

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 585

- *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Examen des amendements sur le texte de la commission mixte paritaire.....* 585

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 589

- *Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 589
- *Projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques - Examen du rapport et du texte de la commission .....* 591
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre (sera publié ultérieurement).....* 593
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement (sera publiée ultérieurement).....* 593
- *Nomination d'un rapporteur .....* 593
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées.....* 593

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 609

- *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 (AAH) – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 609
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud Villard, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).....* 616
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf).....* 624

### COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 635

- *Audition de Mme Nathalie Mons, présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO).....* 635
- *Pass culture - Communication.....* 643

|   |            |
|---|------------|
| • <i>Organisme extraparlamentaire - Désignation</i> .....   | 651        |
| <b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> .....  | <b>653</b> |
| • <i>Déplacement d'une délégation de la commission au Japon - Communication</i> .....   | 653        |
| <b>COMMISSION DES FINANCES</b> .....  | <b>663</b> |
| • <i>Contrôle budgétaire – Financement de l'aide alimentaire – Communication</i> .....  | 663        |
| • <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)</i> .....  | 670        |
| • <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Investissements d'avenir » (et communication sur son contrôle budgétaire sur les avances remboursables dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir) - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)</i> .....   | 671        |
| • <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Engagements financiers de l'État » (et article 77), compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » et comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » - Examen du rapport spécial</i> ..... | 671        |
| • <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen du rapport spécial</i> .....  | 677        |
| • <i>Contrôle budgétaire – Outils financiers permettant d'optimiser la gestion des flux de transports en milieu urbain - Communication</i> .....  | 684        |
| <b>COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE</b> .....   | <b>695</b> |
| • <i>Nomination d'un rapporteur</i> .....   | 695        |
| • <i>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution</i> .....                              | 695        |
| • <i>Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs – Examen du rapport et du texte de la commission</i> .....   | 712        |
| • <i>Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information (nouvelle lecture) – Examen du rapport pour avis</i> .....  | 724        |
| • <i>Proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission</i> .....   | 724        |

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI  
HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR ORDONNANCE LES  
MESURES DE PRÉPARATION DU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION  
EUROPÉENNE ..... 727**

- *Composition du Bureau de la commission spéciale..... 727*
- *Audition sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes de M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel), M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie) et M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit et Mme Anne Sandretto, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des entreprises de Transport et de Logistique de France (TLF)..... 727*
- *Audition sur les conséquences du Brexit sur les services financiers de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), ainsi que MM. Arnaud de Bresson, délégué général, et Alain Pithon, secrétaire général, de Paris Europlace ..... 739*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 22 OCTOBRE ET A VENIR  
..... 751**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mardi 16 octobre 2018****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 14 h 15.***Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Examen des amendements sur le texte de la commission mixte paritaire**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Le Gouvernement a déposé 22 amendements. La majorité d'entre eux sont rédactionnels, opèrent une coordination ou lèvent un gage. Quelques amendements cependant proposent des modifications plus substantielles.

L'amendement n° 7 supprime la référence aux zones naturelles dans l'article 12 *ter* relatif à la constructibilité des communes disposant d'une carte communale. En effet, dans ces communes, qui n'ont pas de plan local d'urbanisme (PLU), il n'y a pas de zonage, donc pas de zones naturelles.

L'amendement n° 8 corrige une contradiction dans la rédaction de l'article 12 *quinquies* qui pourrait bloquer le comblement des « dents creuses » en zone littorale. Le texte adopté par la CMP fait référence à des « secteurs » non identifiés par les documents d'urbanisme. L'amendement clarifie les zones visées : ce sont celles susceptibles d'être qualifiées de « secteurs déjà urbanisés » par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU.

L'amendement n° 9 à l'article 12 *quinquies* vise à rendre opérant l'alinéa validant les projets déjà engagés dans les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, ces hameaux étant supprimés par le projet de loi. La réalisation des projets déjà autorisés, ou ayant sollicité une autorisation, peut nécessiter la modification des documents d'urbanisme afin d'y délimiter les hameaux. Le texte de CMP prévoyait bien l'autorisation de ces projets jusqu'en 2021, mais pas la modification des documents d'urbanisme.

L'amendement n° 15 à l'article 34 *ter* conserve les sociétés civiles immobilières (SCI) composées de frères et sœurs dans la définition des SCI familiales utilisée en matière de bail.

L'amendement n° 20 à l'article 54 *bis* F vise à lever toute insécurité juridique dans l'application *ratione temporis* des dispositions qui renforcent les critères d'appréciation des projets soumis à la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). Les modifications ne s'appliqueront ainsi pas aux dossiers déposés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019. *A contrario*, à compter de cette date, les nouvelles exigences posées devront être pleinement respectées par les demandeurs.

L'amendement n° 22 améliore la rédaction de l'article 64 *ter* établie par la commission mixte paritaire (CMP) en élargissant le champ d'application de l'obligation pour les opérateurs exploitant un réseau d'initiative publique de proposer une offre d'accès activé à

d'autres opérateurs souhaitant proposer un service de communication électronique à un utilisateur final.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'ensemble des amendements présentés par le Gouvernement.

**M. Daniel Gremillet.** – Je partage l'avis de la rapporteure sur ces amendements qui viennent opportunément corriger des malfaçons du texte.

