux. Le constat est pluriel : les ruptures sont multiples, hétérogènes, territorialisées et parfois organisées. Elles résultent de problématiques d'approvisionnement, sont lourdes de conséquences - individuelles mais aussi collectives – pour les personnes vivant avec le VIH. Individuellement, les conséquences sont immunologiques avec des rebonds de la charge virale ou des mutations de résistance lorsqu'il n'y a pas un taux suffisant de molécules dans le sang. Cette pathologie nécessite une observance. Ces ruptures ont participé à l'altération de la relation thérapeutique. Une personne nous a écrit sur l'observatoire ouvert par le TRT-5 : « *On m'assassine, aujourd'hui la France m'assassine, je ne sais pas si c'est un homicide volontaire ou involontaire.* » Conséquence collective, cela met à mal la notion de *Treatment as Prevention* selon laquelle une personne sous traitement est indétectable et ne peut pas transmettre le VIH. Aujourd'hui, les pénuries sont à la baisse et sont localisées, elles n'entraînent plus d'interruption de traitement comme auparavant. Elles résultent spécifiquement de stratégies d'approvisionnement – notamment de grossistes-répartiteurs – de stratégies de spécialisation sur certaines molécules et sur des antirétroviraux (ARV) intéressants économiquement, avec des stratégies de niches et d'exportation.

En 2013, la production d'un vieil antibiotique, l'Extencilline®, a été arrêtée, alors qu'il était utile pour traiter la syphilis. Il y avait donc un risque de relance d'une épidémie, préoccupation de santé publique majeure. Les autorités ont donc importé un produit italien, mais qui ne pouvait pas être injecté avec de la Xylocaïne®, ce qui provoque d'importantes douleurs, et parfois des évanouissements, d'où des déperditions de soins. En 2016, un industriel français en a reproduit. Nous pensions la situation stabilisée, mais en

novembre 2017 il nous a alertés sur des problèmes de production, avec un risque de tensions sur l'approvisionnement, voire une rupture sèche à l'échelle mondiale. Pour pallier ces risques majeurs, les autorités françaises se sont organisées : elles ont importé, contingenté et informé les professionnels de santé. Début 2018, un nouveau producteur est arrivé sur le marché, mais il a annoncé la semaine dernière qu'il se retirait. Tout notre travail est réduit à néant.

Nous avons toujours fait état de nos constats et de nos interrogations : les ruptures d'approvisionnement pèsent sur toute la chaîne du médicament, et les usagers sont les premières victimes.

Malgré l'engagement de nos associations notamment sur les décrets de 2012 et 2016, nous constatons l'échec flagrant de la politique en matière de gestion des risques de rupture en France. Nous exigeons une politique forte, afin que tous les acteurs de la chaîne prennent leurs responsabilités.

Mme Selly Sickout, directrice de SOS Hépatites. – Je centrerai mon propos sur la politique vaccinale, avec le cas d'école de la pénurie de vaccin contre l'hépatite B et l'information des usagers et des professionnels de santé.

En situation de pénurie, c'est un véritable scandale : patients et usagers sont ballotés, c'est le système D ! De qui se moque-t-on ? À l'hépatite B, tout le monde le sait, est associé le spectre de la sclérose en plaques. Certes, nous travaillons avec les autorités pour faire évoluer le système afin qu'il soit plus efficace.

L'année dernière, nous avons connu une pénurie de vaccins contre l'hépatite B pour les adultes. Les autorités ont mis en place un plan de rationnement avec des priorisations. Cette organisation a été positive, mais avec un contingentement lié à l'arrêt de l'approvisionnement dans les pharmacies de ville, en réservant les vaccins aux hôpitaux. Ont été mis à disposition, à titre exceptionnel et transitoire, des vaccins initialement destinés aux Pays-Bas. Le rationnement a été proposé par le Haut Conseil de la santé publique avec identification de personnes prioritaires. Les recommandations relatives à l'utilisation des vaccins pédiatriques ont été révisées. Il est parfois délicat de bien informer les patients.

La vaccination avec le Pneumo 23 - qui n'est pas contre l'hépatite B - pour les personnes qui sont en situation immunitaire fragile, qui était recommandée tous les ans, est passée à tous les cinq ans en cas de pénurie. Révise-t-on les recommandations vaccinales à l'issue de la pénurie ?

La révision vaccinale du vaccin pédiatrique contre l'hépatite B a abouti à diviser les doses par deux, afin de continuer à vacciner les enfants nés de mères porteuses du virus – c'est vital pour eux, sinon ils ont plus de 90 % de risques d'avoir une hépatite B chronique, avec une évolution beaucoup plus importante. Pourquoi ne change-t-on pas les recommandations ? Le schéma vaccinal était fondé sur trois doses, désormais deux doses suffisent en cas de pénurie. Notre président, médecin, ne comprend pas ces changements, qui alimentent les militants anti-vaccins. Ayons des recommandations cohérentes et transparentes, au bénéfice des professionnels de santé et des usagers !

Nous avons alerté : ce plan de rationnement n'est pas bon pour la santé publique, parce que, derrière, certaines structures adoptaient d'autres plans de rationnement. Dans le cadre de la priorisation, on sacrifiait les adolescents et les personnes vulnérables ou dans les centres d'hébergement d'urgence. Mais derrière, d'autres restrictions se sont mises en place.

Attention à ces plans officiels. Nous devons améliorer l'information envers les professionnels et surtout les usagers, ballotés d'officine en officine.

M. Yann Mazens. – Dans cet exemple significatif, les autorités ont complètement perdu la main et sont obligées d'aligner une série de mesures pour gérer la pénurie. Dès qu'un plan de priorisation, c'est-à-dire de rationnement, est mis en place, certaines structures instaurent des priorisations différentes sur des critères beaucoup plus subjectifs. J'ai ici une note d'un hôpital parisien en ce sens...

M. Daniel Bideau. – Les usagers-patients sont mal informés, désinformés ou sous-informés, par toutes les structures – État, professionnels de santé – avec des messages contradictoires. Il en résulte un manque de confiance, que l'on constate pour la politique vaccinale ou lors de la mise en place de certains médicaments, par exemple contre les effets du cancer de la thyroïde. Comment rétablir cette confiance ?

Il faut avoir un pilote prenant de l'altitude dans l'avion de la gouvernance publique. Au niveau de l'État, au niveau des industriels et de toutes les structures de distribution du médicament, ayons une véritable prévision à long terme de la politique du médicament. Des intérêts commerciaux ont prévalu sur la santé publique. Les laboratoires, structures privées avec une nécessité de rentabilité ont décentralisé dans des pays économiquement plus intéressants, et souvent avec des normes environnementales et sociales plus « avantageuses ». Désormais, ces molécules sont fabriquées en Inde, en Chine, voire au Pakistan, ce qui pose des problèmes de flux : si une seule usine ferme, un médicament disparaît du circuit.

Nous avons besoin, dans le cadre de la politique du médicament, d'une structure d'observation indépendante de la fabrication et de la distribution. Ni les industriels ni les professionnels de santé ne peuvent pas le faire. Cela relève de l'État, qui doit prendre la hauteur nécessaire, sans s'arrêter aux mandats présidentiels, ministériels ou parlementaires. Un service avec une visibilité sur tous les circuits pourrait ainsi être rattaché au ministère de la santé.

Il est du rôle de la représentation nationale de prévoir annuellement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ainsi qu'à bien plus long terme une politique du médicament qui ne soit plus à courte vue, faite de rustines, mais une politique de prévision, en toute transparence. C'est essentiel non seulement pour le circuit français, mais également aux niveaux européen et mondial.

Il faudrait aussi une bonne information ascendante et descendante dans tout le circuit, depuis les industriels fabricants jusqu'aux pharmaciens, interlocuteurs directs du patient-usager, qui peuvent rétablir ce lien avec des traitements cohérents et une certaine compétence.

En cas de problème particulier de pénurie d'un médicament à long terme et de doutes sur la notion d'intérêt qui prévaut à l'arrêt du médicament, il faut communiquer auprès des usagers et des professionnels pour une bonne information sur la crise et rétablir la confiance.

Mme Catherine Simmonin. – Sur l'équité en termes d'accès sur les territoires, la négociation pour les hôpitaux en France est segmentaire. Mieux vaudrait une négociation centralisée. Doit-elle être assurée par le Comité économique des produits de santé (CEPS) ?

Selon nous, le comité n'est pas en mesure d'assumer cette tâche, mais il faudrait regrouper les différentes structures pour une négociation centralisée. Lorsque vous êtes pris en charge dans un hôpital rural, vous n'avez pas les mêmes chances que dans un grand centre d'oncologie.

Il faut aussi relocaliser la production des molécules de base irremplaçables - environ trente-six en oncologie - sur un site européen contrôlé par la puissance publique européenne.

Parfois, les prix ne baissent pas forcément pour les biosimilaires, notamment pour l'imatinib qui a été génériquée. Le *princeps* standard homologué coûte 30 000 euros pour un an de traitement, contre 10 000 euros pour le biosimilaire, alors que le coût de production est de 150 à 200 euros. Les entreprises du médicament (LEEM) demandent une augmentation du prix des génériques. Mais, avec les prix consentis sur les innovations, les entreprises s'orientent davantage vers des productions innovantes, qui ne remplaceront pas les produits de base utilisés au quotidien en oncologie.

Mme Catherine Vergely. – Nos associations sont organisées en comités européens et internationaux. Les problèmes sont communs à tous les pays européens. Les pénuries dépendent des prix des médicaments.

L'Europe a encore des industries de chimie fine, agréées par l'Union notamment en matière écologique. Appuyons-nous sur cette industrie pour produire les molécules *princeps*. Les pays de l'Est ont aussi des fabricants de chimie fine capables de produire les produits pharmaceutiques ; recensons-les et appuyons-nous sur eux.

Mme Clarisse Fortemaison. – Des outils existent depuis le décret de 2016 obligeant les industriels à fournir des plans de gestion des risques. Toutefois, il faut s'assurer de leur création, de leur qualité et qu'ils soient contrôlés en amont du risque de rupture.

Des mesures préventives et curatives sont nécessaires, comme la multiplication des sites de production, des lignes de production parallèles ou la constitution de stocks. Nous avons les moyens de cette politique pour prévenir des risques sur la santé publique et améliorer la qualité de vie de nos concitoyens.

M. Yann Mazens. – Sur les stratégies commerciales des laboratoires, je vous renvoie au rapport de la Haute Autorité de santé de décembre 2017 sur la pénurie de vaccins contre les infections à pneumocoque. « *Cette pénurie fait suite à des choix stratégiques des laboratoires Sanofi Pasteur et MSD Vaccins* ». « *Un arrêt de commercialisation du vaccin Pneumo 23 a conduit à un déficit de la couverture des besoins de vaccination des populations concernées.* » Ce vaccin aurait dû être remplacé par un autre, mais cela n'a pas été le cas, ou il a été insuffisamment remplacé.

M. Yves Daudigny, président. – Merci pour ces interventions très denses et toutes ces informations.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – On pourrait, préventivement, gérer la fabrication au niveau européen. Les laboratoires vont chercher des matières premières en Chine et en Inde, sous prétexte qu'elles n'existent pas en Europe. Sommes-nous dépendants ?

Récemment, le Gouvernement a reçu les laboratoires et leur a promis davantage de budgets pour leurs innovations. Or, selon vous, il faudrait maintenir les produits existants ayant fait leurs preuves... Il n'y a pas de solution ?

Mme Catherine Simmonin. – La fabrication a été délocalisée en Orient en raison de moindres coûts. La FDA arrête des chaînes de production en cas de non-respect des normes sanitaires ou de sécurité des personnes. Certains choix stratégiques répondent à un appât vers l'innovation, très lucrative aujourd'hui, au lieu de répondre à l'objectif premier de produire des médicaments à des fins de santé publique.

Mme Véronique Guillotin. – Médecin, j'ai vacciné de nombreuses personnes avec le Pneumo 23. Je n'ai jamais reçu d'indications de vaccination tous les ans ni vu cela dans les AMM. Il faut faire un vaccin et un rappel tous les trois ans. Les dernières préconisations faisaient état d'une vaccination tous les trois à cinq ans. Quel est le lien de causalité entre l'écart entre le rappel tous les trois ans et celui tous les cinq ans et la pénurie ? Cette durée repose sur des études médicales.

Mme Selly Sickout. – Je connais moins bien le dossier Pneumo 23 que celui de l'hépatite B. Dans cet exemple, les recommandations ont été mises de côté lors de la pénurie : il faut remettre cela dans son contexte.

M. Yann Mazens. – Nous avons des témoignages. En cas de pénurie, il y a des recommandations vaccinales particulières. Les gens ne comprennent plus. Il est plus compliqué de stabiliser une politique vaccinale dans ce contexte.

Mme Véronique Guillotin. – Je partage le fait qu'il faut informer les patients en cas de pénurie, mais attention à ne pas créer de liens de causalité. Les obligations vaccinales ont été modifiées en raison du manque de confiance. Il est nécessaire d'avoir une information transparente et juste.

M. Yann Mazens. – Certains patients ont témoigné avoir « bidouillé » en coupant des médicaments pour l'épilepsie afin de les donner à leurs enfants, ou commandé leurs médicaments à l'étranger ; cela pose des problèmes de sécurité sanitaire.

Mme Sonia de la Provôté. – Que pensez-vous de la distribution de médicaments en dehors des pharmacies ? Les usagers y sont-ils favorables ? Nous-mêmes sommes persuadés de la plus-value du conseil des pharmaciens...

Vos propos sur l'AMM, qui frisent l'accusation, me conduisent à m'interroger. Il faudrait se saisir de ce sujet. Cela dépend d'une agence de l'État. Nous devrions établir un état des lieux des agences publiques et parapubliques pour, éventuellement, les regrouper en une seule. Dans ce milieu, les interlocuteurs sont nombreux.

M. Daniel Bideau. – La commercialisation hors officine doit être sécurisée pour les usagers-patients. Sur internet, il peut y avoir de tout : certains circuits, dépendant directement des officines, sont sécurisés. D'autres ne le sont pas du tout, avec aucune garantie d'obtenir la bonne molécule.

Nous devons avoir une certaine transparence et évaluer la commercialisation sur internet, à court et long terme, en matière de sécurité, de prix et de quantité vendue. Si les circuits sont sécurisés pour les officines françaises, ce n'est pas le cas à l'étranger.

Mme Catherine Simmonin. – En oncologie, nous avons quelques difficultés avec les AMM. La Ligue a demandé la liste des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) par indication, pour un meilleur accès à l'innovation. Une fois l'AMM posée et que le

laboratoire demande une autre indication, il n'est plus possible d'avoir une ATU par indication.

Autre problème, l'analyse génomique des tumeurs : des chimiothérapies innovantes sont ciblées sur le mélanome, et la même cible de la tumeur est rencontrée sur le cancer du poumon. Les patients sont au courant par leur oncologue que cette cible répondrait avec un traitement qui a une AMM sur le mélanome, mais qu'ils ne peuvent en bénéficier... La Ligue a raisonné sur une ATU nominative pour ces personnes laissées sur le bord de la route ? Cette personne de cinquante-cinq ans nous a écrit un message poignant : elle n'est pas à la fin de sa vie, mais elle a un cancer du poumon qui a cette cible, sans avoir accès à ce traitement...

Mme Catherine Vergely. – C'est exactement ce que connaissent tous les enfants atteints de cancer, qui ont des indicateurs de thérapies souvent très différents de ceux des adultes. Néanmoins, certains sont communs et les enfants n'ont pas accès à ces molécules innovantes puisque, par définition, ils ne sont pas dans l'indication pour laquelle l'AMM a été déposée. Nous demandons des extensions systématiques pour les enfants. Les AMM et les ATU doivent être faites en fonction des cibles et non plus de l'âge ou de la pathologie. En pédiatrie, 65 % des molécules utilisées chez l'enfant ne sont pas couvertes, au niveau européen, par une AMM pédiatrique. Un règlement pédiatrique européen, incitatif, a été mis en place. Les industriels se sont saisis du sujet, car le prix des médicaments est suffisamment élevé ; grâce au règlement, l'industriel bénéficie de six mois de protection supplémentaires sur son brevet et sur toutes les formes du médicament, y compris celles pour les adultes. Compte tenu du prix des molécules innovantes contre le cancer, c'est très intéressant financièrement !

L'AMM pose un problème global, mais imposons rapidement aux industriels des AMM pédiatriques systématiques, mais cela nous éloigne du sujet des pénuries.

Mme Véronique Guillotin. – Dans le rapport que j'ai réalisé avec Catherine Deroche et Yves Daudigny, nous avons bien pris en compte l'élargissement possible des ATU vers des extensions d'indications. Ces propositions ont été reprises.

Mme Catherine Simmonin. – Il s'agit d'ATU nominatives.

M. Yann Mazens. – Quelle est l'innovation ? La définition n'est pas la même pour l'industriel et le patient... L'accès à l'innovation ne doit pas saper l'évaluation du médicament. Il faut un aspect précoce amélioré, notamment l'ATU, mais cela ne doit pas devenir un argument des industriels pour sabrer le dispositif d'évaluation du médicament, qui doit plutôt être renforcé.

Mme Catherine Simmonin. – L'évaluation en vie réelle est indispensable et n'est pas forcément très bien menée. Cela nous manque pour sécuriser l'innovation.

M. Yves Daudigny, président. – Merci pour toutes ces contributions, même si nous aurions souhaité disposer de plus de temps pour cette audition.

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.

Auditions du docteur Michèle Surroca, responsable du département des produits de santé à la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), et de Mme Paule Kujas, adjointe à la responsable

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux par l'audition de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), représentée par le Dr Michèle Surroca, responsable du département des produits de santé, et son adjointe, Mme Paule Kujas. Je tiens à vous remercier, mesdames, d'avoir répondu à notre invitation.

Cette audition sera l'occasion d'appréhender ensemble le coût que peuvent représenter les ruptures de stock de médicaments pour l'assurance maladie, notamment en raison de la mise en place de traitements alternatifs ou de recours à des importations de produits qui doivent être reconditionnés. Il nous faut déterminer si une action sur les prix des médicaments s'impose pour prévenir la multiplication des tensions d'approvisionnement consécutives à des arrêts de commercialisation, par exemple dans le cas de médicaments anciens ou génériques.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Je vous remercie moi aussi, mesdames, de votre présence. Vous avez reçu un questionnaire qui pourra servir de trame à cette audition et vous pourrez aussi, si vous l'acceptez, nous faire parvenir une contribution écrite afin que nous fassions la synthèse la plus complète possible d'ici à la fin du mois de septembre.

Je ne reviendrai pas sur la question du coût de ces pénuries, M. le président l'a évoquée. Quelle est votre appréciation des mesures de substitution prises dans certaines situations de pénurie ? Vous paraissent-elles présenter toutes les garanties en termes de sécurité et d'efficacité pour les patients concernés – le patient doit être remis au centre des préoccupations –, mais aussi d'efficience pour les finances sociales ?

Au cours des auditions, des représentants des professions pharmaceutiques ont évoqué comme un mode de gestion envisageable des situations de pénurie la possibilité, semble-t-il déjà mise en œuvre au Québec, d'autoriser les pharmaciens à effectuer une substitution de molécule ou de traitement en cas d'indisponibilité du médicament prescrit par le médecin. Que pensez-vous de ce mécanisme ? Quelles sont, selon vous, les actions à mettre prioritairement en œuvre pour assurer la bonne prise en charge des patients dans de telles situations ?

Dr Michèle Surroca, responsable du département des produits de santé à la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). – Vous parlez d'une alternative au système actuel qui fait appel aux autorisations d'importation, gérées par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Dans ce cadre, la Cnam intervient en aval pour garantir la facturation de ces produits dans de bonnes conditions. Nous ne sommes pas les acteurs qui autorisent la commercialisation de ces produits pharmaceutiques ou apprécient la qualité de ceux-ci. Nous n'avons pas à porter de jugement sur la possibilité pour les autorités compétentes de dresser des listes de médicaments considérés comme parfaitement équivalents et présentant toutes les garanties nécessaires en matière de sécurité, à l'instar de ce qui se passe aujourd'hui pour les génériques, en vue d'élargir le panel de produits disponibles, dès lors qu'il n'y a pas de surcoût pour la collectivité.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous pouvez nous donner votre avis sur ce point...

Dr Michèle Surroca. – Comme je l’ai dit, dès lors qu’il s’agit d’un produit parfaitement équivalent – vous l’avez très justement souligné, le patient doit avoir le même accès à des produits de qualité –, sans surcoût, l’idée pourrait être tout à fait intéressante.

M. Yves Daudigny, président. – Pouvez-vous répondre de manière générale aux questions qui vous ont été adressées ?

Mme Paule Kujas, adjointe au responsable. – Vous avez sollicité la Cnam pour avoir des données sur l’évolution du prix concernant quatre classes thérapeutiques ; nous vous les transmettrons dans le courant de la semaine prochaine.

Dr Michèle Surroca. – Nous n’aurons pas la profondeur de 2003, car il y a eu des modifications dans le suivi de ces molécules. Aussi, nous remonterons aussi loin que possible pour que vous ayez connaissance de l’évolution.

Mme Paule Kujas. – Nous n’avons pas connaissance des prix des médicaments hospitaliers : les médicaments sont achetés directement par les pharmaciens *via* des appels d’offres ; ils sont inclus dans les groupes homogènes de séjours (GHS). Pour plus de visibilité, vous pouvez prendre attache auprès de l’Agence technique de l’information sur l’hospitalisation (ATIH), qui réalise une enquête annuelle sur les prix des médicaments hospitaliers.

Concernant les surcoûts dans la gestion des ruptures de stock de médicaments, le prix de certains produits importés est effectivement supérieur au prix du médicament en rupture ; l’exemple récent est le BCG (bacille de Calmette et Guérin) intra-vésical, dans le cadre de la rupture de stock de l’ImmuCyst®, un produit utilisé dans le traitement du cancer de la vessie. Les prix demandés par les laboratoires peuvent être supérieurs, et ils le sont très souvent. En revanche, dans le cadre des négociations avec les laboratoires, une clause prévoit que ces derniers fournissent l’intégralité des demandes du pays, sauf à voir le prix baisser.

Vous nous avez interrogés sur le coût annuel estimatif pour l’assurance maladie des ruptures de stock et tensions d’approvisionnement. Lorsque la France importe un produit, la réglementation exige que celui-ci soit fourni non plus par les pharmacies de ville, mais par les pharmacies à usage intérieur des établissements de santé autorisés à la rétrocession, en vertu de l’article L. 5126-8 du code de la santé publique. La pharmacie facturera le produit à l’assurance maladie *via* un code générique, le PHI. Ainsi, 8 millions d’euros de produits ont été rétrocédés en 2017, sachant que ce chiffre est probablement sous-évalué, car certaines pharmacies utilisent d’autres codes génériques.

M. Gérard Dériot. – Ce n’est pas un surcoût pour l’assurance maladie ; c’est une rétrocession.

Mme Paule Kujas. – Le prix est librement fixé par l’industriel, avec une marge de vingt-deux euros environ pour l’établissement : lorsque le prix est inférieur à vingt-deux euros, une circulaire précise qu’il n’y pas de marge.

M. Yves Daudigny, président. – Vous parlez des produits importés, avec l’accord de la Cnam dans les cas de pénuries ou de tensions ?