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

*La commission émet un avis favorable aux amendements n° 1 et n° 2.*

***Article 3***

*La commission émet un avis favorable aux amendements n° 3 et n° 4.*

***Article 5***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5.*

***Article 8***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6.*

***Article 12 ter***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7.*

***Article 12 quinquies***

*La commission émet un avis favorable aux amendements n° 8 et n° 9.*

***Article 28***

*La commission émet un avis favorable aux amendements n° 10, n° 11 et n° 12.*

***Article 29***

*La commission émet un avis favorable aux amendements n° 13 et n° 14.*

***Article 34 ter***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15.*

***Article 38***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.*

***Article 38 bis***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.*

**Article 54**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.*

**Article 54 bis B**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19.*

**Article 54 bis F**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 20.*

**Article 56 quater**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 21.*

**Article 64 ter**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 22.*

*La réunion est close à 14 h 20.*





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

Mercredi 17 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 15.*

### **Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Michel Boutant, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Bosnie-Herzégovine relatif à la mobilité des jeunes.

Conclu sur une base de réciprocité, cet accord vise à encourager la mobilité professionnelle, à titre temporaire, des jeunes Français et Bosniens, dans le cadre d'un stage ou d'une première expérience professionnelle.

L'objectif principal de cette coopération est de permettre aux jeunes Bosniens d'augmenter leur employabilité en développant leurs compétences. À leur retour en Bosnie-Herzégovine, les entreprises du pays pourront alors tirer profit de ces nouvelles compétences acquises.

Ce pays des Balkans, qui compte près de quatre millions d'habitants, fait face à un taux de chômage important qui s'élevait en août 2017 à 20,7 % au sens du BIT. Les jeunes en sont les premières victimes puisque plus de la moitié d'entre eux sont sans emploi. Le présent accord ne réglera évidemment pas le problème mais contribuera, dans une modeste mesure, à offrir des perspectives à deux cent cinquante d'entre eux au maximum chaque année.

Cette possibilité sera tout d'abord offerte aux étudiants. Ainsi, un jeune Bosnien poursuivant ses études supérieures dans son pays pourra venir en France pour y accomplir un stage pratique au sein d'une entreprise, d'une association ou d'un organisme de service public. À cet effet, un titre de séjour temporaire d'une durée de trois à douze mois lui sera délivré.

En outre, une fois ses études supérieures achevées dans un établissement d'enseignement supérieur français ou dans un établissement d'enseignement supérieur de Bosnie-Herzégovine sous convention avec l'un de nos établissements, un étudiant bosnien pourra bénéficier d'une première expérience professionnelle en France dans la perspective de son retour au pays. Lors de son séjour dans l'Hexagone, il sera ainsi autorisé à chercher et à exercer un emploi en relation avec sa formation. Si, à l'issue de la période de validité de son titre de séjour, l'intéressé occupe un emploi ou obtient une promesse d'embauche, il sera alors autorisé à poursuivre son séjour en France pour l'exercice de son activité professionnelle.

Le présent accord concerne également l'échange de jeunes professionnels, français et bosniens, âgés de dix-huit à trente-cinq ans, déjà engagés ou non dans la vie active, et intéressés par une expérience professionnelle sur le territoire de l'autre partie pendant une

durée d'un an renouvelable une fois. Ils bénéficieront d'une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État d'accueil, conformément à sa législation et aux traités internationaux ; ils pourront ainsi prétendre à être rémunérés dans les mêmes conditions et jouir des mêmes avantages sociaux.

Par ailleurs, aux termes de l'accord, la France s'engage – je cite – « à faciliter la délivrance d'un titre de séjour [...] aux ressortissants de Bosnie-Herzégovine susceptibles de participer, du fait de leurs compétences et de leurs talents [...] au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, universitaire, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et directement ou indirectement, de la Bosnie-Herzégovine. L'expérience menée en France doit être profitable à leur retour, notamment dans la perspective de la création d'entreprises génératrices d'emplois nécessaires en Bosnie-Herzégovine. »

Enfin, les parties à l'accord favoriseront les liens entre les jeunes Français et les jeunes Bosniens et encourageront leur implication dans des projets socio-économiques sur leurs territoires respectifs. Les parties organiseront des actions de promotion afin de faciliter l'accès des jeunes Bosniens à l'emploi, tant en France qu'en Bosnie-Herzégovine.

Cet accord répond à la volonté politique de conclure des accords – dits « accords Balkans » – avec les États de cette région qui bénéficient de la levée de l'obligation de visa Schengen de court séjour pour leurs ressortissants. Notre gouvernement souhaite, par ce biais, les accompagner dans leur processus de rapprochement à l'Union européenne. Je souligne à cet égard que cette perspective d'intégration constitue un élément mobilisateur pour ce pays, même si la position française est très claire sur ce sujet. Notre pays défend l'idée selon laquelle l'approfondissement et un meilleur fonctionnement de l'Union européenne constituent un préalable au franchissement de nouvelles étapes dans le processus d'élargissement. La Bosnie-Herzégovine n'a d'ailleurs pas le statut de candidate officielle, contrairement à ses voisins serbe et monténégrin avec qui les négociations d'adhésion sont en cours.

Le présent accord bénéficiera également aux jeunes Français qui pourront, dans les mêmes proportions que les Bosniens, effectuer un stage ou occuper un premier emploi en Bosnie-Herzégovine, par exemple dans le cadre d'un VIE (volontariat international en entreprise) au sein d'une société française établie sur place, même si les perspectives sont, à ce stade, assez sombres. En effet, à la suite des élections générales qui se sont tenues le 7 octobre dernier, le pays est en proie à une crise politique. Son fonctionnement institutionnel depuis la fin du conflit, dans le cadre des accords de Dayton, demeure par ailleurs complexe.

En conclusion, je préconise l'adoption de ce projet de loi.

La partie bosnienne a déjà déposé les instruments de ratification de cet accord. S'agissant de la partie française, après son adoption par l'Assemblée nationale en juin dernier, l'adoption de ce projet de loi par le Sénat constitue l'ultime étape avant la ratification de l'accord, puis son entrée en vigueur.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 8 novembre prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, M. Stéphane Ravier s'abstenant.*

## **Projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteure.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur adopté au Japon, en octobre 2010 et qui est déjà entré en vigueur, en mars 2018.

Cet instrument est un protocole additionnel au protocole de Carthagène sur la prévention des risques biologiques, qui est lui-même un complément à la convention sur la diversité biologique adoptée à Rio en 1992. Il est l’aboutissement de longues années de négociations qui se sont intensifiées après 2004 en réponse au protocole de Carthagène qui invitait à engager « un processus visant à élaborer des règles et procédures internationales appropriées en matière de responsabilité et de réparation pour les dommages résultant de mouvements transfrontières d’organismes vivants modifiés, les OVM ».

Cet instrument couvre ainsi exclusivement les organismes vivants modifiés ou « OVM », c’est-à-dire une catégorie d’OGM destinés à être introduits directement dans l’environnement et qui sont susceptibles de s’y disséminer et de s’y reproduire comme les semences, les plantes ou boutures, les animaux et les micro-organismes.

À titre liminaire, quelques éléments de contexte. Dans le monde, les OVM les plus cultivés sont le soja (50 % des surfaces), le maïs (31%), le coton (13%) et le colza (5%). Ils présentent soit des caractères de tolérance aux herbicides, soit des caractères de résistance aux ravageurs, soit une combinaison des deux. En 2017, environ 200 millions d’hectares d’OVM ont été cultivés dans le monde par 24 pays. Les gros producteurs d’OVM sont les Etats-Unis, le Brésil, l’Argentine et le Canada. Dans l’Union européenne, l’Espagne, et, dans une moindre mesure, le Portugal, cultivent le seul OVM autorisé par l’Union européenne, le maïs.

Quels sont les risques liés à ces OVM ? Les lignes directrices du protocole de Carthagène en identifient deux grandes catégories : les premiers liés à la dissémination des gènes modifiés avec des impacts possibles notamment sur les organismes non ciblés et sur l’écosystème ; les seconds qui sont des risques associés à des pratiques agricoles impactant l’environnement. Par exemple, la tolérance de la plante à un herbicide peut favoriser l’utilisation répétée d’un même herbicide ainsi que la monoculture et donc une perte de la biodiversité cultivée.

La France ne compte pas parmi les pays producteurs d’OVM, aucune culture d’OVM n’y étant autorisée. Toutefois, elle importe environ quatre millions de tonnes de plantes transgéniques par an, notamment du soja, du maïs, destinés à l’alimentation animale et des grains de colza pour la transformation. La France est donc peu exposée aux dommages visés par le protocole. Sur notre territoire, les dommages ne pourraient être liés qu’à des transports de graines génétiquement modifiées destinées à nourrir le bétail après transformation ou qu’à la contamination fortuite ou frauduleuse de lots de semences importés.

Fruit d’un compromis difficile entre les pays producteurs d’OVM et les autres, ce protocole a finalement adopté, en matière de responsabilité et de réparation des dommages

résultant des mouvements transfrontières d'OVM, une approche administrative contraignante assortie d'un mécanisme de responsabilité civile laissé à la subsidiarité des parties.

En cas de dommage avéré ou même de probabilité de survenance de dommage, les Etats parties doivent exiger des opérateurs, selon le principe du pollueur-payeur, qu'ils informent l'autorité compétente – en France, le préfet du département dans lequel le dommage s'est produit – puis qu'ils évaluent le dommage et enfin qu'ils prennent des mesures d'intervention appropriées pour restaurer la diversité biologique. L'autorité compétente a l'obligation d'établir le lien de causalité entre l'activité et le dommage. Elle peut également prendre les mesures d'intervention appropriées, en particulier si l'opérateur s'en abstient, et recouvrer les coûts auprès de ce dernier.

À titre subsidiaire, les Etats parties sont également autorisés à appliquer leur droit interne et les procédures existantes en matière de responsabilité civile ou à élaborer des règles spécifiques ou combiner les deux. En France, on appliquera les règles de responsabilité civile existantes, d'autant qu'un nouveau cas d'ouverture pour la réparation du préjudice écologique a été introduit par la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Le droit français est conforme aux stipulations du présent protocole, qui a par ailleurs été approuvé par l'Union européenne en mars 2013. Les exigences du protocole sont satisfaites par la directive de 2004 sur la responsabilité environnementale et par sa transposition en droit français dans le code de l'environnement. La ratification de cet instrument n'aura donc pas de conséquences économiques, financières, ni même environnementales.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Ce protocole additionnel représente une avancée au plan international dans la prévention des risques biotechnologiques, même si sa portée est affaiblie par le fait que de grands pays exportateurs d'OVM tels que les États-Unis, le Canada et l'Argentine n'en font pas partie. Cependant, sa ratification soutiendra la démarche proactive de la France en faveur de la biodiversité lors des prochaines échéances internationales.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 8 novembre 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris, car cela accélèrera le processus.