Mme Paule Kujas. – Exactement. En cas de pénurie, l’ANSM recherche un produit équivalent disponible dans les autres pays européens, elle donne alors une autorisation d’importation et le produit ne sera disponible que dans les pharmacies à usage intérieur (PUI).

On parle de surcoût parce que, comme je l'ai dit, le prix est un peu plus élevé que le produit initial français.

Mme Sonia de la Provôté. – Systématiquement ?

Mme Paule Kujas. – Très souvent.

Mme Sonia de la Provôté. – La question est importante.

Mme Paule Kujas. – Je ne serai pas aussi catégorique, mais je dis qu'il est très souvent supérieur. Nous n'avons pas encore toutes les données, mais, au vu des derniers exemples, les produits sont effectivement plus chers.

M. Gérard Dériot. – Cela prouve que les médicaments français sont moins chers.

M. Yves Daudigny, président. – Est-ce la même molécule ou une autre ?

Mme Paule Kujas. – C'est souvent la même molécule, mais avec un conditionnement, des résumés de caractéristiques de produit ou un dosage différent de celui qui est disponible en France. Dans tous les cas, il faut fournir aux patients une notice en français.

Mme Sonia de la Provôté. – Et les autorisations de mise sur le marché (AMM) sont aussi différentes ?

Mme Paule Kujas. – Tout à fait. Les laboratoires décident de déposer des AMM comme ils le veulent.

Vous avez aussi évoqué la problématique des marchés hospitaliers.

M. Yves Daudigny, président. – Plus les marchés sont importants, plus les hôpitaux ont la possibilité d'avoir des prix intéressants, avec deux conséquences : le marché est moins intéressant pour l'industriel et, surtout, les productions sont concentrées sur un faible nombre de laboratoires, voire un seul. En cas d'incident, il y a donc pénurie. On en arrive à une injonction contradictoire : on demande aux hôpitaux de se regrouper pour avoir des prix plus bas, mais avec le risque plus grand de connaître une pénurie.

Mme Paule Kujas. – La massification des achats fait que les prix sont tirés vers le bas. Si l'industriel ne peut pas fournir, cela pose effectivement le problème de l'approvisionnement.

M. Yves Daudigny, président. – Dans le cadre de cette mission, on nous parle de prix trop bas.

Mme Paule Kujas. – Dans les achats hospitaliers, il faut distinguer les produits en monopole – en l'absence de concurrent, les prix ne baissent pas –...

Mme Sonia de la Provôté. – Ils relèvent d'un savoir-faire particulier.

Mme Paule Kujas. – Ce n'est pas là une critique.

Mme Sonia de la Provôté. – Un laboratoire n'a pas le monopole pour rien.

Mme Paule Kujas. – Il faut donc les distinguer des produits en concurrence.

Dr Michèle Surroca. – Dans ce cas, cela peut poser problème.

Mme Paule Kujas. – Concernant les achats hospitaliers, c'est le laboratoire qui, dans le cadre d'un appel d'offres, propose son prix.

M. Gérard Dériot. – Avec la création des groupements hospitaliers de territoire (GHT), les prix devraient baisser.

Mme Paule Kujas. – L'objectif est d'avoir un livret du médicament commun dans les établissements faisant partie du GHT. Mais il y avait déjà des groupements d'achats régionaux et nationaux ; le réseau UNICANCER achète pour les centres de lutte contre le cancer. Cette massification existe maintenant depuis une dizaine d'années.

M. Yves Daudigny, président. – On demande aux hôpitaux de se regrouper, mais ils n'auront plus qu'un seul gros fournisseur. En cas d'incident sur la chaîne de fabrication, il y a pénurie.

Mme Sonia de la Provôté. – À force de vouloir le prix le plus bas, on va arriver à un moment à l'os. À l'image du *numerus clausus*, on défendait l'idée qu'un nombre moindre de médecins entraînerait une baisse des dépenses de santé. On ne peut pas massifier les malades, si je puis dire. À un moment, on ne pourra pas faire plus. Où s'arrête-t-on ? Il faudra peut-être se dire que l'on ne veut plus être confronté à ces problèmes délétères, avec la rupture de prise en charge thérapeutique, les pénuries plus ou moins prévues. Il s'agit là d'un véritable sujet de santé publique.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Mon propos va dans le même sens. La problématique, c'est celle du prix juste. Comment peut-on l'évaluer ? Du fait du monopole de laboratoires sur certains médicaments, ceux-ci coûtent très cher de façon injustifiée, ce qui crée des surcoûts importants.

M. Hugues Saury. – Ce raisonnement pour le médicament hospitalier peut-il être étendu au médicament de ville ? Vous avez dit précédemment que vous imposez le prix du médicament remboursable...

Dr Michèle Surroca. – Non.

M. Hugues Saury. – Le prix du médicament vendu dans les officines est fixé par certaines autorités, dont la Cnam ?

Par ailleurs, en matière de prix, comment se place notre pays par rapport aux pays européens ? Le fait d'avoir contraint le prix des médicaments ne nous met-il pas dans une situation défavorable ? Cela n'incite-t-il pas les industriels à produire davantage pour les pays où le prix est plus élevé ?

Dr Michèle Surroca. – Sur la question du prix, nous intervenons parce que nous sommes membres du Comité économique des produits de santé (CEPS) au sein duquel ont lieu les discussions sur la tarification et la fixation des prix, sur la base d'une évaluation de la Haute Autorité de santé (HAS). L'article L. 162-16-4 du code de la sécurité sociale prévoit dans son 6° que nous devons nous inspirer de l'existence de prix ou de tarifs inférieurs

pratiqués dans d'autres pays européens présentant une taille totale de marché comparable, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

Par ailleurs, l'accord-cadre signé entre le CEPS et le LEEM (syndicat professionnel Les entreprises du médicament) prend en considération des situations particulières : lorsque le coût de production a été augmenté ou lorsque des classes thérapeutiques doivent être maintenues sur le marché pour répondre à des exigences de sécurité sanitaire ou environnementale. Au moment de la fixation du prix et dans le suivi du prix, des garde-fous ont été prévus pour éviter l'arrêt de la production dans ces cas. Il s'agit d'une régulation subtile pour pouvoir garantir l'accès à la fois à des produits innovants plus coûteux, notamment les biothérapies, mais avec une véritable valeur ajoutée, et à des produits un peu plus anciens, génériques, à un tarif moindre. C'est effectivement le juste prix.

Mme Paule Kujas. – Les laboratoires ne manquent pas de demander des hausses de prix pour des produits anciens, dont le prix de production est important.

Mme Sonia de la Provôté. – Répondez-vous souvent par l'affirmative ?

Mme Paule Kujas. – Oui, bien sûr.

Dr Michèle Surroca. – Dès lors que l'argumentation est fondée, la demande est examinée par le comité.

Mme Paule Kujas. – Bercy travaille justement à l'élaboration d'un document normalisé pour tous les laboratoires.

Permettez-moi de revenir sur les médicaments hospitaliers. L'hôpital se trouve actuellement dans un équilibre assez instable dans la mesure où le produit ne doit pas dépasser 30 % du tarif du GHS. La régulation à l'hôpital et en ville est diamétralement opposée.

Mme Sonia de la Provôté. – C'est un autre sujet.

Mme Paule Kujas. – Exactement. L'établissement répond en général au mieux-disant dans les appels d'offres.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Comment expliquez-vous que le prix du BICNU®, qui avait disparu, soit passé de 30 euros à 1 500 euros aujourd'hui ? Vous dites que des laboratoires remettent sur le marché certains médicaments, sous réserve qu'ils puissent en augmenter le prix. Mais là on est dans des extrêmes incroyables !

Mme Paule Kujas. – Il y a des laboratoires qui ont toujours commercialisé le produit et arguent de l'augmentation des coûts de production. Concernant le BICNU®, la situation est complètement différente : le laboratoire a été repris par un autre. Nous partageons votre constat, mais ce produit est nécessaire pour traiter les mélanomes et les métastases cérébrales.

M. Yves Daudigny, président. – Les laboratoires délivrent des quantités déterminées aux grossistes-répartiteurs, qui ne correspondent pas obligatoirement aux demandes des pharmacies. Qui décide des quotas ? L'industriel ? Quel rôle joue la Cnam en la matière ? Existe-t-il éventuellement des accords entre les industriels et la Cnam ?

Dr Michèle Surroca. – La Cnam n'intervient pas du tout sur la question du contingentement.

M. Yves Daudigny, président. – Ce sont les industriels qui prévoient les quantités.

Mme Paule Kujas. – C'est l'ANSM qui traite cette question avec les laboratoires.

Mme Sonia de la Provôté. – Une dernière question : qui, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, décide qu'une part du médicament ou des soins de ville doit contribuer à la diminution des dépenses ? Il y a forcément des échanges avec la Cnam. Au vu de la situation actuelle, est-il encore raisonnable de diminuer la part de la dépense relative au médicament ?

M. Gérard Dériot. – C'est le ministre qui prend cette décision.

Mme Paule Kujas. – Oui, les projections de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) sont faites par le ministère de la santé.

Mme Sonia de la Provôté. – Rassurez-moi, c'est aussi en lien avec la Cnam ?

Mme Paule Kujas. – Oui, bien sûr, nous sommes au courant.

Dr Michèle Surroca. – Les objectifs sont discutés. Quant aux moyens de les atteindre...

Mme Paule Kujas. – Cela ne concerne pas que la baisse des prix. Sont aussi évoqués un meilleur usage, le volume... Mais je suis d'accord, depuis quelques années, les baisses de prix sont très importantes.

Mme Sonia de la Provôté. – Les remboursements...

Dr Michèle Surroca. – C'est un autre sujet. Il y a une gestion sur les tarifs et une gestion sur les volumes par des actions de pertinence et d'amélioration du bon recours ; nous intervenons sur ces aspects. On est dans le juste prix, mais aussi dans le juste soin.

Concernant les remboursements, doit être posée la question de savoir pour quelles raisons la collectivité paie. Cela passe par un processus de réévaluation. Il s'agit de mesurer la valeur ajoutée d'un produit pour la collectivité, considérant que le paysage thérapeutique et les alternatives ont changé.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Travaillez-vous en liaison avec les administrations médicales des autres pays européens ? Existe-t-il des critères communs ? Des offres sont-elles négociées ? Y a-t-il une première approche de négociation européenne ?

Dr Michèle Surroca. – Il y a une volonté de mutualiser des évaluations de technologie de santé – médicaments, dispositifs médicaux – et de partager des critères communs ; le projet EUnetHTA, *European Network for Health Technology Assessment*, le réseau européen en matière d'évaluation de technologies de santé, avait pour objet de conduire des évaluations communes avec des critères d'appréciation communs de la valeur ajoutée. Concernant les tarifs, les prix et l'accès au remboursement, chaque État membre a ses propres critères, contrairement à l'AMM où il existe un processus d'autorisation européenne.

Or ce dispositif pourrait être intéressant pour les négociations de prix qui examinent le prix facial et le prix net remisé.

M. Yves Daudigny, président. – Nous vous remercions de vos interventions, mesdames.

Dr Michèle Surroca. – Nous vous enverrons les données chiffrées.

La réunion est close à 12 h 30.

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition conjointe de représentants de centrales d'achats de produits de santé en milieu hospitalier

M. Yves Daudigny, président. – Nous accueillons des représentants de centrales d'achats de produits de santé en milieu hospitalier : l'Agence générale des équipements et produits de santé (Ageps), le groupement de coopération sanitaire UniHA et le club des acheteurs de produits de santé (Claps). Nos travaux ont mis en lumière les fragilités nées de la massification des appels d'offres passés par les hôpitaux publics. Les entreprises candidates ont tendance à se regrouper pour faire baisser les prix et proposer ainsi le dossier le plus compétitif. Cette concentration n'est pas saine, puisque le défaut du titulaire du marché a, le cas échéant, des conséquences lourdes pour nombre d'hôpitaux, qui doivent s'approvisionner auprès de fournisseurs hors marché, libres de pratiquer des tarifs bien supérieurs. Comment remédier aux effets délétères de ces appels d'offres massifs ? Les clauses d'achat pour compte sont-elles efficaces et respectées ? Faut-il réglementer les prix des médicaments acquis dans le cadre d'appels d'offres ? Serait-il possible d'imposer des capacités de réserve aux fournisseurs ou de généraliser l'attribution de marchés à plusieurs entreprises ?

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Nous entendons hélas rarement vos organismes, alors que leur rôle est crucial dans la chaîne de distribution du médicament. Nicole Poisson, de l'Ageps, nous a fourni d'ores et déjà un éclairage précieux sur le fonctionnement d'une centrale d'achats de médicaments, que vous pourrez utilement compléter. Le questionnaire qui vous a été envoyé, et que je souhaite compléter par quelques interrogations supplémentaires, constituera la trame de nos échanges. Êtes-vous fréquemment confrontés à des situations de pénurie ou de tension d'approvisionnement ? Quelles les situations vous ont paru les plus marquantes au cours des dernières années par leur durée ou par le risque encouru pour les patients ? Les phénomènes de pénurie ont-ils un coût pour les finances hospitalières ? Les conditions tarifaires de l'achat de médicaments aux industriels par les établissements de santé contribuent-elles à la création de situations de pénurie ? Quel regard portez-vous sur les exportations parallèles et sur le contrôle auquel elles sont soumises ? Quelles actions devraient, enfin, prioritairement être menées pour assurer la meilleure prise en charge des patients dans des situations de rupture ?

M. Bruno Carrière, directeur général d'UniHA. – Je suis accompagné du docteur Marc Lambert, pharmacien à l'Assistance publique de Marseille, qui a la particularité de piloter un marché important d'anticancéreux qui pèse plus d'un milliard d'euros en volume annuel. Vous avez évoqué, monsieur le président, un lien entre massification des achats et

ruptures d'approvisionnement. Notre problématique d'acheteur consiste à assurer la continuité entre les producteurs, dont dépend la situation économique de l'offre, et les besoins des prescripteurs de médicaments. Or, le marché pharmaceutique se caractérise par une importante concentration des firmes industrielles, qui adaptent leur stratégie mondiale en fonction de l'attractivité des territoires en matière, notamment, de prix ou encore de stabilité des réglementations dont la fiscalité. Nous travaillons ainsi avec une cinquantaine d'entreprises, mais l'étroitesse du marché recouvre des situations fort hétérogènes entre simples distributeurs de produits, qui ne maîtrisent pas les phases amont de développement de produit et de mise sur le marché, ni les phases aval d'industrialisation – et à ce niveau les acheteurs apprécient l'influence ou le poids que pèse le distributeur dans un processus européen de centre de décision sur l'allotissement des volumes de production –, des entreprises pharmaceutiques qui sont des gestionnaires d'actifs – brevets et autorisations de mise sur le marché (AMM) – dont la démarche apparaît assez souvent uniquement patrimoniale, et désormais des entreprises pharmaceutiques qui épousent le plus souvent un périmètre incluant des activités de marketing, de mise sur le marché, de développement, voire de surveillance de fournisseurs auxquels on sous-traite la recherche et le développement avec des stratégies d'acquisition lorsque cela s'avère pertinent. À côté de cela, vous avez des façonniers, c'est-à-dire des industriels spécialisés dans la production des médicaments, parfois des principes actifs, qui peuvent travailler pour différentes enseignes pharmaceutiques.” Comme il s'agit d'une activité globale, interviennent des stratégies de localisation des centres de production de médicaments et de principes actifs : lorsqu'une usine de principe actif connaît une difficulté de production, elle peut bloquer plusieurs mois l'ensemble de la chaîne de distribution. Les acheteurs doivent, en conséquence, être capables d'appréhender la diversité des situations, qui pourraient se présenter. Les ruptures, en effet, relèvent de causes multiples : un problème de qualité peut conduire à l'arrêt de la production dans une usine, et dans ce cas, lorsqu'une seule usine alimente le marché européen, c'est toute l'Europe qui, pendant plusieurs mois, sera confronté à l'indisponibilité du produit ; des problèmes de qualité peuvent se déduire des contrôles opérés par les autorités sanitaires – la *Food and Drug Administration* (FDA) a ainsi fait récemment fermer plusieurs usines de production de poches de perfusion, créant une pénurie du produit aux États-Unis – ; l'arbitrage entre pays en fonction du prix des médicaments – je pense notamment à l'albumine –, d'où une concurrence entre les nations sur les prix d'achat ; existent également des intermédiaires qui organisent la distribution et peuvent aussi polluer le circuit en réaffectant quelques volumes de médicaments initialement destinés à certains pays pour les réorienter vers d'autres pays plus rémunérateurs. Nous devons intégrer les différents risques associés à nos interlocuteurs à nos cahiers des charges pour aboutir au meilleur compromis entre contraintes économiques du marché et besoins des hôpitaux.

Mme Claire Biot, directrice de l'Ageps. – Bruno Carrière ayant présenté avec clarté les différentes origines des ruptures de stock, je limiterai mon propos à la force d'organisation en la matière de l'Assistance-publique-hôpitaux de Paris (AP-HP), qui représente environ 10 % de l'hospitalisation en France. L'Ageps poursuit, dans le cadre de son rôle central dans l'approvisionnement des produits de santé, cinq missions : l'évaluation des produits de santé aux fins de leur référencement et de recommandations sur leur bon usage, l'achat de produits dans le cadre de marchés, l'approvisionnement centralisé et la livraison des hôpitaux parisiens, le développement et la fabrication de médicaments indispensables pour des besoins non couverts par les laboratoires privés et la gestion pharmaceutique d'essais cliniques lorsqu'ils sont promus par l'AP-HP. Nous pensons tirer une vraie force cette approche intégrée de l'évaluation à l'approvisionnement en passant par l'achat, qui nous permet de disposer d'une vision centralisée pour le compte de tous les

hôpitaux de l'Assistance publique, dans la gestion des situations de tension d'approvisionnement qui sont nettement plus fréquentes depuis les dernières années qu'auparavant. Dans ces circonstances, l'Ageps recherche des alternatives de traitement pour les patients et émet les recommandations afférentes. Notre plateforme logistique, que l'on appelle « service approvisionnement distribution », gère, en outre, les situations de pénurie en vue de livrer de manière contingentée les produits concernés aux hôpitaux, de sorte que nous puissions disposer de stocks pendant un certain temps, alléger la charge de travail des hôpitaux et assurer au mieux la continuité des traitements.

M. Éric Tabouelle, vice-président du Claps, président d'Helpevia. – Je suis venu accompagné de M. Christophe Pitré, membre du bureau du Claps, pharmacien coordinateur du groupe Vivalto. Je partage l'analyse de Bruno Carrière sur le rôle des phénomènes externes à l'œuvre à l'échelle mondiale sur les ruptures de stock. Le volume de consommation de médicaments ne cesse de croître, notamment dans les pays dits BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud – et, désormais, l'Europe ne représente plus que le troisième marché, après l'Asie, pour l'industrie pharmaceutique, avec une logique démographique de besoins de santé absolument majeure qui monopolise l'attention des industriels en termes de débouchés économiques. Elle fait évidemment les frais de ce report de consommation à l'est de la planète, mais également des stratégies de sous-traitance et de délégation de ces grands opérateurs mondiaux qui se sont démunis de leurs propres outils industriels afin de peser sur des sous-traitants desquels ils sont aujourd'hui victimes lorsque ceux-ci connaissent quelques difficultés. Le même phénomène est observé en matière de raréfaction des matières premières : lorsqu'un produit n'est fabriqué que dans un ou deux sites de production, le risque de rupture est élevé.

Le Claps représente près de 90 % des acheteurs hospitaliers, publics et privés, de produits de santé. À l'été 2017, nous avons mené auprès de nos membres une enquête sur les ruptures les plus fréquentes et les perturbations occasionnées sur l'activité des établissements de santé et la prise en charge des patients, compte tenu des alternatives proposées, voire, parfois, des reports de traitement imposés. L'étude a montré que 52 % des 260 cas de rupture différents recensés en quatre mois concernaient cinq laboratoires et trois domaines thérapeutiques : l'antibiothérapie injectable, avec quatorze molécules, soit 80 % de l'arsenal thérapeutique courant, proportion rendant complexe le recours à des alternatives ; l'oncologie avec seize molécules et l'anesthésie avec huit molécules. Depuis le printemps, nous menons une nouvelle enquête, dont les résultats seront connus à la fin du mois de septembre, sur l'analyse des risques afférents à ces ruptures pour les établissements et pour les patients.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Quel est l'impact financier des situations que vous décrivez que les établissements de santé ?

M. Éric Tabouelle. – Les représentants de l'UniHA et de l'Ageps vous répondront mieux que je ne pourrais le faire. Le dispositif d'achat pour compte dans le cadre des commandes publiques, *a priori* vertueux, est, en réalité, perverti par les industriels, qui surfacturent scandaleusement les produits lorsque le titulaire d'un marché se trouve défaillant. Voyez la gemcitabine, molécule d'oncologie : alors que le prix du marché était fixé à 8 euros, le produit a été facturé 200 euros par un laboratoire concurrent ! Il n'est pas rare de voir des prix augmentés de 500 % à 2 000 % par rapport au prix du marché ! Un autre produit, du fer injectable, actuellement en rupture, est facturé 20 euros alors que le prix du titulaire du marché était fixé à 2 euros. Dans le contexte, la différence semble presque raisonnable... Il est donc indispensable de mieux réguler le marché en encadrant davantage les majorations pratiquées dans le cadre des clauses d'achat pour compte : soit en référence du prix de marché

de l'établissement et du fournisseur titulaire du marché, soit en référence du prix initialement proposé par le laboratoire qui n'a pas été retenu. Les laboratoires doivent cesser d'utiliser cet outil comme un élément de stratégie concurrentielle, afin de mettre à mal le concurrent avec des indices de surfacturation qui représentent annuellement des centaines de milliers voire des millions d'euros de surfacturation !

M. Yves Daudigny, président. – Avec de telles différences de prix, le titulaire défaillant du marché paie-t-il réellement le laboratoire concurrent ?

M. Marc Lambert, pharmacien, chef de service à l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille, coordonnateur d'achats, secrétaire général de la commission des pharmaciens de centres hospitaliers universitaires (CHU). – En 2012, le laboratoire israélien Teva, spécialiste des génériques, a été retenu, dans le cadre d'un appel d'offres pour UniHA, pour la fourniture de la molécule anticancéreuse Oxaliplatine®, initialement princeps de Sanofi. Or, après un problème de production, la clause d'achat pour compte a dû être activée à un prix 1 127 fois plus élevé ! Je parle au nom de six coordonnateurs qui pèsent 2,5 milliards d'euros d'achats de médicaments. Les ruptures de stocks représentent davantage un danger pour les enfants et les personnes âgées, plus vulnérables. Des alternatives de traitement demeurent généralement possibles, mais tous les établissements de santé ne disposent pas en la matière d'une expertise équivalente à celle dont bénéficient les CHU qui intègrent des commissions du médicament et des dispositifs médicaux stériles (Comédims). Depuis quatre ans, la loi de financement de la sécurité sociale oblige, dans le cadre du programme « Performance hospitalière pour des achats responsables » (Phare), les hôpitaux à des économies drastiques sur les achats de médicaments – la dernière prévoyait une diminution de 900 millions d'euros de l'enveloppe allouée – au risque de tensions sur le marché des médicaments et, prochainement, des dispositifs médicaux, comme les endoprothèses aortiques dont le prix est quatre fois plus élevé en Allemagne et en Italie qu'en France. Prenons garde au tarissement de l'offre par les prix ! La France a la chance de bénéficier de champions nationaux, qui travaillent pour des multinationales du médicament et pourraient produire pour le marché français et européen. Nous devons les soutenir ! Entre le 1^{er} janvier et le 13 juillet, les hôpitaux ont enregistré 332 messages de rupture de stock. C'est extrêmement chronophage, au moins un équivalent temps plein est consacré, dans les établissements, notamment les CHU, à la recherche de sources alternatives d'approvisionnement.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Je suis convaincu qu'il n'existe pas de solution unique pour remédier à votre constat. Estimez-vous notamment pertinent de créer un laboratoire public de production des molécules les plus utiles ?