**M. Bruno Sido.** – Merci pour ce remarquable exposé. Pourriez-vous me rappeler la différence entre les OVM et les OGM ?

**Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteure.** – Les OVM sont une catégorie d'OGM qui sont destinés à être introduits directement dans l'environnement et qui sont susceptibles de s'y disséminer et de s'y reproduire.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Au-delà de ces précisions, force est de constater que bien souvent nous ne mesurons pas toujours l'importance des textes que nous approuvons. Ce matin, nous voyons bien que ce texte a une importance particulière dans le contexte alimentaire que nous connaissons. Je me félicite donc que nous examinions, ce matin, un rapport dont nous pouvons mesurer directement l'incidence sur nos vies et l'avenir de notre planète.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteure.** – Je pense qu’il reste encore beaucoup à faire mais l’essentiel est que la France soit présente lors des échéances internationales à venir.

**M. Richard Yung.** – Ce texte va-t-il nous permettre de poursuivre les Etats-Unis pour les dégâts éventuels que leurs OVM, introduits en France, pourraient faire sur notre territoire ?

**Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteure.** – Les Etats-Unis ne sont pas partie à ce protocole mais il est toujours possible d’introduire une action en responsabilité classique, sous réserve de pouvoir prouver le lien de causalité.

*Suivant l’avis de la rapporteure, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, Madame Sylvie Goy-Chavent s’abstenant.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d’état-major de l’Armée de terre (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l’armement (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Nomination d’un rapporteur**

La commission nomme rapporteur M. Jacques Le Nay sur le 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, en remplacement de M. Olivier Cadic.

*La réunion est close à 12 h 05.*

*La réunion est ouverte à 18 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Madame la ministre, je tiens à saluer les rapports de confiance que vous avez noués avec le Sénat et plus particulièrement avec notre commission. Ce soir, nous vous entendons sur la première année d’application de la loi de programmation militaire (LPM). Notre mission consiste à nous assurer de sa plus parfaite exécution, de telle sorte de ne pas décevoir les espérances de nos armées et d’opérer sa remontée en puissance.

Le projet de loi de finances va dans le bon sens : les perspectives budgétaires pour 2019 sont conformes à la trajectoire de la LPM. Je vous remercie d'être venue présenter ce budget aux différents rapporteurs budgétaires et à moi-même.

Je souhaite vous interroger sur trois points : tout d'abord, comment sera financé le surcoût de 600 millions des opérations extérieures (OPEX) en 2018 ? À combien se montera la part prise par votre ministère ? Il ne faudrait pas que les OPEX de cette année grignotent les bénéfices de la LPM.

Dans le même ordre d'idée, pouvez-vous nous confirmer que les crédits mis en réserve seront bien dégelés au 1<sup>er</sup> décembre ? Nous savons que nous pouvons compter sur votre opiniâtreté et votre expérience acquise au sein du ministère du budget pour obtenir satisfaction.

En second lieu, nous aimerions vous entendre sur le financement du service national universel (SNU). Un nouveau ministre a rejoint le gouvernement ; il ne vous est pas rattaché puisqu'il est à l'éducation nationale. J'y vois un signe positif. Le Premier ministre a évoqué la mise en place du SNU à la Toussaint 2019 : le projet de loi de finances devrait donc prévoir des crédits budgétaires, ce qu'il ne fait pas. Les créations d'emplois en 2019 sont de 450 : il ne faudrait pas que le SNU avale ces crédits de recrutement. Le chef d'état-major des armées n'a pas semblé inquiet mais je préfère entendre votre engagement, madame la ministre. De plus, notre commission a dit à de nombreuses reprises son souhait de voir le SNU figurer dans une mission *ad hoc*, de telle sorte que les choses soient claires et que notre fameux amendement pour lequel nous avons beaucoup bataillé pour un financement distinct puisse être respecté.

Enfin, pourriez-vous nous dire un mot de la coopération franco-allemande ? J'ai eu l'occasion de vous rendre compte des conversations que nous avons eues avec nos collègues de la commission de la défense du Bundestag. Nos discussions ont été beaucoup plus faciles que par le passé, mais nous avons entendu quelques réserves sur la répartition des tâches pour le futur char ainsi que pour les exportations.

Lors des universités d'été, vous aviez invitée Mme von der Leyen qui avait tenu des propos assez positifs : est-ce toujours le cas ? Il est important que la commission soit informée des intentions du gouvernement en la matière.

**Mme Florence Parly, ministre des armées.** – Merci de vos aimables propos, monsieur le président. Il était utile que nous passions un peu de temps avec les principaux rapporteurs en amont de cette audition afin qu'elle soit la plus productive possible.

Je mesure le privilège que nous avons collectivement de pouvoir présenter un budget tel que celui-ci, privilège qui est évidemment le contrepoint d'une situation passée difficile : nos armées ont subi des coupes sombres durant des années.

Ce projet de budget correspond à la trajectoire que nous avons tracée lors de l'examen de la LPM. Cette loi, enrichie par les deux assemblées, a été adoptée à une très large majorité et promulguée par le président de la République dans un lieu hautement symbolique, l'hôtel de Brienne, à une date également hautement symbolique, le 13 juillet.

La LPM fixe le cap des 2 % du PIB en faveur de notre effort de défense : elle prévoit 295 milliards d'ici à 2025. Cette loi a défini quatre axes principaux : le premier d'entre

eux est de remettre les soldats et les civils du ministère de la défense, ainsi que leurs familles, au centre de notre action.

Le second axe est consacré au renouvellement des équipements afin que nos forces soient désormais capables d'intervenir avec des matériels les plus modernes.

Le troisième axe porte sur la préparation des conflits du futur car, après avoir réparé, il faut nous préparer sur tous les terrains, nous engager résolument dans le cadre de l'Europe de la défense et investir dans des secteurs clés que sont le renseignement, la cyberdéfense et la politique spatiale.

Enfin, le dernier axe est celui de l'innovation car le ministère des armées doit être au cœur de toutes les initiatives et de tous les projets en ce domaine.

Cette loi de programmation est donc porteuse d'espoir et elle envoie des messages forts à nos alliés, à nos ennemis et à nos forces. S'agissant de ces dernières, les attentes sont nombreuses et importantes. Ne les décevons pas. Nous disposons de moyens exceptionnels, mais nous avons des responsabilités tout aussi exceptionnelles. Nous devons inscrire dans le réel les engagements pris dans la LPM. L'objectif de ce projet de loi de finances est d'y répondre très exactement. Ensuite, nous devons faire en sorte que chaque euro investi soit un euro utile. Au moment où les Français vont consentir des moyens considérables en faveur de notre défense, il faut que nous nous montrions dignes de leur confiance. Le président de la République est extrêmement attentif à ce que le ministère des armées utilise de façon parfaitement justifiée les deniers qui lui sont confiés.

Le projet de loi de finances pour 2019 est en quelque sorte l'an I de la LPM. C'est un budget d'action et de reconquête qui doit nous permettre de faire face à l'ensemble des besoins exprimés, même si nous ne pourrions pas tout faire en un an.

Je vais maintenant vous présenter les grandes lignes de ce budget. Mon ministère disposera de 35,9 milliards en 2019, soit 1,82 % du PIB. Par rapport à 2018, l'effort se monte à 1,7 milliard, soit 5 % de plus. Nous en sommes donc à l'an II du renouveau, parce qu'en 2018 nous avons budgété 1,8 milliard supplémentaire par rapport au budget 2017. Les armées disposeront donc de 4 milliards de plus qu'en 2016 : en peu d'années, un effort considérable a donc déjà été consenti et il va être poursuivi, conformément aux engagements de la LPM.

Ce budget est sincère, car il est exclusivement constitué de crédits budgétaires. Il ne fait donc pas de pari sur des recettes exceptionnelles ou aléatoires. Par ailleurs, les opérations extérieures seront couvertes par une provision qui continue de croître en 2019. Vous l'aviez portée à 650 millions en 2018 et elle est fixée à 850 millions en 2019. À cela s'ajoute une provision pour les missions intérieures de 100 millions, soit, au total, 950 millions de provisions. C'est nettement mieux que ce qui a été fait auparavant.

Enfin, il est encore trop tôt pour vous dire comment l'exécution du budget 2018 pour les OPEX sera bouclée, mais nous y travaillons. Lorsque ce budget sera examiné en séance publique, je disposerai certainement de plus d'informations.

Enfin, ce budget permet de répondre rapidement à un certain nombre de besoins de nos armées. Nous devons agir vite parce que le contexte international reste extrêmement tendu, que la menace terroriste est toujours présente, que nos forces continuent au Levant comme au Sahel à combattre le mal à la racine, que nous sommes toujours en proie au

déséquilibre de l'ordre international, à la course aux armements, aux stratégies de puissance des grandes nations. Il faut agir vite aussi parce que les modes d'action et de combat évoluent. J'ai déjà évoqué devant vous les menaces cyber, la facilité déconcertante avec laquelle un simple drone acheté dans le commerce peut être transformé en engin de mort. Les technologies se démocratisent, deviennent extrêmement accessibles à tous les budgets et elles peuvent se retourner contre nous.

Bien d'autres types d'actions pourront changer nos modes de pensée et de combat. Ainsi en est-il de la capacité à manipuler l'information. Au champ de bataille traditionnel s'ajoutent donc toutes sortes de menaces nouvelles. Enfin, l'espace est en train de devenir un lieu de confrontation stratégique dont l'importance n'est plus à démontrer. Nos forces ont besoin de satellites pour agir. Pour cette raison, le président de la République m'a demandé de travailler à l'élaboration d'une stratégie spatiale de défense dont nous rendrons les conclusions avant la fin de l'année.