M. Marc Lambert. – Je ne crois pas en des solutions d'avant mai 2017 ! L'administration n'est pas capable de mobiliser les fonds pour produire à l'échelle industrielle des médicaments d'extrême qualité. Cette compétence relève des laboratoires privés. En 1988, un inspecteur général des affaires sociales était venu m'interroger sur la pertinence de la production, par l'AP-HP, de solutés massifs. Cette époque est révolue ! La production doit être du ressort des industriels. Les ruptures de stock sont souvent liées aux exigences, croissantes, des agences sanitaires, notamment américaine, européenne et japonaise, qui conduisent à la fermeture, pour plusieurs semaines ou mois, de sites de production en Inde et en Chine.

M. Éric Tabouelle. – Il convient de favoriser la production des molécules essentielles sur le territoire européen en relocalisant des sites. L'augmentation des cas de

rupture depuis 2011 est due à la fois au développement de la sous-traitance de la production et à la vente de portefeuilles de produits à des laboratoires secondaires incapables d'assurer le maintien des volumes de production. Il faut certes saluer la rigueur des conditions d'AMM, qui garantit la qualité des produits, mais il apparaît à tout le moins surprenant qu'il n'existe aucun dispositif pour assurer la fourniture du territoire national en molécules de référence et en médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) et éviter, à leur endroit, le monopole, risqué, d'un laboratoire.

M. Yves Daudigny, président. – Il me semble que l'Ageps fabrique des médicaments ?

Mme Caroline Biot. – Nous produisons effectivement quarante-quatre références, dont trois avec AMM, le reste des préparations ayant un statut de préparation hospitalière. Nous représentons l'unique laboratoire civil public dans ce cas. Nous en produisons 50 % directement en interne, l'autre moitié étant sous-traitée, notamment la fameuse production de solutés massifs – il s'agit plus exactement des matières premières qui entrent dans la fabrication de nutrition parentérale à façon -. Pour les mêmes raisons que les industriels privés, notamment les exigences réglementaires de plus en plus contraignantes des agences sanitaires et les difficultés de fourniture de certaines matières premières, nous connaissons également des aléas de stocks, avec cinq à six ruptures de produits sur un portefeuille de 45 et entre dix et quinze références qui disposent de moins de trois mois de couverture de stock. Il est extrêmement difficile pour une structure publique de tenir la cadence, en raison des exigences réglementaires croissantes qui nous a demandé un travail considérable de remise à niveau depuis 2013 avec l'Agence nationale de sécurité du médicaments et des produits de santé (ANSM), travail qui n'est pas terminé puisque nous devons encore nous adapter à d'autres normes telles que la sérialisation. Nous sommes également tributaires des fournisseurs de matières premières : nous avons connu des ruptures de stock assez longues sur certains produits au cours des dernières années dès lors que nous n'avions qu'un unique fournisseur ou seulement deux fournisseurs dont la matière ne pouvait être agréée en raison d'une contamination microbienne. Nous subissons les mêmes aléas que les entreprises privées mais nous sommes potentiellement moins bien armés pour y répondre puisqu'il est difficile de faire évoluer notre outil. Aux côtés des industriels privés, les laboratoires publics pourraient être incités à produire, en séries limitées, des références peu rentables pour des maladies rares ou pour des indications en pédiatrie et en gériatrie. Ainsi, lorsque les pouvoirs publics ont appris dans les années 2008-2009 l'arrêt de la production de Mexilétine® par le laboratoire, médicament en cardiologie, il existait des alternatives pour l'indication principale. En revanche, pour une utilisation hors AMM à destination d'une cible spécifique de patients, seule la Mexilétine® semblait indiquée. L'Ageps 'a alors repris le produit pour le fournir aux patients dans le cadre d'une indication particulière pour laquelle il n'existait pas de traitement alternatif.

M. Charles Revet. – Un pourcentage élevé des médicaments consommés en France, voire certaines molécules, sont produits en Inde et en Chine. La douane française est souvent amenée à détruire, pour défaut de qualité, des conteneurs de produits en provenance de ces pays. De tels problèmes de fabrication, accompagnés d'un grave risque sanitaire, ne se posent-ils pas pour les médicaments ?

M. Marc Lambert. – Nous avons, en France, la chance de bénéficier du monopole pharmaceutique sur l'ensemble de la chaîne du médicament, qui évite tout risque de contrefaçon. L'Europe devrait s'inspirer du modèle français ! Hélas, elle envisage plutôt de développer les ventes de médicaments *over the counter* (OTC) en grandes surfaces...

Aujourd'hui, le territoire français est protégé. Les professionnels de santé, médecins et pharmaciens, veillent à verrouiller les exigences. Il nous est d'ailleurs reproché de privilégier la note technique par rapport à la note économique. Nous choisissons les médicaments les mieux-disants. Il faut augmenter la pondération de la sécurité d'approvisionnement, plutôt que de rechercher l'économie à tout prix. Néanmoins, la pression économique est énorme.

Mme Claire Biot. - Dans nos consultations d'appels d'offres, nous introduisons dans la note de qualité un critère évaluant la manière dont l'industriel se prépare à la gestion d'éventuelles pénuries. Cette approche nous paraît de nature à éviter les pénuries de manière plus pragmatique que par un recours généralisé aux marchés multiattributaires, qui nous posent des difficultés d'organisation conséquentes.

M. Marc Lambert. - Les appels d'offres en zone géographique, les marchés multiattributaires sont très complexes. Nous nous mettons juridiquement en porte à faux dans le respect des contrats.

M. Christophe Pitré, membre du bureau du Claps, pharmacien coordinateur du groupe Vivalto. - Schématiquement, le marché du médicament comprend les molécules sous monopole de l'AMM, protégées par un brevet, pour lesquelles les ruptures sont exceptionnelles ; les produits génériques, pour lesquels existaient auparavant cinq à dix fournisseurs différents pour la même molécule avec pour conséquence une concurrence assez sauvage qui a fait baisser les prix, et que désormais se partagent deux ou trois fournisseurs reprenant la main sur les prix de marché ; les produits matures, en situation de monopole par défaut car il s'agit de produits peu chers, pour lesquels les laboratoires envisagent au bout de quelques années un arrêt de commercialisation, ou qu'ils rebasculent vers des sous-traitants, ou dont ils cèdent le brevet, ou encore dont ils augmentent le prix.

Le problème de la délocalisation de la production des matières premières est majeur. Je me trompe peut-être mais il me semble qu'il n'y a aujourd'hui quasiment plus de site de production en France de médicament en tant que tel. J'entends par là la production de matière première, et non de mise en forme ou de conditionnement. Pour l'Augmentin®, un antibiotique injectable majeur encore fabriqué voilà quelques années sur un site à Mayenne doté d'un réacteur qui produisait la matière première. Aujourd'hui, il n'existe plus de site de production de la matière première en France pour l'Augmentin®, mais bien un seul génériqueur qui détient la matière première pour l'ensemble de l'Europe. Sanofi, qui couvrait 90 % des besoins français d'héparine, un anticoagulant essentiel, n'en fabrique plus que 10 %. Pour l'anecdote, la matière première, issue d'intestins de porc, provient de Chine. Les fournisseurs ne maîtrisent plus la production de matière première et ne font que conditionner et vendre le produit fini.

La maîtrise du marché nous échappe, un certain fatalisme s'installe, à tel point que les laboratoires nous fournissent des notes hebdomadaires de ruptures. C'est devenu habituel. Un accord doit être passé avec les fournisseurs afin que l'AMM soit aussi soumise à un contrôle des arrêts de commercialisation. Il faudrait lier les autorisations au retrait.

Mme Véronique Guillotin. – Le constat est inquiétant. Concernant les antibiothérapies, de plus en plus résistantes, les molécules ne sont pas interchangeables. Des cas graves peuvent également se produire en secteur hospitalier périphérique, et un délai de six heures dans la prise en charge d'un patient peut être fatal en cas de choc septique.

N'oublions pas les patients derrière la mécanique : les éventuels effets secondaires, les incidents graves liés à des défauts d'approvisionnement sont-ils comptabilisés ?

Par ailleurs, les pharmacies hospitalières offrent une liste de médicaments limitée, en fonction de leur budget, dans laquelle le médecin ne trouve pas forcément le médicament le mieux adapté au patient et se voit régulièrement contraint de trouver des équivalences. Plus les budgets sont contraints, plus ces pratiques, qui ne sont pas idéales, vont se développer.

M. Marc Lambert. - Depuis une quinzaine d'années, des systèmes de vigilance nous permettent de faire remonter très rapidement les problématiques rencontrées sur le terrain.

Je ne suis pas trop inquiet pour les CHU, mais pour les autres établissements de santé ou pour mes collègues isolés dans un établissement, où la situation est compliquée. Il faut absolument renforcer la diffusion de l'information par les 135 groupements hospitaliers de territoire, les GHT.

Nos collègues du CHU de Lille ont observé les ruptures d'approvisionnement entre le 1^{er} octobre 2012 et le 1^{er} juillet 2014 : 72 % des spécialités en rupture étaient des produits princeps et seulement 28 % des molécules concurrentielles. Toutes les situations sont possibles. Le système post-Mediator a mis à plat les professionnels de santé : il faut aider les spécialistes de la pharmacie industrielle en France. Et ce n'est pas le Comité économique des produits de santé qui résoudra le problème.

En tant que secrétaire général de la conférence des pharmaciens de CHU, je vous rappelle que nous réclamons officiellement la transparence des prix du médicament. Les médicaments Sovaldi® ou Harvoni® ont coûté 32 millions d'euros, en 2016, à l'AP de Marseille, mais personne ne dit que le laboratoire Gilead a versé 550 millions d'euros à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'Acoss, sur le milliard d'euros dépensé. Et l'on nous qualifie de mauvais gestionnaires !

M. Yves Daudigny, président. - Nous ne connaissons pas le prix après remise. Cela fait partie, à tort ou à raison, de la protection des données économiques des laboratoires.

Certaines stratégies financières des laboratoires provoquent-elles des ruptures au détriment de la sécurité des patients ? Nous pensons à certains médicaments anciens qui disparaissent pour réapparaître ultérieurement à un prix bien plus élevé. Dans le cas des hôpitaux, en revanche, le laboratoire n'a pas intérêt, semble-t-il, à payer le différentiel en cas de rupture et se met en situation de faiblesse par rapport à d'éventuels concurrents.

M. Éric Tabouelle. - Les laboratoires n'ont plus la maîtrise de la chaîne logistique de fabrication ; ils ont tout délégué à des entreprises indépendantes auxquelles ils donnent des ordres de commande. Ils prennent donc des engagements qu'ils ne sont pas sûrs de tenir.

M. Bruno Carrière. - Pour prendre un exemple, un cyclone a touché l'année dernière la région chinoise où sont fabriqués la très grande majorité des pansements, ce qui a provoqué une rupture d'approvisionnement. La situation se renforce avec des distributeurs qui s'engagent sur des volumes pour lesquels ils ne sont pas toujours capables d'assurer la continuité et la qualité. Nous devons ajuster nos techniques d'achats à ces nouvelles situations.

L'achat en sortie de chaîne est utilisé dans certaines industries de haute technologie pour des éléments stratégiques. Le regroupement des acheteurs permet de mobiliser des modalités de cette nature.

Les acheteurs doivent accompagner une éventuelle politique industrielle de relocalisation au sein de l'Union européenne. Le code des marchés publics n'interdit pas d'accompagner la montée en charge d'alternatives.

Sur les coûts internes liés aux ruptures d'approvisionnement, nous vous adresserons des indications précises. Plusieurs événements indésirables liés à des problèmes de dosage ou de mauvaise utilisation ont été provoqués par une substitution de conditionnement à l'occasion d'une rupture d'approvisionnement. Le personnel chargé de la dispensation, le personnel soignant le plus souvent, peut se tromper et confondre deux présentations. Les pharmaciens y sont attentifs dans les appels d'offres. C'est une conséquence indirecte.

Des enjeux de politique économique peuvent intervenir dans la négociation globale entre le CEPS et le laboratoire ; nous n'en connaissons pas les termes. Nous intervenons après, dans le cadre de nos appels d'offres, où nous observons parfois des choses singulières.

Mme Sonia de la Provôté. – Selon quels critères les hôpitaux choisissent-ils tel ou tel laboratoire ?

M. Marc Lambert. - L'espace-temps des consultations et les volumes ! La création du réseau d'achat groupé UniHA en 2005 a permis la professionnalisation de l'achat. L'Ageps est également un élément crucial. Il est maintenant essentiel de développer les bonnes pratiques de substitution, y compris dans les petits établissements.

M. Éric Tabouelle. - Des choix différents peuvent être conduits par des règles d'arbitrage, de pondération des différents critères. Les cahiers des charges intègrent maintenant des clauses d'achats responsables. Nous pouvons donc pondérer favorablement des sites de production européens. Autant de critères qui peuvent, demain, changer la donne des attributions de marchés.

L'enquête lancée par le Claps sur les effets indésirables, dont les résultats sont attendus fin septembre, devrait nous permettre de disposer de données fiables sur l'incidence économique de la gestion des ruptures et sur les effets indésirables graves.

M. Nicolas Lallemand, directeur des achats de produits de santé UniHA. - La massification doit rester limitée pour maintenir une concurrence durable. Il y a dans la variabilité des prix en fonction des appels d'offres une dimension de calendrier importante : un fournisseur refusé dans le cadre d'un marché d'UniHA sera tenté, après avoir eu connaissance des prix du résultat, de faire une offre plus intéressante dans un second marché.

Nous assistons depuis une dizaine d'années à un fort mouvement de professionnalisation. Le programme Phare est fondé sur la réalisation de gains d'achats au niveau des établissements hospitaliers, mais aussi sur l'échange des bonnes pratiques. L'AP, personne morale unique, est en avance dans ce domaine grâce à une organisation centralisée au niveau de l'Ageps. Les acheteurs travaillent avec la communauté médicale à travers la

Commission du médicament et des dispositifs médicaux stériles, la Comédims, et les groupes d'experts.

Nous apportons en outre de la visibilité aux fournisseurs. Le fait que des montants minimum et maximum encadrent le déroulement de l'exécution du marché est un point essentiel.

Des pharmaciens à temps plein, soutenus par des équipes administratives, travaillent à l'évaluation, à l'achat et au suivi de l'exécution. Un site intranet doté d'un progiciel de gestion intégrée actualisé en temps réel grâce au réseau des pharmaciens hospitaliers nous permet d'être réactifs.

Les situations de tension ou de rupture d'approvisionnement ont été multipliées par dix depuis 2008. Heureusement, nous sommes capables, même si cela nous prend beaucoup de temps, de trouver des solutions de gestion des stocks pour limiter les ruptures et les substitutions. C'est tout l'intérêt de la plateforme logistique intégrée sur le site de Nanterre.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. - Dans une communication de juin 2017, la Cour des comptes préconisait de confier au Comité économique des produits de santé la fixation des prix des médicaments hospitaliers. Seriez-vous favorable à cette évolution pour réduire le différentiel entre le prix du titulaire du marché et le prix pratiqué par un autre fournisseur en cas de rupture ? Elle appelait également de ses vœux le développement des stocks déportés mutualisés entre centrales d'achats afin de limiter les conséquences des ruptures d'approvisionnement. Cette mesure est-elle, selon vous, pertinente et praticable dans votre situation ?

M. Christophe Pitré. - Le tarif hospitalier présenté par les laboratoires, nous en avons parlé, ne veut absolument rien dire. Nous connaissons tous des histoires de surfacturation, comme ce flacon, facturé 23 euros par le titulaire défaillant, qui atteint 500 euros.

S'agissant de l'administration des prix en établissement de santé, les prix étant libres, je ne suis pas persuadé de l'intérêt économique pour la France. Les besoins peuvent varier selon les types d'établissements. Des stocks déportés mutualisés induisent une différence de traitement des besoins. En outre, les établissements privés ne sont pas intégrés dans les GHT. Je ne suis pas dogmatique, ayant été pharmacien dans le public pendant dix-huit ans, mais il y a de fortes chances pour que les stocks soient localisés au niveau des CHU, qui devront gérer la demande et la distribution.

Pour en revenir aux tarifs des médicaments, je pense qu'un tarif maximal de remboursement serait une bonne solution. Le laboratoire peut le vendre moins cher, mais le prix est encadré sans être administré. C'est déjà le cas, pour les hôpitaux, des produits dits remboursables dans les établissements de santé, c'est-à-dire ceux de la liste en sus, ou de ceux qui sont dispensés en ambulatoire.

M. Bruno Carrière. - Je ne suis pas certain que la Cour des comptes ait réalisé toutes les études d'impact sur sa proposition de confier au CEPS la fixation des prix. Le développement de stocks mutualisés dont le laboratoire resterait propriétaire ne me semble pas nécessairement opérant. Nous avons besoin d'apporter de la lisibilité et de sécuriser les volumes de production. Je crois plus à des engagements sur des volumes plus construits,

financés par des centrales d'achat et préaffectés à des ensembles d'hôpitaux qu'à des stocks sécurisés dont il faudrait gérer la répartition.

Je tire cette conclusion de discussions que nous avons dans d'autres secteurs économiques avec des opérateurs mondiaux. Ce sont des entreprises avec lesquelles il est possible de construire des contrats de partenariats assez avantageux dès lors que nous représentons une force économique suffisante.

M. Yves Daudigny, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 15 h 15.

Vendredi 20 Juillet 2018

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition Mme Alexandra Leche, pharmacienne (Eure-et-Loir), M. Patrice Vigier, pharmacien (Nord), et M. Albin Dumas, président de l'Association de pharmacie rurale

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux par l'audition de pharmaciens de territoires : Mme Alexandra Leche, pharmacienne de l'Eure-et-Loir, M. Patrice Vigier, pharmacien du Nord, et M. Albin Dumas, président de l'Association de pharmacie rurale. Les ruptures de stock et les tensions d'approvisionnement de médicaments peuvent avoir des conséquences très pénalisantes dans des zones rurales peu denses où, bien souvent, seules une ou deux pharmacies assurent un rôle de proximité essentiel auprès de nos concitoyens éloignés des centres hospitaliers. Si les ruptures affectant le territoire national font l'objet d'une surveillance régulière de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), nous serions curieux de connaître si des mécanismes d'alerte et d'intervention existent pour faire face à des problèmes d'approvisionnement plus ponctuels et concentrés au niveau local. Quel est, en particulier, votre sentiment sur la capacité des grossistes-répartiteurs de vos régions à assurer l'approvisionnement continu de vos officines dans des délais raisonnables ?

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Je suis particulièrement heureux de vous recevoir aujourd'hui : vous n'ignorez pas que le Sénat est la chambre des territoires et, si nous avons souhaité vous entendre, c'est pour que vous portiez la voix des « petites pharmacies », qui n'en sont pas moins essentielles au maillage sanitaire de notre territoire. Les pharmaciens exercent non un métier mais une mission.

Pourriez-vous nous dresser, à grands traits, un tableau des difficultés d'approvisionnement auxquelles vous êtes quotidiennement confrontés ? Comment cela impacte-t-il votre exercice quotidien ?

Avez-vous déjà été confronté à la facturation de frais de livraison lorsque vous vous adressez à des grossistes autres que ceux auxquels vous recourez habituellement ? De quel type d'informations estimez-vous avoir besoin pour gérer au mieux les situations de tensions d'approvisionnement ? Par quel canal devraient-elles vous parvenir ?

Mme Alexandra Leche, pharmacienne (Eure-et-Loir). – Je suis pharmacienne dans une commune de 2 500 habitants, la pharmacie la plus proche est à 7 kilomètres. J'ai une relation privilégiée avec mes patients. Je suis confrontée au quotidien à des difficultés d'approvisionnement. Le grossiste est un partenaire. Comme notre logiciel métier est connecté en temps réel avec les stocks de nos grossistes, nous savons en temps réel si un médicament est en rupture de stock ou indisponible. Nous perdons toutefois beaucoup de temps ensuite en cherchant à savoir si la rupture sera longue et comment nous procurer le produit. Nous devons appeler le grossiste pour obtenir l'information, mais celui-ci reste souvent imprécis, car il a peur de ne pas pouvoir tenir ses promesses, dans la mesure où il dépend des laboratoires qui ne tiennent pas toujours leurs engagements. Si la pénurie est due à des quotas, nous devons appeler le laboratoire directement et nous pouvons parfois être livrés deux ou trois jours après. Cela peut être problématique en cas d'urgence.

Dans tous les cas, c'est frustrant car nous ne pouvons pas toujours informer de manière fiable nos patients. Nous avons parfois des informations directement des laboratoires, mais c'est rare. Nous cherchons toujours à trouver une solution : en renvoyant le patient chez un confrère, en appelant un grossiste secondaire, en appelant le médecin pour voir avec lui si un autre traitement serait possible, etc. Cela reste anxiogène pour le patient qui n'imaginait pas être confronté à une telle situation en France.

Davantage de transparence serait souhaitable. Les laboratoires entretiennent l'opacité sur les causes et la durée des indisponibilités, car ils craignent que les prescriptions ne soient reportées sur d'autres médicaments de laboratoires concurrents. En cas de rupture de stock, nous pouvons aussi diriger le patient vers un confrère, chez qui il devra aller acheter directement son traitement, ce qui signifie que nous perdons un client car la rétrocession de médicaments entre pharmaciens est interdite. Pour garantir notre approvisionnement, nous travaillons aussi souvent avec un grossiste secondaire, à côté de notre grossiste principal qui nous accorde des remises. Mais les grossistes secondaires nous imposent soit un minimum de chiffre d'affaires par mois sans aucune remise, soit des frais de livraison.

M. Patrice Vigier, pharmacien (Nord). – Je suis pharmacien dans une commune de 8 000 habitants à proximité de l'agglomération lilloise. Je souscris aux propos de ma consœur. Les ruptures d'approvisionnement sont un problème récurrent.

DP-Ruptures permet aux pharmaciens de signaler les ruptures d'approvisionnement par l'intermédiaire de leur logiciel ou sur le site. En retour, nous avons accès aux informations du laboratoire, du moins dans la mesure où celui-ci veut bien nous donner une information claire, ce qui n'est pas toujours le cas. Tous les laboratoires ne sont pas non plus adhérents à DP-Ruptures. Au final, il nous manque beaucoup d'informations pour savoir ce qu'il faut faire. Les durées d'indisponibilité sont toujours assez floues. Nous ne sommes informés qu'après coup, quand la pénurie est constatée. En définitive, c'est le patient qui est pénalisé et les démarches sont chronophages pour les pharmaciens. Entre pharmacies, on arrive, bon an mal an, à se dépanner et à assurer le service. Les grossistes font leur travail. Lorsqu'ils indiquent sur le bon de livraison « pénurie », cela signifie que le produit est délivré en petites quantités, sur demande, par appel téléphonique, afin qu'une pharmacie ne concentre tous les stocks du produit. À cet égard, le grossiste fait bien son travail.