J'en viens au poison du nationalisme qui est une menace très directe. Chez nos voisins, chaque scrutin est l'occasion d'assister à la montée en puissance de partis qui prônent le repli sur soi et le refus d'une défense commune. Pour ma part, je continuerai à défendre l'Europe de la défense, qui est une source d'opportunités exceptionnelles pour une meilleure protection. Cette politique a bien plus avancé ces deux dernières années qu'au cours des dix années précédentes. Le fonds européen de la défense monte en puissance : il financera l'innovation. La coopération structurée permanente affiche une liste impressionnante de projets capacitaires. L'initiative européenne d'intervention permettra de développer sur le long terme une culture stratégique commune et de favoriser les déploiements communs. Enfin, des coopérations industrielles, en particulier avec l'Allemagne, devraient nous permettre de concevoir ensemble des équipements majeurs tels que le char et l'avion de combat du futur.

Dans ce contexte, et face aux menaces toujours bien présentes, ce budget propose un certain nombre de solutions. D'abord, pour nos soldats et pour leurs familles qui étaient les premiers sacrifiés : cette situation ne pouvait perdurer. Je tiens à mettre l'humain au cœur de mon ministère et de mon action. C'est pourquoi j'ai souhaité que le plan famille entre le plus rapidement possible en vigueur. J'en ferai demain un bilan complet au régiment d'infanterie Chars de marine à Poitiers. Je suis extrêmement satisfaite de l'exécution de ce plan, qui résulte d'un travail collectif remarquable de nos armées : 80 % des mesures du plan ont été lancées et une grande partie a été réalisée pour ce qui concerne les objectifs 2018. Des mesures concrètes ont été prises, comme l'accès au Wifi ou la possibilité de voir son enfant lorsqu'on est jeune divorcé. Cela change la vie. Nous allons continuer dans cette voie avec l'accroissement de l'offre des gardes d'enfants, qui passe par une hausse de 20 % du nombre des réservations de berceau, l'amélioration de l'accueil des familles, des actions de cohésion pour améliorer la vie en garnison, la mise en œuvre de la seconde version de la plateforme « e-social » des armées pour que les prestations d'action sociale soient plus simples d'accès et de fonctionnement, et la pérennisation du dispositif de soutien psychologique aux familles avec l'assistance téléphonique « écoute défense ».

Au-delà du plan famille, un certain nombre de mesures à hauteur d'homme figurent dans ce budget : il est prévu pour la protection du combattant 25 000 gilets pare-balles, des nouveaux treillis, des blindages pour hélicoptères, des moyens de lutte contre les IED (*Improvised Explosive Devices*). Le budget d'entretien du matériel augmente de près de 8 %, soit 4,2 milliards, afin d'améliorer la disponibilité du matériel. Nous allons également renforcer l'entretien des infrastructures.



Les crédits pour le plan famille sont portés de 23 millions en 2018 à 57 millions en 2019. Les crédits d'action sociale s'élèveront à 102 millions, soit près de 10 millions supplémentaires en particulier destinés aux mesures en faveur du handicap. Cette politique à hauteur d'homme n'est donc pas un slogan, mais une réalité.

Le second volet est aussi très attendu : c'est le renouvellement des équipements. Nos matériels sont vieillissants et usés par des engagements intenses. Il fallait donc rapidement des moyens nouveaux. Le projet de loi de finances prévoit 19,5 milliards d'euros de crédits d'équipement, dont 4,2 milliards d'euros pour la maintenance et l'entretien des matériels, c'est-à-dire le maintien en condition opérationnelle (MCO), soit une progression de 320 millions d'euros par rapport à 2018.

L'armée de terre bénéficiera des premières livraisons des matériels qui s'intègrent dans le programme Scorpion. Il s'agit des premiers blindés Griffon. Elle connaîtra aussi la livraison de 8 000 fusils d'assaut modernes HK416 et de 50 postes de tir de missiles moyenne portée, qui seront répartis dans quatorze régiments. Elle bénéficiera également de livraison d'hélicoptères NH90, de parachutes, de véhicules tactiques VT4...

Du côté de l'armée de l'air, des équipements indispensables seront livrés, à commencer par le deuxième *Multi Role tanker transport* (MRTT), c'est-à-dire l'avion de ravitaillement en vol, dont nous accueillerons avec pleine capacité opérationnelle le premier exemplaire vendredi 19 octobre. Il y aura aussi un A400M supplémentaire, portant le nombre total à quinze en 2019, deux C-130J adaptés à nos opérations spéciales, six drones MALE Reaper supplémentaires, très attendus par nos forces, un avion léger de surveillance et de reconnaissance.

La marine nationale bénéficiera de la livraison de deux bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers, d'une frégate multi-missions supplémentaire, d'un patrouilleur léger et d'un bâtiment multi-missions dans les Antilles, ainsi que d'un avion de patrouille maritime rénové Atlantique 2.

Ce budget laisse la place aux deux autres axes structurants de la loi de programmation militaire : la préparation aux conflits du futur et l'innovation. Les études amont seront dotées de 758 millions d'euros, c'est-à-dire une hausse de 5 %. Cette étape supplémentaire doit nous permettre d'atteindre le milliard d'euros annoncé en 2022. Les armées disposeront de crédits et d'emplois supplémentaires, dont les deux tiers seront dédiés aux capacités-clés du renseignement, du cyber et du numérique.

La force de ce projet de loi de finances est de n'oublier personne. Il n'y a que des gagnants dans cette remontée en puissance.

Le ministère des armées verra ses effectifs croître. C'est un effort exceptionnel, avec 450 équivalents temps plein en plus dans le budget 2019. Ce schéma d'emplois est destiné à répondre à des priorités : le renseignement, avec près de 200 créations de postes ; la cyberdéfense et l'action dans l'espace numérique, avec presque 130 créations de postes. Un effort particulier sera également réalisé en matière de soutien aux exportations, avec 45 créations de postes, ainsi que 65 autres besoins opérationnels. Cette manœuvre se poursuivra sur les prochaines années, avec une hausse des effectifs programmés de 1 500 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires sur la période 2019-2022.

Le ministère poursuit sa transformation. Elle va toucher en particulier les services de soutien, aux premiers rangs desquels le commissariat aux armées, le service d'infrastructure de la défense et le service de santé des armées. Nous devons réussir cette transformation cruciale, qui, contrairement à ce qui a pu être vécu dans les armées pendant de nombreuses années, est choisie, et non subie. Elle est destinée à simplifier les procédures et à éviter les doublons. Elle doit permettre d'avoir plus de numérique, plus de facilité. C'est essentiel pour l'attractivité de nos armées, pour la fidélisation de nos personnels, pour l'amélioration des conditions de travail. Nous le devons aux Français et à nos forces.

L'objectif en termes de recrutements sera très ambitieux. Le ministère des armées devra recruter en 2019 21 600 militaires, et au moins 3 700 personnels civils, un chiffre record, qui s'explique à la fois par le besoin de renouvellement lié à la pyramide des âges et par l'augmentation des effectifs permise par les créations de postes.

Nous avons lancé seize chantiers de modernisation du ministère. Ils seront en grande partie mis en œuvre en 2019. Cette modernisation est tout à fait essentielle à la bonne utilisation des moyens qui nous sont confiés. Elle me tient particulièrement à cœur.

Le maintien en condition opérationnelle des équipements est un chantier. Le MCO aéronautique était le talon d'Achille de nos armées. La nouvelle direction de la maintenance aéronautique, créée au mois d'avril, continue sa montée en puissance. Elle met en œuvre la réorganisation contractuelle, avec comme objectif de substituer à un très grand nombre de contrats un tout petit nombre de contrats globaux sur une longue durée, permettant de responsabiliser les industriels. Dès la fin de l'année 2018, nous disposerons de premiers contrats globaux par flotte pour les hélicoptères Fennec et Cougar. Nous recherchons une complémentarité et une responsabilité plus fortes des industriels. Je suis très attachée à une industrie d'État pour notre maintenance aéronautique.

Le plan que j'ai annoncé cet été sur le MCO terrestre se résume en trois mots : responsabiliser, rapprocher et anticiper. Il faut responsabiliser les industries, les utilisateurs, les maîtres d'œuvre, afin que chacun puisse assumer son rôle et le faire pleinement, rapprocher le MCO terrestre des militaires qui sont en opération et les maintenanciers des concepteurs des programmes d'armement, et anticiper l'arrivée de Scorpion en prenant le tournant des nouvelles technologies.

Le MCO naval ne sera pas oublié. Un audit est en cours.

Le chantier de l'innovation avance, avec la création de l'Agence pour l'innovation de défense. La Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'informations (Dirisi), me présentera également très bientôt un plan de transformation pour répondre à deux défis : celui des effectifs et des compétences et celui de l'hébergement des données.

À propos du soutien interarmées, le service du commissariat sera modernisé et rapproché des besoins des usagers, notamment avec la création de groupements de soutien de base de défense rénovés et centrés sur le soutien de proximité. Des propositions me seront adressées en décembre. Le service de santé des armées continue sa transformation, qui devrait s'achever en 2023.

Pour le service national universel, l'année 2019 sera vraiment une année de démarrage d'une expérimentation à très petite échelle. Il faudra que le ministère des armées

apporte une contribution en termes de formation et d'encadrement des jeunes. Nous détaillerons la manière de procéder dès que le périmètre de cette expérimentation et son calendrier seront définitivement arbitrés. M. le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse apportera certainement les détails que ces questions méritent.

Nous sommes évidemment au début des projets de coopération franco-allemande, aussi bien sur le char de combat que sur le système de combat aérien du futur. La répartition des tâches n'est pas encore déterminée. C'est l'objet même des travaux et des discussions en cours entre la DGA française et ses interlocuteurs allemands.

Les questions d'exportation sont un sujet important, mais politiquement très sensible en Allemagne. Nous entretenons un dialogue très nourri sur le sujet. Il faut que ces questions soient clarifiées le plus en amont possible. Ces grands projets ont besoin de pouvoir être définis de manière exportable dès l'origine. Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté sur ces questions. Le dialogue se poursuit. Vous avez récemment eu un dialogue très franc et direct avec des parlementaires allemands ; vous avez pu aussi percevoir les différences de sensibilité qui peuvent exister selon les partis. Avec mon homologue allemande, nous nous sommes accordées sur le fait que le char de combat et le système de combat aérien du futur devraient être exportables. Les questions liées à l'exportation des matériels que nous avons déjà conçus ensemble ou qui incluent des composants provenant d'Allemagne est encore devant nous.

**M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis du programme 146 « Équipement des forces ».** – La réunion que nous avons eue avec nos homologues allemands était très intéressante, mais aussi très directe. Vous œuvrez pour faire en sorte qu'un certain nombre d'assurances soit prises. Nous avons fait un préalable absolu de la question de l'exportation.