J'ai aussi installé dans ma pharmacie le système Vigirupture®, mis en place par une société privée, OffiSanté, qui permet d'accéder à une cartographie précise, *via* Internet, indiquant les officines qui détiennent le produit en stock. La carte est mise à jour quotidiennement toutes les nuits. Toutefois seules 25 % des pharmacies sont adhérentes. C'est

un système privé, à la différence de DP-Ruptures qui a été mis en place par l'Ordre des pharmaciens.

M. Yves Daudigny, président. – Comment alimentez-vous le système ?

M. Patrice Vigier. – L'alimentation est automatique par notre système informatique dès lors que l'on est adhérent. Le système permet de savoir si une officine a le produit, même si on ne connaît pas son stock. C'est une information précieuse qui permet de se dépanner entre collègues.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Mais les rétrocessions sont interdites ?

Mme Alexandra Leche. – Oui, pour garantir la traçabilité des médicaments. Le système français est très sécurisé avec un suivi des livraisons des numéros de lots.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Comment expliquer que seules 25 % des pharmacies soient adhérentes à Vigirupture ?

M. Patrice Vigier. – Le système est récent. Tout le monde ne connaît pas son existence. Je l'ai découvert par hasard. Certaines pharmacies peuvent aussi ne pas vouloir communiquer ce genre d'informations.

M. Yves Daudigny, président. – Les informations sont-elles transmises automatiquement ?

M. Patrice Vigier. – Oui, si on devient adhérent de Vigirupture. Dans le cadre de DP-Ruptures, on déclare une pénurie. Dans le cas de Vigirupture, on déclare que l'on possède un produit en stock ; dans ce cas, le pharmacien en rupture de stock envoie le patient chez le confrère car la rétrocession de médicaments entre officines est interdite.

M. Albin Dumas, président de l'Association de pharmacie rurale. – Les frais de livraison sont légaux. Certes, ils ne sont pas très élevés, huit euros par commande, mais dans la mesure où les bénéfices sont très faibles, cela suffit à rendre l'opération nulle du point de vue économique. C'est fait pour dissuader et cela marche ! L'essentiel à mon sens est que le pharmacien puisse avoir recours à plusieurs grossistes dans sa zone de chalandise. Les pharmaciens ruraux sont très attachés à la mutualisation des frais de livraison, sur le modèle du timbre-poste, dont le prix est identique en zone urbaine dense comme en zone rurale. Il est important de pouvoir faire appel à plusieurs canaux de diffusion.

La rétrocession est une question importante. Nous sommes en conflit sur ce sujet avec les grossistes-répartiteurs qui craignent que la rétrocession ne devienne industrielle. Comme les pharmacies sont des lieux de vente au public, elles n'ont pas le droit de se substituer aux grossistes. C'est pour cela, plus que pour garantir la traçabilité, que la rétrocession est interdite. La traçabilité n'est pas mise en œuvre de façon complète en pharmacie. La sérialisation, d'ailleurs, qui complique notre tâche, ne vise pas à renforcer la traçabilité pour le patient : c'est bien un service aux industriels.

Il est difficile de parler globalement des pénuries et des ruptures. Face aux pénuries, nous faisons appel à toutes nos ressources, à tous nos réseaux médicaux, pour satisfaire le patient, y compris en lui conseillant d'aller à l'hôpital.

Les pharmacies rurales sont petites, en moyenne. Elles ont donc mécaniquement tendance à réduire leur nombre de fournisseurs pour concentrer les volumes et obtenir les meilleures conditions d'achat, même si le médicament en France a un prix unique, ce à quoi nous sommes très attachés. Si la plupart des officines font appel à deux fournisseurs, les pharmacies rurales ne peuvent souvent faire appel qu'à un seul, car le second grossiste leur propose des conditions de livraison qui ne sont pas satisfaisantes.

De même, vu sa taille, la pharmacie rurale peut moins aisément avoir un recours direct au fournisseur. C'est pour cela que la rétrocession pourrait être précieuse pour les officines rurales, qui pourraient ainsi s'approvisionner collectivement en se regroupant. Cela ne nous empêche pas d'être attachés à la répartition, mais nous sommes aussi en concurrence dans le cadre d'une enveloppe globale, et l'argent qui va à l'un ne va pas à l'autre... La répartition doit continuer à irriguer le territoire français : nous souhaitons que les pharmacies puissent se voir garantir un minimum de livraisons sans frais, afin que toutes les officines puissent s'alimenter. C'est crucial car leur pérennité dépend du service rendu au patient. Lorsque le service se dégrade, le patient redevient un consommateur et va ailleurs.

Les ruptures sont différentes. Elles dépendent rarement de l'organisation de la chaîne pharmaceutique, même si cela peut se produire, mais cela ne dure guère car l'entreprise OCP Répartition a une organisation nationale qui lui permet de mobiliser ses stocks plus rapidement que les répartiteurs, qui ont une implantation plus régionale, comme les CERP, même si leur périmètre peut être vaste. Il peut y avoir des petits blancs ou des délais dans la chaîne d'approvisionnement, par exemple lorsque les cartons s'empilent chez le grossiste avant d'être enregistrés.

En répartition, les flottes de véhicules sont dédiées et cela va très vite. En approvisionnement direct en milieu rural, en revanche, les colis passent souvent par plusieurs transporteurs successivement entre le laboratoire et la pharmacie, sauf, évidemment, des produits devant respecter la chaîne du froid, car la rentabilité est trop faible pour un acheminement direct. L'idéal serait que l'information sur les ruptures ou les délais parte des laboratoires, mais c'est une contrainte de plus pour eux...

L'Ordre des pharmaciens a créé DP-Ruptures. Une entreprise a créé Vigirupture qui permet aux pharmaciens de déclarer les produits qu'ils ont peur de ne pas vendre. Le système est encore en phase de démarrage. Il est encore peu connu ; il a un intérêt pour les produits qui ne sont pas très demandés, mais est moins intéressant, vu sa pénétration sur le marché, pour des produits recherchés par des patients pour des urgences médicales.

M. Yves Daudigny, président. – Quels sont les médicaments en situation de pénurie ou de rupture : s'agit-il de médicaments princeps ou de génériques, de médicaments récents ou anciens, chimiques ou biologiques ?

Mme Alexandra Leche. – Cela dépend. C'est très variable d'une période à l'autre. Les ruptures peuvent durer deux à trois jours ou plusieurs semaines. Les manques liés aux quotas pourraient être supprimés, ils concernent surtout les médicaments récents et les médicaments chers. Ils sont dus non à des difficultés de fabrication, mais à des enjeux économiques. Les grossistes et les fabricants se renvoient la responsabilité. Les laboratoires donnent une certaine quantité de médicaments aux grossistes au niveau national qui les répartissent ensuite de manière pyramidale entre leurs agences locales, donc pas toujours à parts égales. C'est ce qui explique, dans ce cas, que nous puissions être livrés sans problème si nous appelons le laboratoire directement, alors que le grossiste ne peut nous approvisionner.

Les laboratoires limitent-ils d'eux-mêmes les stocks parce que ces volumes auraient été fixés en lien avec le Comité économique des produits de santé (CEPS) et qu'ils ne veulent pas dépasser l'enveloppe ? Est-ce aussi parce que les grossistes, acculés à une certaine époque par les exportations parallèles même si désormais j'ai le sentiment qu'ils n'y ont recours que très peu, restent contraints par les laboratoires qui ne souhaitent pas que leurs médicaments soient revendus ailleurs en Europe ? Quoi qu'il en soit c'est le patient qui trinque.

M. Yves Daudigny, président. – Il s'agit donc des médicaments récents.

Mme Alexandra Leche. – Récents et chers. J'ai eu le cas la semaine dernière pour un anticancéreux à 3 000 euros. Ces retards ne font que renforcer l'anxiété du patient déjà inquiet par sa maladie. Ce n'est pas normal. Je ne sais pas si les laboratoires limitent les volumes à cause des enveloppes fixées par le Comité économique des produits de santé (CEPS) ou s'ils le font pour éviter les exportations parallèles des grossistes en Europe, même si ce phénomène a quasiment disparu. Dans tous les cas, ce sont les patients qui trinquent !

M. Yves Daudigny, président. – Ces quotas sont-ils ceux fixés par l'ANSM ?

Mme Alexandra Leche. – C'est difficile à dire, on n'a jamais le fin mot de l'histoire...

M. Albin Dumas. – En effet !

Mme Alexandra Leche. – Je pense malgré tout que c'est plus lié au CEPS.

Mme Sonia de la Provôté. – Il semblerait qu'il y ait des objectifs convergents entre les laboratoires et le CEPS. Quand on regarde comment le contingentement est géré à l'hôpital, on voit que le laboratoire est en contact direct avec le pharmacien de l'hôpital pour distribuer, ou non, le médicament en fonction de l'indication, que le laboratoire exige parfois de pouvoir juger...

M. Albin Dumas. – Il y a pléthore de marques de génériques, mais, en réalité, les façonniers sont peu nombreux et dès qu'il y a un problème, ce sont plusieurs marques qui manquent.

M. Yves Daudigny, président. – Je croyais que la moitié des génériques étaient fabriqués en France, à la différence du Royaume-Uni, où l'essentiel est fabriqué à l'étranger.

M. Albin Dumas. – 50 % en France, 50 % en Europe.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Les témoignages des pharmaciens de mon département corroborent tout à fait vos propos. Une pharmacie est adossée à un centre commercial avec une clientèle beaucoup plus importante : comme par hasard, les ruptures d'approvisionnement ont disparu... Les coopératives pharmaceutiques sont-elles un moyen de compenser les difficultés de trésorerie des pharmacies, vu la faiblesse des marges et la difficulté à stocker ?

M. Albin Dumas. – J'en doute, ou alors à la marge. Les CERP sont des coopératives. Les statuts des circuits d'approvisionnement sont très divers : les dépositaires, le direct, les grossistes de nature capitalistique, les grossistes sous forme de coopérative, etc. Des groupements ont pris le statut de répartiteur.

La pharmacie adossée à un centre commercial permet peut-être de constater une amélioration, mais je ne pense pas qu'elle ait une relation bien meilleure avec son grossiste que la plupart des officines. Je ne voudrais pas accréditer l'idée que les petites officines sont victimes d'une discrimination par rapport aux grosses pharmacies ; les répartiteurs ne peuvent pas se le permettre. Ils outrepassent un peu leurs prérogatives, mais tant mieux, en répartissant les produits sous tension. Sans doute est-il possible de les faire fléchir si on les harcèle au téléphone et que l'on représente des volumes conséquents, mais cela ne va pas plus loin. Si les officines rurales sur le territoire français sont un peu moins bien loties, c'est pour des raisons multiples et objectives.

Il faut être vigilant sur les points stratégiques. Les pharmacies rurales doivent continuer à exister. Pour cela, il faut que l'exercice éthique de la délivrance de médicaments et la chaîne d'approvisionnement soient rentables, avec suffisamment de diversité. Nous ne sommes pas fonctionnarisés, nous n'avons pas de revenus garantis.

M. Yves Daudigny, président. – La raison de vivre des grossistes-répartiteurs, c'est bien le réseau des officines rurales ! S'il ne restait que les grosses pharmacies des galeries commerçantes des supermarchés, cela encouragerait les livraisons directes des laboratoires aux pharmacies.

Mme Sonia de la Provôté. – Le nombre de pharmacies rurales a-t-il diminué ?

Si l'on cumule absence d'officines et de médecins et pénurie de médicaments, une partie de la population française finira par avoir un accès plus limité aux soins et aux médicaments que celle qui vit dans les grandes villes ou à proximité.

M. Albin Dumas. – La prolongation de la politique actuelle de santé nous y conduit tout droit. Nous sommes dans un domaine où chaque acteur cherche son bénéfice personnel. Un cercle vicieux peut s'installer entre le banquier, qui ne recommande pas de s'installer en milieu rural car cela présente un risque, et le pharmacien, qui estime alors qu'il vaut mieux ne pas ouvrir d'officine en milieu rural parce que le banquier lui a déconseillé de le faire... Ce jeu de miroirs est catastrophique.

Nous luttons contre ces mauvaises prévisions, mais le système est soumis à une tension croissante – les belles années sont derrière nous. Par exemple, sur une boîte d'oméprazole, une officine faisait 8 euros de marge il y a 20 ans, contre 3,80 euros aujourd'hui, malgré les remises du génériqueur qui peuvent atteindre 40 %. Cela vous donne une idée de la diminution des chocs alors que les volumes n'ont pas varié.

Les officines comme la mienne délivrent à des patients âgés généralement des médicaments génériques dont le prix est très bas. Les produits auxquels on a fixé des prix importants sont délivrés à l'hôpital. Or ces produits sont comptabilisés, au niveau de l'Ondam, dans la même enveloppe au titre des dépenses de médicaments.

Mme Alexandra Leche. – Quand un médicament manque, il faut trouver une solution pour le patient. On passe du temps à appeler nos confrères et à envoyer le patient chez eux. Mais le temps c'est de l'argent : or on en a perdu sans rien gagner.

M. Yves Daudigny, président. – Cela joue dans les deux sens !

Mme Alexandra Leche. – Quand un médicament ne figurant pas dans le répertoire des génériques est manquant, mais qu'il existe la même molécule avec le même

dosage sous un autre nom de spécialité, nous n'avons pas le droit de faire le remplacement sans avoir l'accord du médecin. Nous perdons du temps à appeler le praticien, et même s'il nous donne cet accord, que nous notons sur l'ordonnance, nous sommes pénalement responsables en cas de problème.

Il faudrait réintégrer le pharmacien dans son rôle de spécialiste du médicament au service du patient.

M. Yves Daudigny, président. – Les médecins que nous avons auditionnés ont émis des avis très opposés sur la question.

Je préférerais, pour ma part, donner plus de responsabilités aux professionnels autres que les médecins.

Mme Sonia de la Provôté. – Il faut dégager complètement la responsabilité du médecin si le pharmacien est autorisé à remplacer de son propre chef un médicament.

Mme Alexandra Leche. – Actuellement, nous avons le droit de le faire pour les médicaments qui figurent dans le répertoire des génériques.

Nous avons eu récemment une rupture de l'aspirine, à petit dosage, sous forme de comprimés. Nous l'avons remplacée par la forme sachet, mais nous devons légalement à chaque fois appeler le médecin. Certaines pharmacies très tatillonnes renvoient les patients chez le médecin pour obtenir une nouvelle ordonnance avec le nom du produit de remplacement, car la mention « *substitution avec accord du médecin* » n'a aucune valeur : quelle perte de temps pour le patient et le médecin et quel coût pour la sécurité sociale !

Je parle de l'Aspirine Protect®, dosée à 100 milligrammes, en comprimés, qui existe sous forme d'Aspégic®, à 100 milligrammes, et Kardégic, à 75 ou 150 milligrammes. Nous ne pouvons pas faire la substitution, alors que c'est de l'aspirine dans tous les cas.

M. Patrice Vigier. – En cas de pénurie, des recommandations pourraient autoriser le pharmacien à opérer une substitution avec des produits alternatifs nommément cités, de manière ponctuelle, sans avoir à appeler le médecin.

Pour certains produits, il est plus délicat de mettre en place des recommandations types : les antihypertenseurs par exemple.

Par ailleurs, le médecin n'est pas toujours joignable, par exemple le samedi.

M. Yves Daudigny, président. – Avez-vous d'autres préconisations ?

M. Patrice Vigier. – Je veux évoquer la préparation des doses à administrer (PDA). Il faut faciliter la possibilité de déconditionner. Actuellement, la PDA ne peut se faire que de façon « éventuelle », au cas par cas. Les bonnes pratiques n'ont jamais été officialisées : les pharmaciens qui y ont recours engagent leur responsabilité. Il serait temps de les valider !

Les pharmaciens pourraient faire du déconditionnement pour gérer la pénurie. Il faut tout de même respecter la traçabilité et assurer la sécurité des piluliers, ce qui représente un investissement pour les pharmaciens.

Les PDA sont faites à grande échelle dans les maisons de retraite par des officines équipées du matériel nécessaire. Ce sont quelquefois des robots qui préparent les piluliers, ce qui est très onéreux. Nous pouvons le faire de façon plus artisanale, manuellement, mais la PDA exige du temps et du personnel, et nous ne sommes pas rémunérés pour cela.

La PDA pourrait être officialisée dans le cadre d'une pénurie.

M. Albin Dumas. – La PDA est intéressante dans un cadre de santé publique et de meilleure observance du traitement. Dans le cadre d'une pénurie, elle peut avoir une utilité marginale. La délivrance « perlée » est une solution – actuellement, un dispositif médical sous tension est le capteur Freestyle Abbott®, qui permet aux diabétiques de mieux suivre leur glycémie. Nous les délivrons boîte par boîte, et non par deux boîtes, comme c'est la norme habituellement, pour satisfaire la demande. Les livraisons sont perlées, car la production du laboratoire permet tout juste de faire face à la consommation en temps réel.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Qui pourrait vous confier cette prérogative en matière de PDA ?

M. Patrice Vigier. – La PDA est autorisée, mais seulement au cas par cas.

M. Albin Dumas. – La PDA est « shaddockienne » dans un modèle à la boîte ! Les règles prévoient les inscriptions sur l'envers des blisters, l'adjonction d'une notice et la boîte autour du produit. Avec la PDA, on renonce à tout cela !

M. Yves Daudigny, président. – Je vous remercie de votre participation.

Audition de M. Maurice-Pierre Planel, président du Comité économique des produits de santé (CEPS)

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de M. Maurice-Pierre Planel, président du Comité économique des produits de santé (CEPS).

Nos précédentes auditions ont mis en lumière l'impact du prix de remboursement des médicaments sur les stratégies commerciales des laboratoires pharmaceutiques, dont certains peuvent être amenés, faute de rentabilité jugée suffisante, à arrêter la vente en France de médicaments anciens ou génériques, ou à se reporter sur d'autres marchés européens plus attractifs. En outre, la massification des appels d'offres entraîne une forte pression à la baisse sur les prix des médicaments en milieu hospitalier.

Une revalorisation du prix de certains produits essentiels serait-elle donc, selon vous, de nature à préserver la multiplicité des fournisseurs ? Faut-il également réfléchir à des mesures facilitant le transfert de production d'un médicament essentiel vers une autre entreprise ou une structure publique en cas de retrait inéluctable ?

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous avez reçu un questionnaire sur lequel nous souhaiterions, pour assurer la bonne qualité et l'utilité de nos travaux, recevoir des réponses écrites avant la fin du mois de juillet. Je souhaiterais vous poser quelques questions complémentaires.

Estimez-vous que le niveau du prix des médicaments fixé en France peut être à l'origine de situations de pénuries ou de difficultés d'approvisionnement par rapport à nos voisins européens ? Y a-t-il, de ce point de vue, une différence entre les médicaments innovants et les produits les plus anciens ?

Avez-vous déjà été conduits à réviser le prix d'un médicament particulier face à un risque de pénurie ?

D'une manière plus générale, une action sur les prix ne s'impose-t-elle pas pour prévenir les arrêts de commercialisation de certains médicaments anciens et génériques ?

Que penseriez-vous de la mise en place d'un prix plancher à l'hôpital, qui serait fixé par le CEPS, pour éviter la massification des marchés hospitaliers et les difficultés d'approvisionnement qui en découlent bien souvent ?

De quelles données disposez-vous sur le phénomène des exportations parallèles ? Celui-ci vous paraît-il faire l'objet d'un contrôle suffisant ?

M. Maurice-Pierre Planel, président du Comité économique des produits de santé. – Le CEPS est un comité interministériel composé de représentants du ministère de la santé et des affaires sociales, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des caisses d'assurance maladie du régime obligatoire et des assureurs complémentaires en santé, ainsi que de deux personnalités qualifiées : son président et son vice-président. Il comporte une section des dispositifs médicaux et une section du médicament.

Vos questions renvoient à la question des compétences du CEPS. Une série de prix échappe à la compétence du CEPS : les prix intra-GHS, qui figurent dans les groupes homogènes de séjour servant à tarifier les activités hospitalières, sont négociés directement entre les établissements et les laboratoires.

Le CEPS est compétent sur un champ large, mais délimité : il s'agit des médicaments remboursables inscrits sur la liste en sus, les médicaments dits « de rétrocession » distribués en pharmacie hospitalière, essentiellement destinés au traitement du virus d'immunodéficience humaine (VIH) et du virus de l'hépatite C (VHC), et les médicaments de ville. Ils représentent 32 milliards d'euros. Les médicaments non remboursables, dits OTC (« *over the counter* »), ont un prix libre.

La question des critères de fixation du prix en France se pose depuis la création de la sécurité sociale et la décision de rembourser les médicaments. À la Libération, les prix étaient administrés pour la quasi-totalité des secteurs de l'économie. Le médicament y a été soumis, et le prix est fixé en fonction du coût de production du produit, majoré de l'inflation et de quelques dépenses administratives accordées aux laboratoires.

Ce système de fixation du prix perdurera jusqu'aux ordonnances Jeanneney de 1967. Entre 1967 et 1999, on bascule progressivement vers le facteur de la valeur thérapeutique du produit. Le critère du coût de production est abandonné parce qu'il ne favorise pas l'innovation et qu'il est inflationniste -il suffit de faire augmenter les coûts de production pour obtenir un prix élevé. Par ailleurs, on quitte le monde historique de la construction de l'industrie pharmaceutique en France -le pharmacien devenu un industriel qui a l'habitude de travailler avec les autorités publiques nationales et de leur transmettre des informations- pour entrer dans un monde globalisé, dans lequel les groupes internationaux

n'ont pas le décompte par pays de leurs activités de recherche et développement, ce qui pose le problème de la transmission des éléments relatifs au coût de production.

Le système actuel date de 1999, et on peut à juste titre s'interroger aujourd'hui sur sa pertinence et son efficacité. Il repose sur le double système du service médical rendu -l'inscrit-on, ou non, au remboursement ?- et d'amélioration du service médical rendu (ASMR) –quelle est sa valeur par rapport à ce qui existe déjà ?-.

Les critères de fixation du prix des médicaments sont fixés dans la loi : la valeur thérapeutique, c'est-à-dire l'ASMR ; la population à traiter ; l'utilisation en vie réelle, qui consiste notamment à vérifier que les médicaments sont bien utilisés selon les indications pour lesquelles ils sont vendus ; l'évaluation médico-économique, critère introduit en 2004 et renforcé en 2012, pour les médicaments supposés innovants et ayant un impact budgétaire supérieur à 50 millions d'euros.

Ce dernier critère ne s'applique donc qu'à une partie des médicaments examinés par le CEPS. La France se distingue des pays anglo-saxons, dans lesquels l'évaluation médico-économique se fait pour l'inscription au remboursement et pas pour la fixation du prix, avec des seuils : si le prix est en dessous d'un certain seuil, il est inscrit au remboursement, sinon il ne l'est pas. Un médicament innovant peut ne pas être inscrit au remboursement au Royaume-Uni.

Le médicament a une vie, notamment tarifaire : son prix est le plus élevé lors de sa première commercialisation puis tout au long de sa vie il ne cesse de baisser, sous l'influence de différents facteurs : l'arrivée de concurrents et l'ancienneté d'inscription, avec la perte de la propriété intellectuelle sur la molécule.

Le CEPS n'est pas un acheteur : il fixe les prix. Il ne peut pas dire à un laboratoire qu'il ne fixera pas le prix d'un produit, même si c'est le vingtième produit dans une même aire thérapeutique. L'unique levier à sa disposition, c'est de dire au dernier arrivé que le seul moyen d'entrer sur le marché est d'être moins cher que les autres. Le code de la sécurité sociale précise que, quand un médicament n'apporte pas d'ASMR, il doit permettre de faire des économies. Ce sont les ASMR V, qui entrent avec un prix moins cher sur le marché et font ainsi baisser les prix des produits déjà présents.

M. Yves Daudigny, président. – Certains médicaments anciens, dont les prix sont très bas, gardent un intérêt thérapeutique, mais les laboratoires peuvent décider d'arrêter leur production car ils ne gagnent plus d'argent. Ces médicaments peuvent alors réapparaître un ou deux ans plus tard à un prix deux ou trois fois plus élevé. Ne faudrait-il pas en augmenter les prix pour éviter dans ruptures et conserver un médicament assez peu onéreux ?

Mme Véronique Guillotin. – Des études peuvent montrer qu'un médicament dont l'indication thérapeutique était intéressante il y a 15 ou 20 ans l'est aujourd'hui beaucoup moins. Le prix est-il régulièrement réévalué en fonction des études ? Je pense notamment au fer injectable.

M. Maurice-Pierre Planel. – On peut y ajouter les médicaments qui ne sont plus commercialisés qu'en France.

Qui définit les critères, c'est-à-dire la valeur thérapeutique d'un produit, la population et l'usage ? C'est la Haute Autorité de santé (HAS), une autorité indépendante et collégiale composée d'experts. Elle formule des avis que le CEPS suit.

La HAS réévalue chaque produit tous les cinq ans. Il est néanmoins très rare que la HAS réévalue un produit à la baisse, car l'objectif principal de la réévaluation quinquennale est de savoir si un produit est maintenu ou non à l'inscription. Elle a ainsi proposé l'arrêt de la prise en charge des médicaments anti-arthrosiques à action lente il y a deux ans et des médicaments anti-Alzheimer cette année.

Il peut y avoir des réévaluations intermédiaires, notamment provoquées par l'arrivée de concurrents. Cela a été le cas pour le traitement de l'hépatite C dont le prix a été réévalué deux fois en cinq ans. La dernière génération de médicaments fonctionne pour les quatre génotypes, contrairement aux précédentes. Par conséquent, la HAS a réévalué la totalité des produits et de la stratégie.

Les produits injectables, notamment de chimiothérapie à l'hôpital, ne sont pas tarifés par le CEPS.

La loi ne prévoit que la révision du prix, à la hausse ou à la baisse. Mais dans l'accord-cadre qui lie l'État, *via* le CEPS, et les industriels, *via* leur syndicat, Les entreprises du médicament (Leem), une disposition spécifique prévoit que ces derniers peuvent demander une majoration du prix des médicaments indispensables. Cela concerne moins de dix dossiers par an.

M. Yves Daudigny, président. – Il existe des cas où des laboratoires arrêtent de fabriquer un produit puis la molécule réapparaît sous un nouveau conditionnement bien plus cher.

M. Maurice-Pierre Planel. – Je n'ai pas connaissance de tels cas.

Je rappelle que je n'ai pas de visibilité sur l'intra-GHS.

Si la commercialisation d'un médicament est arrêtée et reprend deux ou trois ans plus tard, nous reprenons le dossier là où nous l'avions laissé. En effet, les changements d'exploitants de produits sont fréquents et, traditionnellement, le nouvel exploitant vient directement nous voir pour dire que les conditions tarifaires ne lui conviennent pas.

En France, je n'ai pas connaissance de cas, comme aux États-Unis, où le tarif est multiplié par 55 en une nuit.

Mme Sonia de la Provôté. – Ces cas concernent des produits d'oncologie plutôt à l'hôpital, où il n'y a pas de fixation du prix.

M. Yves Daudigny, président. – Les pharmaciens soulignent que les quotas sont une source de difficultés. Par qui sont-ils fixés ? Avec qui le laboratoire décide-t-il de limiter la livraison d'un médicament ?

M. Maurice-Pierre Planel. – Le laboratoire le décide seul.

M. Yves Daudigny, président. – Et le contingentement ?

M. Maurice-Pierre Planel. – Notre action sur les volumes se limite à vérifier contractuellement que le laboratoire ne dépasse pas le volume correspondant à la population fixée par la HAS. Par exemple, si la HAS déclare qu'une maladie rare concerne 32 personnes en France, nous nous assurons que le laboratoire produit bien pour 32 personnes et non 40, sinon cela signifie que le médicament sert à autre chose et qu'il n'y a pas de raison de le payer au prix décidé pour la maladie rare évaluée par la HAS.

Ensuite, il y a des seuils de volume. Ainsi, une remise est accordée lorsque le seuil de 10 000 boîtes est dépassé, une deuxième à 20 000 boîtes, et ainsi de suite.

M. Yves Daudigny, président. – Vous évoquez le cas où le laboratoire limite les livraisons en-deçà de la demande du grossiste répartiteur. La décision du laboratoire est-elle prise en concertation avec les partenaires publics ?

M. Maurice-Pierre Planel. – Le régime est organisé par la réglementation européenne et le laboratoire n'a aucunement l'obligation de commercialiser son produit en France, même si des associations de malades déplorent parfois que tel médicament soit vendu seulement à l'étranger.

Les délais du CEPS sont longs, c'est vrai. Mais le laboratoire dépose le dossier quand il le souhaite. Une fois que la HAS a donné son avis sur le remboursement, si le laboratoire ne veut pas fixer son prix avec le CEPS ou s'il n'est pas d'accord avec ce dernier, il peut décider de ne pas commercialiser son produit en France.

M. Yves Daudigny, président. – Disposez-vous d'exemples de médicaments non commercialisés en France ?

M. Maurice-Pierre Planel. – À ma connaissance, ce n'est le cas pour aucun médicament indispensable. Le marché français n'est pas connu, aujourd'hui, pour souffrir de l'absence de médicaments importants.

M. Yves Daudigny, président. – Ces propos sont précieux. En effet, nous devons éviter de construire une règle générale à partir d'un exemple.

M. Maurice-Pierre Planel. – Il ne faut pas confondre la non-commercialisation sur le marché français et le délai avant la commercialisation. Parfois, le produit peut arriver sur le marché français six mois ou un an après un autre marché. Or les malades échangent sur les réseaux sociaux et vont parfois acheter leur médicament à l'étranger.

M. Yves Daudigny, président. – Dans ce cas, la sécurité sociale les rembourse-t-elle ?

M. Maurice-Pierre Planel. – Oui, c'est la réglementation européenne.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Tout se fait suivant des accords transfrontaliers et dans le Nord, avec le groupement européen de coopération territoriale (GECT), c'est comme s'il n'y avait pas de frontières.

Avez-vous des données sur les exportations parallèles ?

M. Maurice-Pierre Planel. – Je n'en ai pas. Le *parallel trade* existe, mais le CEPS n'a pas de données et, à titre personnel, je n'ai jamais réussi à obtenir de réponses précises.

Sur le prix plancher, la situation est radicalement différente à l'hôpital et en ville. À l'hôpital, le paiement est au forfait ou à l'épisode et le prix du médicament est compris dedans. Il faudrait donc inclure le prix plancher dans le tarif. Il me semble qu'une proratisation du tarif est réservée au médicament, mais vérifiez-le avec la direction générale de l'offre de soins. La vraie question est : sur quel fondement construire le prix plancher ? Ce serait plutôt sur les coûts de production, qu'il faudrait expertiser.

Pourquoi un prix plancher en France dans un marché mondialisé ? Dans ce cas, que feront les autres pays ? En Europe, les prix sont administrés dans les pays latins, libres dans les pays anglo-saxons et l'Allemagne tandis que, dans les pays nordiques, les appels d'offres sont nationaux. Il y a donc une grande hétérogénéité. Le chemin sera long vers un prix unique.

Sur les produits matures et génériques, le CEPS répond au coup par coup selon les demandes des industriels.

Mme Sonia de la Provôté. – Il y a eu une remise à plat complète de l'arsenal médicamenteux lors de l'arrivée des médicaments génériques. Comment expliquer que des princeps soient moins chers que des génériques ou au même prix ? Y a-t-il eu un travail de fond sur ce point ?

M. Maurice-Pierre Planel. – Le caractère global et mécanique de la fixation du prix des génériques ne date que de fin 2015. Depuis, la règle de droit commun est la suivante : à l'arrivée d'un générique, le prix du princeps baisse de 20 % et celui du générique est fixé 60 % plus bas que celui du princeps avant décote.

Nous gérons le flux avec succès et travaillons sur le stock de génériques deux fois par an, avec le comité de suivi des génériques.

M. Yves Daudigny, président. – La décote n'est pas la même pour les biosimilaires ?

M. Maurice-Pierre Planel. – En effet. Nous sommes en cours de négociation avec les industriels.

Les baisses de 20 % et de 60 % portent sur les prix en ville. À l'hôpital, le générique et le princeps ont le même prix -celui du princeps décoté- pour pouvoir répondre aux appels d'offres. La concurrence se fait ensuite sur les rabais consentis aux établissements. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) y est très attentive.

En ville, la décote est différente pour le produit biologique de référence et son biosimilaire. Notre souhait est d'obtenir une baisse de 20 % pour le premier et de 40 % pour le second. Les pharmaciens doivent gérer le signal prix à la caisse, ce qui est très compliqué. Le produit sans brevet doit être moins cher. À l'hôpital, la décote serait commune, mais son montant n'est pas encore fixé.

M. Yves Daudigny, président. – On annonçait que les biosimilaires assureraient des milliards d'euros d'économies. Est-ce le cas ?

M. Maurice-Pierre Planel. – Des économies substantielles sont effectuées. En 2018, trois biosimilaires de produits qui réalisaient ensemble un milliard d'euros de chiffre d'affaires sont arrivés sur le marché, ce qui a entraîné des décotes de 20 % et 40 %.

Les biosimilaires sont aujourd'hui une réalité.

Mme Sonia de la Provôté. – Quand un médicament indispensable est régulièrement en pénurie ou en contingentement, réévaluez-vous son prix ? Ces manques sont de plus en plus fréquents.

M. Maurice-Pierre Planel. – Les critères de fixation des prix sont définis par la loi.

Je dois souligner que ce sont plutôt les industriels qui m'alertent sur les pénuries. Si d'aventure un produit cumule en même temps rupture de stock ou d'approvisionnement et demande de baisse de prix, l'industriel le souligne immédiatement.

M. Yves Daudigny, président. – Merci beaucoup. Nous vous écoutons toujours avec beaucoup de plaisir.

**Audition de Mme Catherine Bourrienne-Bautista, déléguée générale,
Mme Susana Chamorro, directrice des affaires scientifiques et
pharmaceutiques, Mme Marie-Claude Laubignat, responsable de la
commission des affaires pharmaceutiques et M. Pierre Banzet, représentant
des industriels (Synerlab) de l'association Générique Même Médicament
(Gemme)**

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux par l'audition de représentants de l'association Générique Même Médicament, plus communément appelée le Gemme. Je tiens à les remercier d'avoir répondu à notre invitation.

Le développement des médicaments génériques participe non seulement d'une politique de maîtrise des prix, mais également d'un mouvement de diversification des fournisseurs de produits essentiels pour nos concitoyens. Or il est apparu, à la lumière de nos précédentes auditions, que notre système d'autorisation de commercialisation et de fixation des prix des médicaments atteint ses limites dans la garantie d'un nombre suffisant de médicaments équivalents pour une même spécialité : un certain nombre de médicaments anciens comme de génériques peuvent être amenés à disparaître du marché en raison d'une rentabilité jugée insuffisante, les fabricants privilégiant d'autres marchés européens plus attractifs.

Votre approche sur ces sujets nous sera particulièrement précieuse dans notre réflexion.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous avez déjà reçu un questionnaire auquel nous souhaiterions recevoir des réponses écrites avant la fin du mois de juillet – nos délais sont très contraints.

Quelles sont, selon vous, les causes majeures des phénomènes de tension d'approvisionnement ou de pénurie de médicaments ? C'est tout le cœur de cette mission.

J'accorde une très grande importance à ma deuxième question : plusieurs des intervenants que nous avons déjà entendus nous ont indiqué que les pénuries pouvaient résulter de phénomènes de marché, les laboratoires privilégiant la vente de leurs produits dans les pays leur en offrant le meilleur prix. Confirmez-vous ce constat ?

Selon vous, le phénomène des exportations parallèles joue-t-il un rôle dans les pénuries de médicaments constatées sur notre territoire ? Disposez-vous d'une estimation de leur importance ?

Enfin, de l'avis de plusieurs des personnes auditionnées, les premiers plans de gestion des pénuries (PGP) mis en place à la suite de la loi Santé de 2016 seraient très peu opérationnels, voire vides. Quelles sont les difficultés rencontrées par les laboratoires dans leur mise en place ?

Mme Catherine Bourrienne-Bautista, déléguée générale de l'association Générique Même Médicament (Gemme). – Merci d'avoir sollicité le Gemme. Nous n'aborderons pas le cas du vaccin qui n'est pas dans le périmètre du médicament générique.

Le sujet des pénuries de médicaments est particulièrement sensible et important pour les laboratoires, quelles que soient les spécialités qu'ils commercialisent.

Les laboratoires de médicaments génériques commercialisent des spécialités plus anciennes, qui font très souvent partie des standards de la pharmacopée et dont il n'est pas possible de se passer. Pour certains, ce sont des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur pour lesquels il n'existe pas d'alternatives récentes. Un approvisionnement continu et équilibré du marché national est une priorité pour les laboratoires.

Le Gemme et les laboratoires ont été largement impliqués avec les autres acteurs de la chaîne dans l'élaboration des derniers textes réglementaires, notamment celui qui définit les PGP. Le travail collectif sur les ruptures se poursuit actuellement avec les fabricants, les grossistes-répartiteurs, les pharmaciens, les hospitaliers et l'administration. Une mesure du Conseil stratégique des industries de santé (CSIS) porte spécifiquement sur la gestion des pénuries et des tensions d'approvisionnement pour les médicaments anciens que sont les antibiotiques et les anticancéreux. Ces travaux seront porteurs pour l'ensemble des produits.

La question des ruptures n'est pas spécifiquement française. Elle est européenne, voire mondiale. Le Gemme collabore avec *Medicines for Europe* dans le cadre des travaux de l'Agence européenne des médicaments (EMA). Partout en Europe, les inquiétudes sur les ruptures comme les moyens d'action sont communs, sauf le PGP, qui est une spécificité française.

Il existe différents types de ruptures : les ruptures de stock, qui concernent la disponibilité du médicament chez le fabricant, et les ruptures d'approvisionnement, au niveau de la chaîne de distribution. Nous nous concentrerons sur les premières.

M. Pierre Banzet, représentant des industriels (Synerlab) de l'association Générique Même Médicament (Gemme). – Il existe plusieurs causes aux ruptures de stock. Premièrement, la mondialisation de la fabrication des substances actives entraîne une raréfaction des fournisseurs de principes actifs. Deuxièmement, des contraintes économiques

et environnementales ont mené à une forte délocalisation des industries hors d'Europe, ce qui complique la chaîne logistique. Troisièmement, il peut exister des difficultés de production dans cette industrie. Quatrièmement, la nouvelle demande en provenance des pays émergents, très forte, déstabilise le marché puisque les capacités de production ne sont plus adaptées. Cinquièmement, la contrainte économique associée à la pression constante sur les dépenses de santé peut amener les fabricants à prendre la décision stratégique de cesser la production d'un médicament ; ce n'est plus possible de la poursuivre, à perte, quand son prix baisse alors que les contraintes réglementaires augmentent. Enfin la multiplication des étapes de fabrication, liée à la mondialisation, fragilise le processus : il suffit qu'un petit ingrédient manque pour que toute la production soit arrêtée. Pour les spécialités plus anciennes, les contraintes économiques sont de plus en plus fortes. Le prix de revient peut devenir supérieur au prix de vente, le fabricant n'est alors plus en capacité de fabriquer le produit à un prix qui lui permette de le revendre sans connaître de perte.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Les modalités des appels d'offres des achats hospitaliers ne sont pas spécifiques au médicament, elles sont les mêmes pour l'ensemble des achats hospitaliers ; par conséquent, elles ne sont pas adaptées, notamment pour le délai entre la conclusion de l'appel d'offres et la date à laquelle le laboratoire doit fournir les médicaments. On manque de visibilité sur les quantités.

M. Pierre Banzet. – Les génériques ne sont pas un facteur de rupture, au contraire. Ils réduisent le risque puisque davantage d'acteurs peuvent combler les défaillances des uns et des autres, sauf si le fabricant de la substance active est le même pour tous.

Les produits injectables sont souvent les plus concernés par le risque de rupture car le processus de fabrication en lui-même est très complexe.

Mme Marie-Claude Laubignat, responsable de la commission des affaires pharmaceutiques de l'association Générique Même Médicament (Gemme). – On a mis en place des plans de gestion de pénuries qui rassemblent l'ensemble des mesures préventives et correctives qui permettent d'anticiper ou de minimiser les conséquences de l'éventuelle rupture de stock d'un médicament essentiel, d'intérêt thérapeutique majeur. Toutefois, ces plans ne règlent pas le problème quand la demande est supérieure à la capacité de production. Nous élaborons les PGP à partir de la liste des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur établie par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), publiée par décret. Nous constituons aussi des stocks de sécurité. Le contingentement, s'il n'est pas une solution satisfaisante, limite tout de même l'impact du manque pour les patients.

M. Yves Daudigny, président. – Qu'est-ce que le contingentement exactement ? Qui le décide ?

Mme Marie-Claude Laubignat. – La décision est toujours prise en lien avec l'ANSM. Celle-ci a créé un pôle de surveillance extrêmement efficace dans la conduite, le suivi et la coordination avec les industriels, notamment en ce qui concerne les stocks et l'identification. Nous, les industriels du générique, pouvons pallier la défaillance d'un concurrent ou du médicament princeps. Une solution peut aussi être l'importation, en lien avec l'ANSM, avec réétiquetage ou reconditionnement. Nous envoyons également des courriers d'accompagnement aux pharmaciens hospitaliers, auprès desquels il faut réagir très vite, parfois en livrant par taxi. Les PGP incluent aussi des sites alternatifs de fournisseurs de principes actifs ou de produits finis. Comme cela prend du temps, une des mesures futures

serait d'accélérer le processus de validation des sites de principes actifs ou de produits finis, afin de disposer d'au moins deux sites alternatifs.

Mme Susana Chamorro, directrice des affaires scientifiques et pharmaceutiques de l'association Générique Même Médicament (Gemme). – La communication entre les différents opérateurs concernés doit être optimisée pour que toutes les informations sur la rupture -causes, laboratoires concernés, état et évolution des stocks d'urgence, durée potentielle- soient fournies le plus rapidement possible aux professionnels de santé. Elle doit être précoce, dès l'alerte.

Certaines mesures existent déjà aujourd'hui, notamment depuis la mise en place des PGP en janvier 2017. Il semble toutefois que les PGP ne couvrent pas toutes les problématiques de la crise. Une réflexion commune entre les industriels et l'ANSM sur la nécessité d'harmoniser cet outil a débuté. Une surveillance de la couverture de soins des médicaments à intérêt thérapeutique majeur va également être mise en place avec les autorités, afin d'établir une liste des produits à risque, le nombre d'acteurs concernés, l'historique des causes de rupture et les difficultés d'approvisionnement constatées. Ainsi, on pourra définir ensemble l'outil de suivi régulier des stocks sous la responsabilité des laboratoires concernés.

Pour ce qui est du champ réglementaire, il faudrait instaurer des procédures accélérées pour les produits en pénurie afin qu'ils soient plus vite mis à disposition des malades grâce à davantage de flexibilité. Les contraintes réglementaires se sont multipliées et les délais sont trop longs et trop variables entre les pays, sachant que la production peut être localisée dans un site unique qui fournit beaucoup de pays. Quand la procédure d'enregistrement est trop longue, on peut attendre plusieurs mois, voire plusieurs années.

Nous demandons des mesures incitatives pour que les industriels rapatrient la production des principes actifs et des produits finis en Europe. Les premiers sont plutôt fabriqués en Chine, en Inde ou dans le Sud-Est asiatique. Il serait nécessaire d'intégrer tous les surcoûts de la fabrication en Europe. On assurerait ainsi notre indépendance sanitaire.

Enfin, en ce qui concerne les mesures économiques, le Gemme plaide pour une révision des modalités actuelles des appels d'offres hospitaliers afin d'en améliorer la lisibilité et l'anticipation. Il faudrait allonger le délai entre l'obtention de l'appel d'offres et le début effectif de l'exécution du marché. Nous plaçons aussi pour un découpage régional et une multiplicité des fournisseurs de médicaments, qui apporteraient de la souplesse ainsi qu'une solution de repli.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Ces dernières années, nous avons assisté au regroupement des achats des hôpitaux. Or n'avoir qu'un seul attributaire du marché fragilise l'approvisionnement.

Mme Sonia de la Provôté. – C'est le principe des groupements hospitaliers de territoire (GHT).

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Aujourd'hui, il n'y a que quelques acheteurs très centralisés bien plus larges que les GHT. Des appels d'offres émis à l'échelle des GHT offriraient une plus grande flexibilité.

M. Yves Daudigny, président. – Nous avons auditionné les acheteurs de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM).

Mme Susana Chamorro. – Pour les produits hospitaliers, nous plaçons pour la fixation d'un prix soutenable qui prenne en compte les mesures de prévention mises en place en amont par les laboratoires, lors de la soumission du marché.

M. Yves Daudigny, président. – Lors de précédentes auditions, on nous a dit qu'il serait difficile de fixer un prix plancher en France dans un marché mondialisé. Pourquoi les industriels ne refusent-ils tout simplement pas de répondre à des appels à bas prix ?

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Nous souhaitons que des critères autres qu'économiques soient intégrés dans le prix du médicament, par exemple des mesures de stock ou de multiplicité de fournisseurs.

Mme Sonia de la Provôté. – Voulez-vous un cahier des charges unique national ?

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Nous souhaitons une valorisation des critères de sécurisation dans le prix, qui est souvent le critère prédominant de l'attribution d'un appel d'offres.

En ville, nous souhaitons une revalorisation des prix pour pouvoir poursuivre l'exploitation d'un produit quand le coût des principes actifs augmente tout comme celui des contraintes, telles que la sérialisation et les pictogrammes.

M. Yves Daudigny, président. – Les fabricants ont toujours la possibilité de demander une modification du prix, or il y a peu de demandes.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – L'article 16 de l'accord-cadre s'applique plutôt aux produits en situation de monopole, puisque la demande émane du laboratoire. C'est plus compliqué lorsqu'il y a plusieurs opérateurs, ce qui est le cas des génériques.

M. Yves Daudigny, président. – Cette demande relève davantage du domaine conventionnel, entre les laboratoires et le CEPS, que du domaine législatif.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Tout à fait. Il faudrait rendre l'article 16 plus opérationnel.

Mme Sonia de la Provôté. – Vous donnez l'impression que la pénurie n'existe pas dans les génériques. Ce n'est pas le cas.

Votre industrie est-elle capable d'accompagner l'Europe dans une démarche de réindustrialisation ? Les médicaments génériques existent parce qu'ils ont été portés par les politiques publiques. Ce serait un retour vertueux.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Nous y travaillons dans le cadre du CSIS avec les fabricants de principes actifs rassemblés au sein du syndicat de l'industrie chimique organique de synthèse et de la biochimie (Sicos). La réflexion sur les antibiotiques et les anticancéreux, menée par le CSIS, bénéficiera à toute l'industrie.

Nous devons travailler sur l'ensemble du champ, y compris sur les contraintes de coûts et les contraintes environnementales.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Lorsqu'un fabricant sait qu'il va arrêter la production d'un principe actif, il pourrait l'annoncer afin qu'il soit possible de trouver un autre fabricant. Des mesures incitatives pourraient-elles être prises pour que l'entreprise s'installe en Europe, voire en France ?

Mme Marie-Claude Laubignat. – Le fabricant d'un principe actif qui a l'intention d'en arrêter la production a l'obligation de nous en avertir entre douze et dix-huit mois avant, afin que nous ayons le temps de qualifier une nouvelle source, de l'auditer puis de faire réaliser les trois lots de validation du produit fini. La réglementation européenne et française, extrêmement contraignante, rend nécessaire un délai de douze à vingt-quatre mois pour valider un médicament. C'est pourquoi, dans les PGP, nous plaidons auprès des usines pour qu'elles qualifient un deuxième fournisseur de principes actifs.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Des délais existent aussi quand un laboratoire souhaite arrêter la commercialisation d'une spécialité.

Mme Marie-Claude Laubignat. – Pour les médicaments dits d'intérêt thérapeutique majeur, nous discutons de l'arrêt de la commercialisation avec l'ANSM un an avant, afin de voir ce qui peut être fait, comme céder l'autorisation de mise sur le marché à un autre acteur pour faire travailler d'autres sites de production, ou rediscuter du prix pour que le fabricant ne produise plus à perte.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Revenons sur le caractère angoissant du générique, lorsqu'un médecin écrit « non substituable » sur l'ordonnance et que le pharmacien n'en tient pas compte. Je suis président bénévole d'une maison de retraite. Les personnes âgées sont angoissées lorsque leurs comprimés varient de couleur ou de forme. N'est-il pas possible d'écrire une charte imposant la même couleur et la même forme, voire le même conditionnement, à tous les médicaments identiques ?

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Nous avons bien analysé cet axe. Pour limiter ce changement que vous qualifiez d'angoissant, la convention pharmacien prévoit de stabiliser le patient sur le même produit – l'avantage des personnes âgées étant qu'elles sont peu nomades.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous demandez les efforts aux autres.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – La nécessité d'une même taille, forme et couleur que le médicament princeps a été introduite dans la loi, mais la mise en œuvre est freinée par son caractère spécifiquement français, dans un marché mondial. Ce serait plus efficace si c'était plus largement étendu.

Mme Sonia de la Provôté. – Quelle est la part du générique dans le médicament et que représentent ses laboratoires, économiquement ? Plus on pèse lourd, plus on peut modifier la chaîne de fabrication et faire revenir la production en Europe.

Mme Catherine Bourrienne-Bautista. – Le médicament générique représente 36 % du volume du marché pharmaceutique remboursable en France, contre plus de 50 % pour la moyenne européenne. Nous vous préciserons ces données par écrit.

M. Yves Daudigny, président. – Merci.

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

Audition de représentants des syndicats des personnels de Sanofi

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux par l'audition de représentants des formations syndicales de l'entreprise Sanofi. Je tiens à remercier nos intervenants d'avoir répondu à notre invitation.

Notre mission d'information s'attache à faire la lumière sur les causes de pénurie de médicaments et de vaccins et l'exemple de votre entreprise nous est particulièrement précieux dans la mesure où Sanofi est leader en France dans la production de vaccins, au travers de sa filiale Sanofi Pasteur. Or il apparaît sur le site de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) que plusieurs vaccins, dont certains commercialisés par Sanofi, ont connu des ruptures de stock depuis 2016. La relance de la politique vaccinale suppose que nos capacités d'approvisionnement puissent satisfaire les besoins de notre population, notamment dans un contexte où il appartient tant aux pouvoirs publics qu'aux laboratoires de reconquérir la confiance de nos concitoyens dans les vaccins. Il nous sera utile de savoir si vous pensez que, parmi les onze valences désormais obligatoires, celles qui sont commercialisées par votre entreprise pourront être approvisionnées sans difficulté.

Je vous propose donc que nous échangions pendant environ une demi-heure sur votre analyse des causes qui peuvent expliquer les ruptures de stock et les tensions d'approvisionnement affectant les vaccins.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Quelles sont, selon-vous, les principales causes des situations de pénurie ou de tension d'approvisionnement constatées au cours des dernières années pour votre entreprise ? Pour quelles raisons la production de vaccins est-elle particulièrement touchée ?

Plusieurs des intervenants que nous avons déjà entendus nous ont indiqué que les pénuries pouvaient résulter de phénomènes de marché, les laboratoires privilégiant la vente de leurs produits dans les pays leur en offrant le meilleur prix. Confirmez-vous ce constat ?

Quels sont les maillons de la chaîne de production pharmaceutique qui vous paraissent aujourd'hui les plus fragiles ? Pour quelle raison ?

Quelles sont les solutions que vous souhaiteriez voir mises en œuvre pour prévenir et gérer au mieux les situations de pénurie ?

M. Yann Tran, délégué syndical (CFDT) Sanofi R&D (Recherche et Développement). – Pour l'ensemble des médicaments, au-delà des seuls vaccins, les situations de pénuries peuvent résulter de plusieurs facteurs. En premier lieu, les industriels cherchent à réduire au maximum les coûts de production : ils privilégient la production à flux

tendus en raison du caractère coûteux de la constitution et de la gestion de stocks. Une deuxième raison réside dans la nécessité de se fournir en matières premières auprès d'acteurs éloignés de la France -ce constat n'étant pas valable seulement pour Sanofi, mais pour l'ensemble du secteur. De leur côté, les fournisseurs de matières premières ont tendance à se concentrer pour atteindre une taille critique, ce qui contribue à alimenter les difficultés de l'ensemble de la chaîne de fabrication en cas de problème survenant chez l'un de ces fournisseurs. Enfin, une troisième raison résulte des stratégies mises en œuvre par les entreprises pharmaceutiques, qui choisissent de ne pas investir dans la création d'usines doubles qui permettraient de pallier la défaillance d'un site de production. L'usine Sanofi n'échappe pas à ce modèle industriel qui vaut pour l'ensemble du secteur.

M. Humberto De Sousa, délégué syndical (CFDT) Sanofi Pasteur. – Mes propos porteront davantage sur l'activité de production de vaccins. Il s'agit d'un marché en forte progression, avec une demande accrue. Les temps de fabrications des produits étant très longs, l'industrie des vaccins est cependant peu réactive. Une combinaison pédiatrique comportant cinq valences peut nécessiter jusqu'à 36 mois de fabrication, entre le moment où le lot est mis en production et sa commercialisation. Un grain de sable dans les rouages de la fabrication de l'une ou l'autre de ces valences peut entraîner des délais importants pour la mise à disposition du produit fini. Nous travaillons sur un matériau vivant et biologique, ce qui emporte des aléas de fabrication spécifiques par rapport à d'autres industries exploitant des matières inertes -je pense par exemple au secteur de la métallurgie, dans lequel j'ai précédemment travaillé. C'est un élément à garder en tête dès lors que l'on se penche sur le problème des ruptures de stock.

À cela s'ajoute que l'entreprise peut mettre en œuvre une stratégie d'optimisation des coûts afin de concentrer ses efforts sur ceux de ses produits qui ont la plus forte valeur ajoutée. Il me semble cependant qu'un équilibre doit être trouvé entre cette recherche de valeur ajoutée et les impératifs de santé publique.

Mme Sonia de la Provôté. – Qu'entendez-vous par vaccins à plus forte valeur ajoutée ? Y a-t-il des critères objectifs en la matière ?

M. Humberto De Sousa, délégué syndical (CFDT) Sanofi Pasteur. – Certains vaccins sont plus rentables que d'autres parce qu'ils permettent de dégager davantage de marge brute. Un vaccin comportant cinq valences nécessite plus de travail et de temps que d'autres produits ; son prix est déterminé en conséquence. Vous pourrez poser directement la question à la direction. Nous constatons en tous cas, je le répète, que certains aspects de santé publique ne sont pas suffisamment pris en compte dans la stratégie industrielle de l'entreprise.

M. Yann Tran, délégué syndical (CFDT) Sanofi R&D (Recherche et Développement). – Certains vaccins peuvent rapporter davantage en volume ou en prix, notamment par rapport à des produits plus anciens ou visant une population plus petite, que l'entreprise peut dès lors choisir de ne plus fabriquer. Certains marchés sont plus rentables que d'autres. Ces facteurs stratégiques, qui ne sont pas propres à l'entreprise Sanofi, entrent en jeu dans les décisions d'investissement des laboratoires.

M. Jean-Luc Chatelard, délégué syndical (CFDT) Sanofi Pasteur. – Il faut garder à l'esprit la spécificité de la chaîne de fabrication et de mise à disposition du vaccin. Nous travaillons sur du vivant, qu'il s'agisse de bactéries ou de virus, ce qui implique des exigences et des contrôles de plus en plus importants et des compétences spécifiques. Le maintien d'un milieu stérile et aseptique sur l'ensemble de la chaîne complexifie les

processus. Nous devons par ailleurs respecter la chaîne du froid du début de la fabrication à l'administration du produit au patient. Ce sont autant de facteurs qui différencient l'activité de production des vaccins de celle d'autres médicaments.

Comme l'a souligné mon collègue, les processus de fabrication sont extrêmement longs, et varient entre 18 et 36 mois en fonction des produits. Plus les vaccins sont complexes et combinés, plus ils requièrent de technicité et d'attention tout au long de la chaîne de fabrication et de contrôle. En moyenne, 70 % du temps de fabrication, jusqu'à la fabrication des lots, est consacré aux opérations de contrôles.

J'en viens plus précisément à la question des ruptures de marché. Il est important pour les industriels d'avoir une vision claire des besoins des différents États à moyen terme, dans la mesure où la longueur des temps de fabrication rendent difficiles les changements d'orientation des chaînes de fabrication en fonction de la demande. Une meilleure vision des besoins en amont permet de provisionner la demande au moyen d'un lissage de la *supply chain* afin de faire face aux besoins. Quoique Sanofi soit une entreprise française, sa chaîne de fabrication est organisée de manière internationale : nous devons donc avoir une vision des besoins français pour pouvoir y satisfaire -d'autant que les maladies ne s'arrêtent pas aux frontières.

Pour les vaccins sur lesquels il existe un produit concurrent, les choix d'allocation aux marchés sont faits en fonction notamment du prix de vente. C'est une évidence et une réalité.

Mme Michelle Anclin, déléguée syndical (CFTC) Sanofi Pasteur. – Le nombre de fabricants de vaccins disposant d'un portefeuille important de produits et capables de couvrir la demande mondiale est réduit. En outre, peu d'entreprises, à l'échelle mondiale, sont capables de franchir les fortes barrières à l'entrée de l'activité de production de vaccins. De ce fait, la croissance de la demande mondiale de vaccination emporte de fortes sollicitations sur les industriels du secteur, dont la capacité de production est limitée. Sanofi et Sanofi Pasteur privilégient encore dans une certaine mesure la France et l'Europe, mais il est difficile de ne pas répondre à la demande des autres pays : les préoccupations de santé publique n'existent pas qu'en Europe et dans les pays développés ! Dans cette perspective, les difficultés et les problèmes de production concernent tout le monde.

Lorsque nous avons pris des engagements contractuels sur des programmes publics de vaccination, nous les respectons ; nous sommes cependant ensuite obligés de faire des allocations. Il est vrai que, une fois que nous avons servi nos engagements contractuels, la société privilégie les marchés sur lesquels les prix sont les plus élevés. C'est une réalité économique que tout le monde peut constater.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous parlez beaucoup de facteurs économiques. Il nous a été reporté que, dans le cadre des marchés hospitaliers, la défaillance d'un laboratoire pouvait entraîner la reprise du marché par une autre entreprise, qui pratique alors des prix allant de 500 à 2000 % de celui initialement consenti. Il faut aussi savoir reconnaître que la santé publique est financée par de l'argent public.

Mme Michelle Anclin, déléguée syndical (CFTC) Sanofi Pasteur. – De telles situations ne concernent pas les vaccins.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Comment les garanties des engagements contractuels pris dans le cadre des programmes de vaccination sont-elles déterminées ? Qui s’engage sur les volumes et les coûts, notamment ?

Mme Michelle Anclin, déléguée syndical (CFTC) Sanofi Pasteur. – Les industriels prennent des engagements ; il n’y a cependant pas de garantie qu’ils puissent effectivement y répondre. Le problème est celui de l’adéquation entre la demande et l’outil de production. Nous sommes des industriels responsables ; mais même si nous faisons tout ce qu’il faut pour que les choses se passent bien, il y a toujours des aléas de production, pour l’ensemble des producteurs de vaccins.

Mme Sonia de la Provôté. – La contractualisation perd de son intérêt pour des produits aux processus de fabrication aussi longs et complexes ! Si je comprends bien, il faudra trois ans avant que l’on sache si l’industrie pourra répondre au nouveau calendrier vaccinal ? L’outil industriel n’est-il pas sous-dimensionné ?

M. Jean-Luc Chatelard, délégué syndical (CFTC) Sanofi Pasteur. – Entre le moment où la décision de construction d’un nouveau site industriel ou d’une augmentation de capacité sur une chaîne de production est prise et la libération du premier vaccin issu de cette chaîne, il peut s’écouler 5 à 10 ans. Aux impératifs industriels s’ajoutent les contraintes liées aux procédures d’agrément par les autorités. Comme dans toute industrie, un industriel pharmaceutique qui engage des millions d’euros sur de nouvelles unités de production a besoin d’avoir des engagements de volumes et de prix. Il est important qu’il y ait un dialogue resserré entre les industriels et les États, pour garantir une visibilité à tous.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Permettez-moi de relayer une interrogation d’un membre de notre mission d’information, qui ne peut malheureusement pas être présent aujourd’hui. Votre entreprise recourt semble-t-il à un nombre significatif de salariés en contrats courts pour répondre aux situations de surcroît d’activité. Ce type d’emploi permet-il selon vous de garantir la qualité de la production des médicaments et des vaccins ? Nous savons que les situations de pénurie peuvent découler du rejet de lots défectueux.

M. Patrick Rojo, délégué syndical (CGT) Sanofi Winthrop industrie (Swi). – Les ruptures peuvent être dues à une hausse de la demande, à une décision politique de la part de l’entreprise de restriction de ses capacités de production, ou à une stratégie de rupture visant à maintenir le niveau des prix. Le tableau est complexe. Nous défendons la satisfaction des besoins de santé publique, sur le territoire français en priorité -où la sécurité sociale est payeur-, et la place de la France dans la stratégie industrielle mondiale.

Prenons l’exemple du Lovenox®, qui est un anticoagulant injectable. Ce produit est vendu à un prix bas sur le marché français, mais élevé en Allemagne ou aux États-Unis. Alors que les deux usines qui en assurent la production sont situées en France, nous constatons une tension pour ce produit sur le marché français. Cela signifie que l’entreprise a fait le choix d’alimenter les marchés les plus rémunérateurs.

Il n’y a plus de politique de stock en raison des coûts associés à l’immobilisation. Ce choix est critiquable, dans un contexte de difficultés d’approvisionnement générales et de désinvestissement de la production.

Les tensions viennent des choix politiques effectués par l'entreprise. Notre outil industriel est vieillissant ; les plans sociaux successifs ont fait baisser le nombre de salariés et posent la question du maintien de la compétence ; la multiplication des contrats courts et de la sous-traitance celle de la qualité de la production. Je ne suis pas compétent dans le domaine des vaccins ; sur les autres médicaments, je constate que l'industrie pharmaceutique prend des risques. Nous avons de plus en plus de lots à retraiter, et nous observons un retour des réclamations des pharmaciens, des hôpitaux et des patients. Les procédures ont été réduites sur certains produits. Si l'on appliquait le même modèle de gestion à l'aviation civile, nous assisterions à des catastrophes aériennes à répétition ! Et, alors que l'industrie aéronautique se sert des catastrophes pour enrichir sa *check-list*, on observe dans la période récente une évolution contraire pour la production de médicaments.

La réunion est close à 12 h 30.

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

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de représentants de Sanofi

M. Yves Daudigny, président. – Cette audition sera l'occasion de mieux comprendre la stratégie de Sanofi pour assurer une production de vaccins et de médicaments capable de répondre aux besoins de notre population.

Plusieurs ruptures ou tensions d'approvisionnement listées sur le site de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) concernent des vaccins, dont certains commercialisés par Sanofi. Or les pouvoirs publics et les laboratoires doivent regagner la confiance de nos concitoyens dans les vaccins. À votre connaissance, les onze valences obligatoires ont-elles été épargnées ? Que mettez-vous en œuvre pour relocaliser certaines unités de production en France et en Europe et mieux sécuriser l'approvisionnement en vaccins ?

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – En introduction, permettez-moi de vous poser quelques brèves questions, parallèlement au questionnaire que vous avez reçu. Quelles sont les principales causes des situations de pénurie ou de tension d'approvisionnement constatées au cours des dernières années pour votre entreprise ? Pour quelles raisons la production de vaccins est-elle particulièrement touchée ? Plusieurs intervenants nous ont indiqué que les pénuries pouvaient résulter de phénomènes de marché, des laboratoires privilégiant la vente de leurs produits dans les pays leur offrant le meilleur prix. Confirmez-vous ce constat ? Quels sont les maillons de la chaîne de production pharmaceutique qui vous paraissent les plus fragiles et pour quelles raisons ? Les nouvelles obligations découlant de la sérialisation ont-elles un effet sur les chaînes de production de votre entreprise ? Enfin, si le site de Mourenx restait fermé plusieurs mois, n'y aurait-il pas un risque de rupture concernant la Dépakine® ?

M. Neil Bernard, directeur aux relations gouvernementales France. - Assurer l'approvisionnement est un sujet majeur pour toute la chaîne du médicament, mais également

extrêmement complexe. Une multiplicité d'acteurs intervient, avec une dimension mondiale. Les causes de ruptures sont en outre multifactorielles.

Sanofi compte plus de 100 000 collaborateurs dans 36 pays, 81 sites de production. La France est une plateforme d'excellence tant pour nos activités de recherche et de développement que pour nos activités de production, avec 25 400 collaborateurs, 35 sites implantés dans 10 des 13 régions métropolitaines, dont 18 sites de production, une centaine de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur incluant nos 15 vaccins. Nous investissons chaque année près de 250 millions d'euros dans nos capacités de production afin de rester compétitifs et de garantir l'approvisionnement tout au long de l'année.

Mme Nathalie Le Meur, pharmacien responsable de Sanofi-Aventis France. - Le sujet est complexe en ce qu'il est à la fois multiacteurs et multicauses.

Les industriels du médicament doivent se conformer aux réglementations européenne et française. Nos sites de fabrication et d'exploitation sont soumis à des autorisations d'ouvertures, à des procédures de certification de fabrication et de distribution, à la qualification des fournisseurs, à la vente à des clients habilités et à des inspections. Depuis 2012 s'ajoute l'obligation de fournir en continu le marché pharmaceutique. Les fabricants de substances actives font l'objet d'obligations différentes. Le milieu de la répartition s'est beaucoup diversifié et fragmenté ces dernières années : les grossistes, les dépositaires, les groupements, les centrales d'achats. Les acteurs de la répartition doivent ainsi avoir quinze jours de stocks et couvrir 90 % des références de médicaments sur le territoire national. Les habitudes de prise en charge thérapeutique des professionnels de santé peuvent également varier d'un pays à l'autre. Les autorités sont très présentes. Les avis de l'Agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et de la Haute Autorité de santé (HAS) peuvent diverger sur le caractère essentiel ou important de telle ou telle spécialité pharmaceutique. Viennent enfin les dispensateurs que sont les pharmacies hospitalières ou les officines. En tant qu'industriels du médicament, nous jouons un rôle, mais c'est toute la chaîne pharmaceutique qu'il faut considérer dans son ensemble.

Les causes de ruptures sont elles-mêmes multifactorielles. Une enquête du syndicat Les entreprises du médicament (Leem) de 2013 en relève trois : l'augmentation des besoins et les capacités associées, les techniques de production et les substances actives.

Les besoins mondiaux croissent de 6 % par an et les capacités de production peinent à s'ajuster. La chimie des substances actives s'est largement délocalisée voilà une quinzaine d'années vers l'Inde ou la Chine pour des raisons de coût et d'environnement. Elle se raréfie et nous souffrons parfois d'un manque cruel de certaines molécules. Nous pourrions l'illustrer avec l'affaire des héparines contaminées qui remonte à plus de dix ans : la falsification des produits avait entraîné un certain nombre d'inspections dans les pays incriminés et d'arrêt de la production chez plusieurs fournisseurs de substances actives. On assiste désormais à un phénomène inverse, avec le développement de normes environnementales dans les pays asiatiques qui se conjugue à la raréfaction des fournisseurs de substances actives. À cela s'ajoute la fragmentation des chaînes de production et de distribution, avec des augmentations de temps de cycle qui obligent à prévoir des stocks à chaque étape, ce qui complexifie l'enchaînement. L'accès aux soins se développe et la prévisibilité des marchés est difficile à anticiper ; or il faut garantir une équité de traitement pour tous les patients. Je prends pour exemple l'expression d'un vrai besoin sur la classe des antituberculeux dans le contexte des mouvements migratoires que nous observons aujourd'hui. Des problèmes sur un produit peuvent provoquer un effet domino sur l'ensemble

d'une classe concernée. C'est ce qui s'est produit avec les antibiotiques, à la suite de la fermeture d'usines chinoises. Les aléas sont beaucoup plus importants que par le passé.

Dans le cadre de l'affaire du Lévothyrox®, Sanofi a été sollicité pour pallier cette difficulté temporaire qui nous a amenés avec une mobilisation maximale et rapide à importer de la L-thyroxine allemande avant de l'enregistrer en France.

L'industrie pharmaceutique est en outre une industrie de pointe très réglementée pour la sécurité du patient. Les lots rejetés lors des contrôles sont jetés, ce qui peut avoir des conséquences. Tout changement dans la chaîne de production fait l'objet d'une approbation par les autorités de santé, suivant de longs processus différents d'un pays à l'autre. Il faut deux à trois ans pour changer un site de production. La fabrication de produits stériles faisant intervenir des actifs délicats à manipuler demande des ateliers dédiés et des usines très spécialisées. Les temps de cycles sont parfois très longs : un an pour le Lovenox®, deux ans pour un corticoïde injectable, parfois plus pour les vaccins. L'industrie du médicament favorise un dialogue étroit avec les autorités de santé pour conserver une certaine souplesse d'adaptation aux contraintes réglementaires en fonction de situations critiques.

Pour finir, le contexte économique peut aussi alimenter des situations de rupture, avec des prix des médicaments qui sont en France, en règle générale, inférieurs à ceux pratiqués dans d'autres pays européens.

M. Yves Daudigny, président. – Les prix pratiqués en France sont-ils bas par rapport aux autres pays, au-delà des cinq pays européens habituellement cités ?

Mme Nathalie Le Meur. - En règle générale, nous nous situons plutôt dans une fourchette basse.

M. Neil Bernard. - Les comparaisons dépendent de la classe thérapeutique, du niveau de maturité des produits et de leurs conditions d'évaluation. Le corridor de prix européens s'applique essentiellement aux médicaments dont l'ASMR, l'amélioration du service médical rendu, attribuée par la Commission de la transparence est de niveau élevé, soit des ASMR I à III. Les produits matures sont antérieurs à ces évaluations et leur fourchette de prix ne s'y réfère pas. Il est donc difficile de vous répondre de manière générale : le prix varie en fonction des situations d'antériorité sur le marché, des niveaux d'évaluation, de la disponibilité au sein des différents pays.

Mme Nathalie Le Meur. - Pour certaines classes thérapeutiques, en particulier des molécules anciennes de référence en termes de valeur médicale, les prix sont relativement bas. La question de la soutenabilité plus que de la rentabilité se pose pour maintenir un équipement industriel aux normes. Pour les antibiotiques, par exemple, nous sommes dans une logique de préservation de petits volumes correspondants à des traitements particuliers. Dans ce contexte, le modèle économique est peut-être à revoir. À l'hôpital, il faudrait passer d'une logique purement économique à une logique de santé publique dans les appels d'offres pour les médicaments essentiels, avoir plusieurs fournisseurs, des engagements de volumes contractuels, pour adapter en conséquence la logistique hospitalière et l'améliorer. Enfin, il faut tenir compte des aléas de la distribution pharmaceutique sur l'ensemble du territoire.

M. Philippe Juvin, pharmacien responsable de Sanofi-Pasteur SA. - La fabrication des vaccins à partir de micro-organismes vivants possède des spécificités. Les industriels fabricants doivent relever le défi de la durée de fabrication et de la variabilité liée

au vivant, mais aussi celui de l'environnement réglementaire et du marché mondial, d'où leur besoin d'anticiper fortement les décisions.

Sanofi-Pasteur compte 12 établissements industriels dans le monde. Le plus gros établissement pharmaceutique de recherche et développement et de production de vaccin au monde est situé en région Rhône-Alpes ; un autre est implanté en Normandie. Plus de 6 000 personnes travaillent sur ces deux sites, qui font l'objet d'investissements considérables. La fabrication du vaccin, notre cœur de métier, est extrêmement longue, allant de 6 mois pour un vaccin contre la grippe à trois ans pour certaines combinaisons pédiatriques.

Il faut compter jusqu'à trois ans entre le lancement de la fabrication et la disponibilité des doses. L'anticipation est donc indispensable dans nos métiers. Une centaine de matières premières entrent dans la fabrication, notamment comme réactifs, et nous avons recours à plus de cent méthodes de contrôle pour garantir la qualité. Pour mettre à disposition un vaccin hexavalent, il faut qu'il ait passé quelque 1 200 tests. Les pharmaciens de nos usines attestent de la qualité, ou refusent la mise sur le marché. Avec les produits dérivés du sang, les vaccins sont les seuls produits faisant l'objet, en plus, d'un contrôle systématique et d'une libération par l'ANSM. Or, le contrôle de qualité consomme déjà 60 % du temps. De plus, les péremptions sont relativement courtes et il faut garder les produits au froid, ce qui rend plus difficile la constitution de stocks importants.

Ajoutons que la demande mondiale est aussi fluctuante que difficile à prédire. Outre les épidémies, il arrive que les autorités d'un pays disposent soudainement de moyens pour lancer des campagnes de vaccination. Ainsi, à la suite d'épidémies en 2014, la demande mondiale de vaccins pédiatriques a augmenté, en 2015, de 50 % car dix-sept États ont lancé des campagnes de vaccination et ont provoqué de ce fait une rupture. Pour compenser, nous avons accru la cadence, passant aux trois huit, parfois sept jours sur sept – mais, comme nous ne sommes que deux fabricants -compte tenu des prix et de l'écosystème mondial- à assurer la fabrication des vaccins pédiatriques qui contiennent l'antigène de la coqueluche, et que l'autre a rencontré des difficultés, il a fallu plusieurs mois. Ces tensions ont été douloureuses pour tout le monde – même pour nous, qui sommes aussi parents... – mais nous avons évité toute situation critique.

En matière de vaccins, les normes ne sont pas uniformisées dans le monde, non plus que les pharmacopées, qui précisent les spécifications auxquelles doivent répondre les vaccins et les tests applicables. C'est un véritable casse-tête ! Quant à l'AMM, à chaque fois que l'industriel améliore ses installations ou ses méthodes, il doit déposer une demande de variation. Selon les pays, le contenu de cette demande, et le délai de traitement, varient énormément. La reconnaissance mutuelle entre 27 pays européens est une bonne chose, mais nous servons 150 pays... Avec des réglementations en complexification constante, cela devient mission impossible. Quoi qu'il en soit, nous investissons constamment dans les compétences et l'amélioration des processus : un milliard d'euros depuis dix ans, et nous maintiendrons le même rythme -147 millions d'euros très récemment sur notre établissement de Val-de-Reuil afin de doper nos capacités de production de vaccin contre la grippe-, tout en continuant à coopérer avec les autorités de santé.

M. Yves Daudigny, président. – Parmi les médicaments que vous fabriquez, certains ont-ils été en rupture ? En tension ? En pénurie ? Si oui, pour quelle raison principale ? Le contingentement est une décision prise par les autorités de santé et les

industriels. L'instauration de quotas, elle, est le fait des seuls industriels. Pouvez-vous nous éclairer sur cette pratique ?

M. Philippe Juvin. – Il n'y a aucune inquiétude sur les vaccins obligatoires. Pour le reste, je n'ai pas de statistiques précises, mais les causes ne peuvent être que celles que j'ai décrites. Par exemple, pour le vaccin contre la rage, la demande augmente continuellement, et plus rapidement que notre capacité à accroître l'offre, d'où des tensions régulières. Il peut aussi y avoir des effets domino : si l'autre fabricant rencontre une difficulté, celle-ci se répercute sur nous. Ainsi, pour l'hépatite A, Sanofi-Pasteur n'est qu'un petit fournisseur en volume, mais nous sommes régulièrement en tension car le fournisseur principal a des difficultés. En 2017, en tous cas, la fourniture de vaccins s'est mieux passée qu'en 2015.

Mme Nathalie Le Meur. – Les signalements faits à l'ANSM n'amènent pas tous à des ruptures, grâce à l'anticipation. Pour le Lovenox®, la cause est la raréfaction de la matière première, liée à une hausse des besoins dans les marchés émergents. Nous avons pu faire enregistrer un site alternatif de production, ce qui a évité la rupture. Pour la fludarabine, nous avons évité la rupture à l'hôpital alors que nous n'en sommes qu'un petit producteur.

Le contingentement ou l'application de quotas permettent le pilotage des stocks pour garantir l'équité de traitement.

M. Yves Daudigny, président. – En concertation avec l'ANSM ?

Mme Nathalie Le Meur. – Oui. Les pharmaciens responsables que nous sommes sont systématiquement associés.

M. Philippe Juvin. – Le contingentement est établi en parfait accord avec l'autorité de santé. Il s'agit de réserver les doses aux populations à risque, et les allocations par pays sont faites uniquement selon des critères de santé publique : le pays dispose-t-il d'un vaccin alternatif ? Est-ce un programme de primo-vaccination ? Public ? Le produit est-il déjà lancé ? Telles sont les règles éthiques qui prévalent, à l'exclusion de toute considération sur les prix. Les contingentements sont des composantes majeures des PGP, qui prévoient de prévenir, pallier et communiquer.

M. Alain Dutilleul, directeur des affaires publiques pour la France. – La concertation avec les autorités de santé se fait à plusieurs niveaux. À l'échelle nationale, l'anticipation est primordiale, notamment pour un nouveau produit. Quand une nouvelle vaccination entre dans le calendrier vaccinal, il est indispensable que nous ayons pu anticiper cette modification pour nous adapter. Au niveau européen, l'action commune à venir est une belle opportunité pour accroître la soutenabilité des vaccins. La *Joint Action on Vaccination* est une belle opportunité à saisir, car elle vise notamment à travailler ensemble sur la soutenabilité de la production vaccinale pour prévenir les maladies infectieuses.

Nous travaillons sur la question de la double libération des lots : est-elle indispensable ? Nous réfléchissons aussi à une harmonisation des calendriers vaccinaux européens, et des délais réglementaires. De plus, pour fluidifier le marché européen, il faut homogénéiser les conditionnements et les notices. Enfin, il faut mieux gérer les exportations parallèles et garantir un cadre propice aux investissements.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Si le site de Mourenx fermait pendant plusieurs mois, y aurait-il un risque de pénurie sur la Dépakine® ? En juin 2017, la Cour des

comptes appelait au développement des stocks déportés mutualisés entre centrales d'achat hospitalières. Cette mesure vous paraît-elle pertinente et applicable ?

Mme Nathalie Le Meur. – À Mourenx, nous avons des stocks suffisants, et nous préparons la continuité d'approvisionnement avec les autorités de santé.

M. Philippe Juvin. – Sur les stocks déportés, je suis partagé, car il nous serait difficile d'accepter d'être responsables de produits qui ne seraient plus sous notre contrôle direct. Pour le vaccin, la chaîne du froid impose des conditions de stockage spéciales.

Mme Nathalie Le Meur. – Nous y travaillons déjà, pour les anticancéreux et les antibiotiques, mais des stocks déportés ne semblent pas une solution à court terme. Mieux vaudrait que l'État incite à rapatrier des usines et à établir une cartographie précise des sources alternatives. Déjà, à l'occasion du CSIS de 2013, étaient évoqués des engagements de l'État pour créer des conditions économiques de rapatriement éventuel d'usines. Pour les fabricants de substances actives qui rentrent dans la fabrication de produits essentiels qu'il faudrait prioriser, ils pourraient s'acquitter d'une déclaration obligatoire afin de nourrir une cartographie mondiale qui permettra d'actionner plus efficacement des sources alternatives en cas de difficulté. Quant à l'industrie elle-même, elle doit conduire un travail pédagogique poussant ses acteurs à mieux anticiper les ruptures et, le cas échéant, travailler avec les sociétés savantes sur des protocoles alternatifs.

M. Yves Daudigny, président. – Vous avez parlé d'un cadre propice aux investissements. Pensez-vous aux mesures générales comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou le crédit d'impôt recherche (CIR), ou à la fiscalité spécifique du médicament, voire à des mesures encore plus ciblées ?

Mme Nathalie Le Meur. – L'un n'exclut pas l'autre...

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

Audition de représentants de la pharmacie centrale des armées

M. Yves Daudigny, président. – Nous entendons à présent M. François Caire-Maurisier, pharmacien en chef et Mme Annick Bourrel, chef d'établissement du laboratoire, au sein de la pharmacie centrale des armées, qui est une structure unique en Europe : vous êtes la seule pharmacie publique qui ait la capacité de produire et de concevoir des médicaments destinés à couvrir les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques. Vous vous rapprochez, en cela, du *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (Barda), le laboratoire public américain qui approvisionne les militaires en médicaments et produits de santé. Nos précédentes auditions nous ont fait prendre conscience de l'importance des réserves stratégiques et de la nécessité de relocaliser en France et en Europe une partie de notre approvisionnement en matières premières et de nos capacités de production pour des médicaments critiques. En particulier, nous nous interrogeons sur la possibilité, pour faire face à des arrêts de commercialisation de produits essentiels, d'en transférer la production à une autre entreprise ou à une structure publique. Votre analyse sur ce point nous sera donc particulièrement précieuse.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Pourriez-vous tout d'abord nous présenter votre organisme, ses missions et son mode d'organisation ? La pharmacie centrale des armées fait-elle face également à des difficultés d'approvisionnement en produits finis ou en matières premières et principes actifs ? Quelles en sont les raisons ? Quelles solutions déployez-vous dans ce type de situation ? Vous paraîtrait-il pertinent de mettre en place un laboratoire public destiné à la production de molécules particulièrement importantes pour la prise en charge des patients ? Si oui, votre structure serait-elle capable d'assurer une telle mission ? D'une manière générale, quelles solutions préconiserez-vous de mettre en œuvre face aux phénomènes de pénuries de médicaments constatés sur le territoire français ?

M. François Caire-Maurisier, pharmacien en chef de la pharmacie centrale des armées. – La pharmacie centrale des armées est un établissement pharmaceutique fabriquant à vocation industrielle, dont l'ancêtre est le magasin général des médicaments de 1794 et qui, dans sa forme actuelle, d'importateur et d'exploitant d'autorisations de mise sur le marché (AMM), date de 1994, avec la loi sur l'amélioration de la veille sanitaire. L'établissement pharmaceutique fabriquant alors créé a révélé un certain nombre d'insuffisances, ce qui a conduit à reconstruire un établissement selon les derniers standards de la profession vers l'an 2000. Ainsi disposons-nous, depuis 2003, après une phase de qualification et de validation, d'un outil industriel pour produire à la fois des médicaments stériles et des médicaments non stériles au même endroit.

La vocation de la pharmacie centrale des armées est le développement et la production de médicaments spécifiques aux besoins des armées. Nous développons de nouveaux produits, assis sur des nouvelles molécules, ou nous revisitons des molécules dont l'usage médical est anciennement établi, mais dont la présentation n'est pas adaptée aux besoins opérationnels. Implantée sur le camp militaire de Chanteau, la pharmacie centrale des armées occupe plus de 8 000 mètres carrés, dispose de douze lignes de fabrication et est armée par 118 personnels, pour l'essentiel des civils du ministère des armées. Neuf pharmaciens y assurent l'encadrement des opérations pharmaceutiques. Le pharmacien en chef Bourrel, qui m'accompagne, dirige le département de contrôle qualité ; je suis le pharmacien responsable au sens du code de la santé publique et le chef de l'organisme au sens militaire.

Nous produisons des contremesures médicales des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques, mais aussi des médicaments qui répondent à des besoins opérationnels particuliers : amélioration de la vigilance, prise en charge de blessures de guerre graves qui présentent des tableaux hémorragiques importants et des douleurs fortes. Nos recherches portent sur l'amélioration de la prise en charge de la douleur du blessé hémorragique sur zone de combat.

Pourrions-nous absorber la production d'autres médicaments ? Depuis 2015, nous avons une stratégie d'ouverture, prescrite par le programme de transformation du service de santé des armées 2020, vers la coopération interministérielle et internationale. Résultat : nos volumes de production ont considérablement augmenté et, depuis le mois de mai, nous devons fonctionner dans un régime de deux fois huit heures. Nous ne disposons donc pas de capacités suffisantes pour absorber de nouvelles productions, non plus que de l'environnement de confinement et des équipements de production nécessaires à la fabrication d'antibiotiques, de vaccins ou de produits à visée oncologique.

Nous produisons un unique médicament antibiotique, une spécialité à base de doxycycline monohydrate dosée à 100 mg qui appartient à la classe des tétracyclines et dont

l'objet est d'assurer la chimio-prophylaxie antipaludique des forces armées déployées dans les zones endémiques du paludisme ainsi que la contremesure médicale de référence contre la maladie du charbon. Pour autant, nous n'aurions pas la capacité de produire des pénicillines dans la configuration actuelle de l'établissement.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous parlez de capacité physique. Intellectuellement, en seriez-vous capables ?

M. François Caire-Maurisier. – Je parlais de l'environnement technique : confinement, configuration des locaux et des équipements...

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Mais vous avez les moyens intellectuels.

M. François Caire-Maurisier. – Il faudrait des investissements considérables, même si nous avons déjà des opérateurs aptes à évoluer dans un environnement ultra-propre en répartition aseptique, qui implique des procédés de filtration stérilisante et qui correspond à la configuration la plus contraignante sur le médicament chimique. Cela dit, tous nos locaux sont occupés par des lignes de production et ne sont pas adaptés pour la production de médicaments cytotoxiques, sensibilisants ou de produits de nature biotechnologique ou hormono-cytotoxique. Notre vocation première est de servir les forces armées... Un investissement visant à l'élargir prendrait plusieurs années. Ainsi, l'idée de reconstruire la pharmacie centrale des armées a émergé en 1995, et l'unité opérationnelle n'a été mise en service qu'en 2003.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Nous comprenons votre réserve. Pensez-vous qu'on puisse encourager nos entreprises à relocaliser leur production en France ou en Europe ? Ce serait une parade contre le monopole des pays d'Asie.

M. François Caire-Maurisier. – Oui, ce serait absolument fondamental pour la souveraineté nationale. Déjà, je me bats depuis cinq ans pour relocaliser la production de nos substances actives sur le territoire national ou, au moins, européen. Malgré un double *sourcing* pour chacune, il est arrivé que la fourniture, notamment pour la doxycycline, s'arrête à la suite d'un durcissement des normes sanitaires en Chine et du retrait de l'agrément de la *Food and Drug Administration* (FDA) consécutivement à une inspection en Inde. S'en est suivie une véritable bataille pour les stocks encore disponibles, et nous avons dû nous rabattre sur l'unique fabricant restant. Cela éclaire vivement la nécessité de rapatrier un certain nombre de sources de substances actives, pour être sûr qu'elles répondent aux standards et aux exigences de bonnes pratiques désormais obligatoires. Même, un partenaire européen nous a mis en difficulté pour le développement d'un produit en fermant une source pour se rapprocher d'un autre acteur, si bien que la France est aujourd'hui, dans un des domaines de contremesures contre le risque nucléaire et radiologique, dépendante d'un laboratoire étranger. Nous ne devons pas rester dépendants de laboratoires étrangers car, en cas de tensions, nous serons servis en derniers. Or, actuellement, plus de 80 % des substances actives sont produites en Inde et en Chine et, chaque jour, le site d'alertes de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) signale une nouvelle rupture. Il serait bon que l'État acquière un site de production chimique fine – l'équivalent de la pharmacie centrale des armées mais pour la production de substances actives.

M. Yves Daudigny, président. – Il y a diverses substances actives : sont-elles produites sur différents sites ?

M. François Caire-Maurisier. - Les capacités industrielles doivent être pensées en fonction des volumes de production attendus et du nombre d'étapes envisagé. Si l'industrie chimique avait déjà la possibilité de réaliser les étapes finales de synthèses complexes, avec des précurseurs plus ou moins avancés, on sécuriserait le processus. Et tous les industriels sont à même de produire sur un même site différents produits, à condition que les procédures de nettoyage soient parfaitement rigoureuses.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – La production est-elle réservée aux militaires, ou pourrait-elle être mise sur le marché, à destination des hôpitaux et des pharmacies civiles ? Combien de médicaments disposent d'une AMM attestant l'égalité technique de vos produits ?

M. François Caire-Maurisier. - La pharmacie centrale des armées détient six AMM, principalement pour des contremesures médicamenteuses touchant les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC). Les produits ne sont pas réservés à l'usage militaire, l'un de nos plus gros clients est le ministère de la santé, *via* la direction générale de la santé et son agence Santé publique France, qui constitue des stocks stratégiques pour faire face aux crises sanitaires. Des substances telles que l'iodure de potassium 65 milligrammes, le calcium DTPA 250 milligrammes par millilitre en solution injectable ou encore la pyridostigmine sont mis à la disposition d'organismes appartenant à la sphère du ministère de la santé. Par ailleurs, l'iodure de potassium est également fourni aux exploitants d'installations nucléaires : EDF nous achète ainsi des comprimés ; mais tout le réseau pharmaceutique y a accès également. L'ordonnance n° 2018-20 du 2 janvier 2018 qui traite de l'organisation du service de santé des armées consacre un chapitre à la mise à disposition de nos médicaments et confirme ce principe.

La pharmacie centrale des armées bénéficie d'une exonération d'AMM pour les médicaments qui correspondent à des besoins spécifiques des armées, en l'absence de spécialités équivalentes sur le marché. Mais l'ordonnance va plus loin : nos médicaments hors AMM peuvent être mis à disposition des organismes publics ou privés, dans des circonstances particulières, notamment face à des risques NRBC. C'est ainsi que nous fournissons des services hospitaliers, des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en médicaments pour les blessés de guerre, blessés hémorragiques, y compris sur le territoire. On songe au Bataclan...

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Votre gestion des stocks repose sur l'anticipation. Je suppose que les médicaments ne sont pas, après un certain temps, jetés, mais mis sur le marché ?

M. François Caire-Maurisier. - Fort heureusement, ils ne sont pas utilisés : notre principal consommateur pour les risques NRBC est... la péremption ! Les services de Mme Bourrel étudient la stabilité des produits - le cycle de vie est compris entre deux et sept ans généralement. Il importe de continuer à produire, d'entretenir les relations avec nos partenaires industriels. La chaîne du ravitaillement sanitaire constitue et gère des stocks stratégiques ; les produits sont injectés dans le service courant, pour les opérations extérieures (OPEX) ou dans les hôpitaux d'instruction des armées ou centres médicaux des armées.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Subissez-vous des inspections régulières ?

M. François Caire-Maurisier. - Bien sûr, tous les deux à trois ans. Nous en avons eu en 2010, 2011, 2012, 2014, 2016, nous en aurons donc une prochainement, sans

doute, comme tout établissement pharmaceutique. Les inspecteurs sont habilités confiance et défense.

M. Yves Daudigny, président. – Nous vous remercions.

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

Audition de représentants de LOGSanté

M. Yves Daudigny, président. – M. Frédéric de Girard, vice-président, et du docteur Olivier Mariotte, chargé de communication publique, représentent la fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques, plus connue sous le nom de LOGSanté.

Ce sera pour nous l'occasion de mieux cerner le rôle des dépositaires pharmaceutiques dans le circuit de distribution du médicament en France. Car les grossistes-répartiteurs sont plus connus. On parle rarement de vous ! Quels sont vos outils pour piloter les flux de distribution des stocks confiés par les entreprises pharmaceutiques vers les points de répartition ? Face à une tension d'approvisionnement, quels mécanismes pouvez-vous mettre en œuvre pour prévenir ou retarder les ruptures effectives de stock ? Ce sont quelques-unes de nos interrogations.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Pourriez-vous tout d'abord nous présenter votre profession, ses missions et son mode d'organisation ? De quelles marges de manœuvre disposez-vous pour adapter l'approvisionnement de vos clients en situation de tension ?

Votre positionnement dans la chaîne de distribution pharmaceutique vous place à la fois au contact des laboratoires et des grossistes-répartiteurs. Quel est selon vous l'impact des pratiques commerciales de ces acteurs sur les pénuries constatées en France ? Les laboratoires choisissent-ils de vendre leurs produits aux pays qui leur en offrent le meilleur prix, au détriment du marché français ? Les exportations parallèles ont-elles un effet notable sur l'approvisionnement du marché français ? Et quelles solutions préconiserez-vous face aux phénomènes de pénuries de médicaments ?

M. Frédéric de Girard, vice-président de LOGSanté, pharmacien responsable de CEVA Logistics. - Notre profession est sans doute méconnue, mais elle joue un rôle intéressant dans la *supply chain* des médicaments, et elle a pris toute sa force depuis vingt ans, lorsque les laboratoires ont décidé d'externaliser plusieurs de leurs services, dont la production mais aussi la distribution. Nous exerçons auprès d'eux, qui sont des donneurs d'ordre, un métier de sous-traitant. Nous intervenons, en vertu d'un contrat, pour ordre et pour le compte de laboratoires et sommes rémunérés pour des prestations. Nous n'achetons pas les produits et n'avons pas de stocks. Un laboratoire nous confie contractuellement la distribution de tels médicaments sur la France, en Europe ou dans le monde. Mon groupe par exemple couvre l'Europe.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Manipulez-vous les produits ? Vous n'effectuez pas le boîtage ?

M. Frédéric de Girard. - Si ! Nous sommes sous-traitants pour la logistique de A à Z. Nous recevons les produits de l'usine, les contrôlons, les stockons et les distribuons. Alors que le grossiste achète et revend les produits, nous vendons un service. Nos

établissements sont des établissements pharmaceutiques au sens du code de la santé publique, avec toutes les contraintes de distribution qui s'y attachent, dont les bonnes pratiques de distribution européennes ; ils sont animés par des pharmaciens responsables (ce que je suis). Nous sommes fabricants au sens du code, limité au conditionnement secondaire, et respectons à ce titre les bonnes pratiques de fabrication. Nous allons pouvoir modifier, préparer, « upgrader » une unité vente pour le marché français ou un autre pays.

Docteur Olivier Mariotte, chargé de communication publique, LOGSanté. - Le conditionnement primaire, c'est le blister ; le secondaire, c'est la boîte. Une des caractéristiques de notre métier, c'est que nous gérons 67 % des flux de produits de santé, beaucoup plus que les grossistes-répartiteurs, et 95% des flux de médicaments destinés aux hôpitaux. La constitution des groupements hospitaliers territoriaux pose d'ailleurs question : y aura-t-il 135 centres de commande et une logistique interne pour la répartition dans ces ensembles ?

Une remarque : le coût de notre activité n'a pas d'incidence sur les comptes sociaux, puisque ce sont les laboratoires qui la rémunèrent. Les grossistes-répartiteurs, eux, perçoivent une marge de distribution qui est une partie du prix de vente. S'y ajoute une marge de dispensation au profit des pharmaciens.

M. Yves Daudigny, président. – Mais les grossistes-répartiteurs ont des obligations de service public ?

M. Frédéric de Girard. - Nous aussi, elles sont inscrites dans le code : obligations de moyens, bonnes pratiques de distribution, etc. Nous sommes aussi soumis aux inspections de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Nous assurons la permanence des livraisons, y compris la nuit et le week-end, pour des commandes inopinées de produits vitaux.

M. Yves Daudigny, président. – Les laboratoires gèrent en direct 35 % des flux ?

M. Frédéric de Girard. - Oui, vers les hôpitaux et les officines. Nous sommes astreints à des obligations de service public. En cas de rupture au sein d'une pharmacie hospitalière ou officinale, nous disposons d'équipes de permanence de nuit et de week-end pour servir les commandes inopinées de produits vitaux.

M. Olivier Mariotte. - Les grossistes-répartiteurs ne sont pas implantés sur tout le territoire national ; nous nous caractérisons par la mutualisation et l'optimisation des flux. Le dépositaire intervient partout au départ de ses structures de stockage. C'est important, en cas de tensions sur un produit ou de phénomène de pré-rupture, le dépositaire a la possibilité de gérer pour le territoire national, sans aucune priorisation économique, les hôpitaux ou les officines de manière séparée : ainsi en 2010, nous avons pu livrer l'anticancéreux Zanosar®, indiqué dans le traitement de cancers du pancréas et qui se retrouvait en situation de tension extrême, à chaque client, en ajustant les livraisons -à la boîte ou au traitement- en fonction des demandes de chacun des quatre clients, au lieu de livrer mécaniquement une grosse quantité aux gros hôpitaux qui aurait pénalisé la couverture des autres hôpitaux. Grâce aux dépositaires, des allocations plus petites, un suivi des flux plus précis, permettent d'éviter les ruptures.

M. Frédéric de Girard. – Tout ceci en accord avec le contrat passé avec le donneur d'ordre, les stocks ne nous appartenant pas. Il est possible, si l'on dispose d'un stock

européen, de modifier le conditionnement d'un pays étranger (avec l'accord de l'ANSM), de traduire la notice, et de distribuer le produit en France.

M. Yves Daudigny, président. – Vous gérez donc l'approvisionnement et le stockage en fonction des commandes reçues par le laboratoire ? Vous pratiquez le stockage de matières premières.

M. Frédéric de Girard. - Oui, le laboratoire peut nous demander de gérer les composants, y compris ceux qui sont soumis au statut sous quarantaine et au recontrôle analytique à leur arrivée en Europe.

M. Olivier Mariotte. - Point crucial, en raison des politiques comptables en particulier sur les produits matures, il n'y a plus de fabrication de matières premières en France. Sur les médicaments d'intérêt thérapeutique essentiel, antibiotiques injectables par exemple, le prix de production en France n'est pas tenable. Nos laboratoires sont tributaires de producteurs chinois, indiens, coréens. C'est au fabricant français de trouver un fabricant de principes actifs, de le qualifier en lui indiquant les bonnes pratiques pour qu'il obtienne l'agrément européen.

Les prix sont de plus en plus tirés vers le bas, si bien que le fabriquant étranger préférera servir le marché vétérinaire, comme en matière d'antibiotiques pour le saumon, plutôt que les hôpitaux français s'il trouve sur le marché vétérinaire un meilleur prix. La France est confrontée à la raréfaction des fournisseurs de matières premières, la diversité de la demande mondiale, et à tous les aléas, problèmes sur la chaîne de production, usine endommagée par un incendie, etc. Si en Chine, comme dans la province de Beijing qui a développé sa réglementation écoresponsable, une usine doit cesser la production pendant six mois pour cause de dépassement d'un niveau de pollution, comme cela est déjà arrivé, il faut trouver une alternative. L'administration s'étonne que l'on ne produise plus de matières premières en France : mais c'est que les investissements nécessaires, au regard du prix de vente du produit, sont trop coûteux. C'est impossible !

M. Yves Daudigny, président. – Sauf si les pouvoirs publics décidaient que c'est une exigence pour le pays.

M. Olivier Mariotte. - Cela reviendrait à nationaliser la production, mais pourquoi ? L'assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), pour certaines molécules, s'efforce de créer des partenariats avec des entreprises, car ce n'est pas son métier de fabriquer des principes actifs, cela exige des réacteurs ou d'autres installations.

Il faudrait en revanche une vraie politique industrielle. Sur des petits marchés, pour des produits matures, avec des prix soumis à appel d'offres et une grande rigidité de négociation, la situation n'est pas tenable longtemps, et c'est là que réside le risque de rupture, plus que dans les pratiques commerciales.

Bien sûr, les laboratoires vendent au plus offrant... mais aussi au marché le plus facile et rapide d'accès. Quand vous avez une politique de prix avec des négociations qui sont très dures pour des marchés dont l'accès est simple, le prix est un prix net où le fabricant peut se retrouver. L'accès au marché est en Allemagne de 110 jours, contre 530 ou 560 en France : nos voisins seront forcément mieux servis.

Sur le Remicade®, médicament biothérapeutique, la discussion que la filiale France du laboratoire a eue avec la direction générale de la santé portait sur la disponibilité des produits : la position de la filiale française au sein du groupe a permis à son président de demander au groupe une priorité de distribution en France. Plus la part de la filiale française diminue dans un groupe pharmaceutique, plus se réduit la possibilité pour le pays d'être servi en priorité.

M. Yves Daudigny, président. – Des prix trop bas seraient donc la cause essentielle des ruptures ?

M. Olivier Mariotte. - L'absence de politique industrielle du médicament, surtout ! Les entreprises du secteur sont considérées comme des vendeurs purs, or elles assurent un ensemble de services qui vont bien au-delà, production, logistique... qui ne sont pas rémunérés.

M. Yves Daudigny, président. – Des prix trop bas, donc.

M. Olivier Mariotte. - Sur les produits matures, c'est la seule cause ! D'autant que l'on impose au laboratoire sélectionné à l'appel d'offres des stocks qui peuvent varier entre moins 50 et plus 200 par rapport à la quantité demandée. L'allotissement à une seule entreprise n'est pas raisonnable pour la sécurité. Une multi-attribution serait préférable, en privilégiant aussi les circuits courts et en ayant à l'esprit qu'une usine d'antibiotiques injectables ne peut produire sur la même chaîne des comprimés, des pommades, pas même d'autres antibiotiques parfois : il faut en tenir compte.

M. Yves Daudigny, président. – La sécurité sociale allemande est à l'équilibre, parce que les cotisations, si un exercice se termine en déficit, augmentent dès l'année suivante. Mais elle ne concerne pas toute la population... Il y a un devoir de vigilance, lorsque les médicaments sont payés par la solidarité nationale : la sécurité sociale ne peut prendre en charge le financement de la politique industrielle.

M. Olivier Mariotte. - Certes, mais l'industrie pharmaceutique est une industrie d'avenir, innovante, elle représente 100 000 emplois, soutient des start-ups, comme les med-tech. Le rayonnement de la France a longtemps reposé sur le BTP ou l'aéronautique, mais la santé aussi est un fleuron aussi, et un secteur exportateur ! Il existe encore des producteurs de vaccins en France, et heureusement, car en cas de crise de type H1N1, les États-Unis, l'Allemagne ou le Royaume-Uni serviront d'abord leurs propres réseaux de soins. C'est une chance pour la France de produire encore ces vaccins. Je croyais que le Conseil stratégique des industries de santé s'y pencherait vraiment.

M. Yves Daudigny, président. – Ce n'est pas le cas ?

M. Olivier Mariotte. - Beaucoup de bonnes intentions ! Seront-elles mises en œuvre ? Je l'ignore. Mais l'intention politique est intéressante.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Revenons à votre schéma d'organisation et votre travail, comparé à celui des grossistes-répartiteurs.

M. Frédéric de Girard. - Les génériques ont stimulé les ventes directes des laboratoires aux officines. À l'hôpital, la demande est devenue atomisée, granulométrique, alors qu'une gestion plus centralisée fournissait une vision plus claire des besoins. Cela crée de fausses ruptures.

M. Olivier Mariotte. - Le dépositaire livre à la boîte, sept jours sur sept, il dispose de tous les moyens de logistique adaptés. Le grossiste-répartiteur aussi, mais notre mutualisation nous rend plus réactifs.

M. Yves Daudigny, président. – Sont-ils des concurrents ?

M. Olivier Mariotte. - La gestion des flux est plus fine chez nous, or les ruptures menacent plutôt des produits de niche - qui deviennent de plus en plus nombreux avec l'hyperspécialisation des médicaments. Certains cancers touchent 280 malades en France, 5 000 en Europe. Vendre aux grossistes-répartiteurs, sur ces produits très sophistiqués, entraîne un risque de sur-stockage et de mauvaise répartition. Les dépositaires, dans ces créneaux, sont des interlocuteurs importants.

M. Yves Daudigny, président. – La commercialisation des médicaments se fait soit par votre intermédiaire, soit par les grossistes-répartiteurs, soit en direct. Il y a donc trois circuits. Et cela fonctionne aussi ainsi pour les hôpitaux ?

M. Frédéric de Girard. - Oui.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Pour les pharmacies d'officine, quel est le circuit le plus intéressant du point de vue économique et du point de vue éthique ?

M. Olivier Mariotte. - Les deux types d'établissements sont régis par le code de la santé publique, et dirigés par les pharmaciens responsables. Ils observent des règles déontologiques et éthiques identiques. Tous sont inscrits à l'ordre national des pharmaciens.

M. Frédéric de Girard. - Après la guerre, les grossistes-répartiteurs ont été créés dans le but d'assurer une bonne répartition des médicaments. Puis de nouveaux acteurs sont apparus autour, centrales d'achat, pour grouper les commandes et obtenir un meilleur prix (comme devraient le faire les hôpitaux), ou groupements de pharmacies.

M. Yves Daudigny, président. – Les grossistes-répartiteurs, dans l'avenir, pourraient disparaître ?

M. Olivier Mariotte. - La chaîne fonctionne, aujourd'hui, et les grossistes-répartiteurs ne sont pas menacés. Je suis heureux que les pharmacies d'officine subsistent sur le territoire, comme chez moi au nord de la Côte d'Or, car il n'y a plus qu'eux dans nos villages ! Si l'on veut tout rationaliser et fusionner, on en verra les conséquences...

M. Yves Daudigny, président. – La distribution au détail, à la boîte, que vous assurez n'est-elle pas dans les missions des grossistes-répartiteurs ?

M. Frédéric de Girard. - Notre spécificité est que nous sommes sous contrat avec des laboratoires (entre un à 200 ou 300, selon les dépositaires) ; mais pas sur toutes les gammes de produits. Les grossistes-répartiteurs ont l'obligation de les avoir toutes en portefeuille.

M. Olivier Mariotte. - Un dépositaire peut travailler avec un seul laboratoire mais gérer une plateforme qui dessert toute l'Europe.

M. Frédéric de Girard. - Mon établissement a mis en place pour un grand groupe mondial quatre plateformes en Europe, dont une en France qui assure 60 % du chiffre

d'affaires du laboratoire en Europe. Nous recevons les produits des diverses usines dans le monde. C'est le seul exemple de distribution centralisée de médicaments remboursés - il ne s'agit pas de produits OTC (« *over the counter* ») ni de diagnostic.

M. Yves Daudigny, président. – Pratiquez-vous également une distribution OTC ?

M. Frédéric de Girard. - Pour la France uniquement. Si le laboratoire a externalisé la distribution auprès de dépositaires, la commande passée par le grossiste-répartiteur nous est renvoyée et nous la traitons.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Et pourtant on ne parle jamais que des grossistes-répartiteurs.

M. Olivier Mariotte. - Ils font sans doute un lobbying plus intensif ! En fait, « grossiste-répartiteur » est presque un terme générique, on l'emploie pour désigner tout le segment intermédiaire de la distribution de médicaments...

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Votre réseau est-il plus présent dans le monde rural qu'en ville ?

M. Frédéric de Girard. - Nous couvrons la France entière, de façon systématique, avec les pharmacies pour lesquelles les laboratoires prennent les commandes en direct, soit, sur 22 000 pharmacies, 15 000 environ - les plus grosses en volume de consommation.

Nous livrons pour la semaine chaque médicament, à la différence des grossistes-répartiteurs, qui livrent matin et après-midi, ce qui est très coûteux. Il n'est pas possible de livrer un médicament pour le lendemain sans que cela engendre des coûts... Or les patients ne comprennent pas qu'un médicament ne soit pas disponible immédiatement. Ce n'est pas dans les mentalités.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Certaines pharmacies travaillent à la fois *via* un groupement, avec les grossistes, avec vous, et en direct.

M. Olivier Mariotte. - Il y a une concurrence indéniable entre les acteurs. En 2009 un décret a rendu possible la création de centrales d'achat pharmaceutique (CAP), uniquement pour les produits OTC. Les grossistes-répartiteurs ont reçu la faculté de travailler par ordre et pour le compte de ces centrales, autrement dit, de jouer à l'égard de celles-ci un rôle de dépositaire. Or les dépositaires ont été exclus ! La présidente du conseil de l'ordre d'alors avait protesté auprès du ministre. Le décret devrait être revu...

Il faudrait que le statut des dépositaires soit modifié et que ceux-ci puissent travailler pour ordre et pour le compte de tout établissement pharmaceutique. Le pharmacien chef du centre hospitalier universitaire (CHU) de Rouen a innové en sous-traitant à un dépositaire, pour les pondéreux, la logistique au sein de l'hôpital. Il profite de notre expertise sur l'optimisation des flux. Dans les groupements hospitaliers de territoire, nous aurions la capacité de résoudre les tensions qui apparaîtront inévitablement.

M. Frédéric de Girard. - L'hôpital se concentrerait sur les patients, avec une logistique et une gestion des stocks améliorées.

M. Olivier Mariotte. - Il n'est guère rationnel, pour un hôpital, de construire comme à Lyon un stockage à 5 millions d'euros, à côté de l'entrepôt d'un dépositaire...

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Votre rôle est occulté.

M. Frédéric de Girard. - Nous travaillons dans l'ombre des laboratoires. Notre force de vente se substitue parfois entièrement à la leur, depuis la prise de commande dans les pharmacies, la réponse aux appels d'offre hospitaliers, jusqu'à la livraison.

M. Yves Daudigny, président. – Les grossistes-répartiteurs sont accusés de provoquer des pénuries en exportant une partie du volume de médicaments vendu par les laboratoires pour le marché français. Êtes-vous concernés par le « commerce parallèle » ? Les grossistes répondent que cela ne concerne que 2 % de l'ensemble. Mais c'est peut-être beaucoup plus sur un produit sensible...

M. Olivier Mariotte. - Dans les années 2000, je me souviens d'un médicament sur lequel 20 % de la production partait immédiatement par l'intermédiaire d'un grossiste-répartiteur dans le pays de la maison mère. Cela, avec l'exportation parallèle, posait problème, y compris à la filiale française, car ce qui était vendu en France rapportait moins à la maison mère. Cela concernait des *block busters*, dont le *trading* était très rentable : il l'est moins aujourd'hui sur les génériques. Aujourd'hui, ce phénomène n'a moins d'incidence que les problèmes d'approvisionnement.

M. Frédéric de Girard. - L'avènement des produits génériques a freiné cette tendance ; mais l'absence d'harmonisation des prix en Europe soutient ce phénomène.

M. Yves Daudigny, président. – Si le laboratoire externalise la production et la distribution, que lui reste-t-il à faire ?

M. Frédéric de Girard. - La recherche !

M. Yves Daudigny, président. – Ils rachètent des start-ups, c'est que la recherche a été également externalisée ! J'ai à l'esprit une grande enseigne de laboratoire suisse sur une usine : le laboratoire est-il le fabricant ?

M. Olivier Mariotte. - Les Suisses fabriquent, y compris en France : les laboratoires ne sont pas seulement des comptoirs de vente. Dans le passé, il y avait une prime - non pas financière, plutôt dans les relations avec les pouvoirs publics - à travailler avec la France. Aujourd'hui, dans les stratégies d'accès au marché, la France est toujours le dernier pays servi, avec plus de 500 jours de délai...

M. Yves Daudigny, président. – Jusqu'à 700.

M. Frédéric de Girard. - Que font les laboratoires, demandez-vous ? Ils ont investi lourdement dans des usines très spécialisées à travers le monde. Sur une gamme donnée, comme le respiratoire, la cardiologie, l'antibiotique, l'anticancéreux, ils ont souvent deux usines, pour continuer à fournir en cas de problème sur une chaîne.

M. Yves Daudigny, président. – Pfizer lui-même produit plutôt ailleurs qu'en France...

M. Frédéric de Girard. - La France a été désaffectée...

M. Olivier Mariotte. - Il en irait différemment s'il y avait une vraie politique industrielle, comme pour Airbus ; nous sommes passés de la première à la sixième place, en production et en recherche : ce n'est pas normal. D'autant moins que la dépense de médicaments est maîtrisée.

M. Yves Daudigny, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 16 h 35.

Jeudi 27 septembre 2018

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 05.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 1^{ER} OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 3 octobre 2018

à 10 heures

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du Groupe La Poste
- Nomination des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2019

Commission des affaires étrangères

Mercredi 3 octobre 2018

à 9 h 30

Salle René Monory

à 9 h 30 :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :

. le projet de loi n° 615 (2017-2018) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine portant sur l'application de l'accord du 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (M. Jean-Noël Guérini, rapporteur) ;

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

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 611 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français ;

. projet de loi n° 616 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine relatif à la mobilité des jeunes ;

. projet de loi n° 704 (2017-2018) autorisant la ratification du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Carthage sur la prévention des risques biotechnologiques.

- Nomination de rapporteurs sur le Contrat d'Objectifs et de Moyens de l'Agence française de développement (AFD).

10682

à 10 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2019.

à 11 h 30

Salle René Monory

- Audition conjointe de Mme Claire Landais, secrétaire générale du SGDSN et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Commission des affaires sociales

Mercredi 3 octobre 2018

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de Mme Charlotte Lecocq, députée, MM. Bruno Dupuis, consultant senior en management, Henri Forest, ancien secrétaire confédéral de la CFDT et Hervé Lanouzière, inspecteur général des affaires sociales, sur le rapport fait à la demande du Premier ministre sur la santé au travail.

- Communication de MM. Alain Milon, Michel Amiel, Mmes Laurence Cohen, Jocelyne Guidez, MM. Bernard Jomier et René-Paul Savary, à la suite du déplacement de la commission en Guyane et en Guadeloupe.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 3 octobre 2018

à 10 heures

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire

- Audition de M. Fabrice Fries, Président-directeur général de l'Agence France Presse (AFP)

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

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 3 octobre 2018

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Marc Lacave, Président-directeur général de Météo France
- Désignation des membres de la mission d'information sur la sécurité des ponts
- Désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2019

Commission des finances

Mardi 2 octobre 2018

à 15 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier MIGAUD, président du Conseil des prélèvements obligatoires, sur le rapport relatif aux taxes affectées, transmis en application de l'article L.331-3 du code des juridictions financières.

Mercredi 3 octobre 2018

à 9 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition commune de M. Édouard MARCUS, chef du service juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, et Mme Alexandra BARREAU-JOUFFROY, chef du bureau en charge de la fiscalité directe des entreprises à la direction de la législation fiscale, MM. Jean-Benoît DUJOL, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et Daniel BRUNEAU, auteur de l'étude « Panorama national des générosités » d'avril 2018, Mme Sylvaine PARRIAUX, déléguée générale de l'Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial (Admical) et M. Olivier CUEILLE, directeur général de l'entreprise MicroDON, sur le thème : « État et perspectives de la générosité en France ».
- Contrôle budgétaire – Communication de M. Philippe DALLIER, rapporteur spécial, sur la répartition et l'utilisation des aides à la pierre

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 3 octobre 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport de MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne et des textes proposés par la commission sur le projet de loi n° 463 (2017-2018) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (procédure accélérée) et sur le projet de loi organique n° 462 (2017-2018) relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au :

Lundi 1er octobre 2018 à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 4 octobre 2018

à 9 heures

Salle A120

- Propositions de la Task Force « Subsidiarité » : communication de M. Jean Bizet
- Extraterritorialité des sanctions américaines : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Philippe Bonnecarrère

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude

Jeudi 4 octobre 2018

(sous réserve de la nomination en séance publique)

à 10 heures

Salle n° 131

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

10685

Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République

Jeudi 4 octobre 2018

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen du rapport