Comment comptez-vous appliquer les clauses de sauvegarde que nous avons introduites dans le cadre de la LPM au Sénat, notamment l'usure des matériels en opérations extérieures, qui a été prise en compte au titre V dans le calcul du coût des OPEX ? Est-il bien prévu de l'intégrer ? Quelle estimation peut-on faire du coût prévisionnel ?

La clause carburant est également un sujet. Depuis le vote de la LPM, le pétrole a augmenté. Et comment prenez-vous en compte les tensions internationales ?

Enfin, ma collègue Hélène Conway-Mouret m'a chargé de vous poser la question suivante : « Sur les dix dernières années, l'Arabie Saoudite a été notre deuxième client en matière d'exportation d'armements, 11 milliards d'euros en dix ans. Après plus de trois ans l'intervention au Yémen, après la disparition du journaliste Jamal Kashoggi au début du mois, n'y a-t-il pas lieu de s'interroger sur l'opportunité de ces ventes d'armes ? Si la France cessait, par fidélité à ses valeurs, d'exporter vers l'Arabie Saoudite, comment notre base industrielle et technologique de défense, ou BITD, y ferait-elle face ? »

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».** – Les réunions sur le franco-allemand se multiplient. En tant que vieux militant parlementaire du franco-allemand, notamment sur les questions de défense, je dois me départir d'un certain scepticisme. Je vois bien que quelque chose est en train de se passer. Les lignes bougent. Le Président de la République a pris des initiatives. Nos amis allemands se rendent compte qu'ils ne peuvent pas rester sur leur ligne traditionnelle très parlementaire, certes honorable, mais extrêmement prudente. Nous sommes sur une ligne de crête. On peut repartir pour vingt ans d'attentisme ou aller vers un travail en commun très fort. Vous avez un rôle important à jouer.

Avec une LPM permettant de préparer l'avenir, vous êtes en mesure de consolider ou de réparer le présent. C'était indispensable ; nous le demandions. Nous accueillons très favorablement la réforme des soutiens enfin annoncée, avec des souteneurs qui s'adaptent aux soutenus, et non l'inverse.

Toutefois, cette réforme doit participer au plan gouvernemental Action publique 2022, dont l'ambition est d'accroître la performance des politiques publiques par le double effet de la déconcentration territoriale et de la numérisation croissante des services. Que l'on améliore des systèmes d'information, que l'on mette en place un livret médical numérique, que l'on aménage les groupements de soutien des bases de défense, c'est bien. Mais pouvez-vous nous garantir que les services de soutien ne seront pas dégraissés alors qu'ils se remettent à peine des chocs de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ?

**Mme Christine Prunaud, rapporteure pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».** – Tous les membres de la commission ont beaucoup de respect pour le service de santé des armées (SSA), qui fait un travail d'excellence. Je suis un peu déçue que vous lui ayez accordé si peu de place dans votre intervention, vous cantonnant à nous indiquer qu'il continuait sa transformation. Les effectifs bénéficient seulement d'un moratoire dans le mouvement de déflation. Est-ce raisonnable, alors que la part des réservistes dans les projections en OPEX du SSA a doublé en un an ? Mon sentiment est que le SSA est toujours sous tension. À mon sens, les moyens humains et financiers prévus dans le projet de loi de finances pour 2019 et dans la LPM ne permettront pas de résoudre les difficultés, par exemple celles qui sont liées à la pyramide des âges dans certaines spécialités, notamment pour des jeunes femmes entre 35 ans et 40 ans, ou à la concurrence avec les services privés.

Nous avons auditionné l'amiral Jean Casabianca, major général des armées, et nous avons ressenti une inquiétude concernant la retraite. Les militaires se demandent s'ils sont des fonctionnaires comme les autres. On peut concevoir qu'ils aient un statut particulier. Comment gérez-vous ce problème ?

**M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».** – À propos des effectifs, la LPM a fixé des soldes nettes pour chaque annuité de la programmation 2019-2025. Nous avons aujourd'hui une vision précise de cette répartition au niveau de nos armées. Nous souhaiterions avoir une vision bien au-delà, c'est-à-dire un horizon dépassant le cadre annuel.

La singularité militaire sera-t-elle acquise sur la question des retraites ?

Quels schémas seront retenus sur la réforme des soutiens ? Quelle sera leur articulation avec le fonctionnement des bases de défense ? Cette réforme s'accompagnera-t-elle d'emplois supplémentaires ?

Pouvez-vous nous préciser l'état d'avancement des cessions immobilières parisiennes ? Nous avons souhaité en LPM que le système de décote de la loi Duflot ne soit applicable qu'à condition qu'une partie substantielle des logements sociaux réalisés soient affectés à des militaires. Qu'en sera-t-il pour les parcelles qui restent à vendre ? Comment avancer sur la question du logement des militaires à Paris ?

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».** – Les manœuvres suspectes

autour de nos satellites soulèvent la question de la protection de la zone extra-atmosphérique. Les États qui développent des capacités sous-marines susceptibles d'agir sur les câbles de communication constituent des menaces nouvelles. Comment les anticipez-vous ? Quels engagements financiers pouvons-nous attendre pour y faire face ?

Il faut assurer la surveillance permanente de notre zone économique exclusive, la deuxième au monde, pour assurer notre souveraineté et lutter contre les trafics et, surtout, la pêche illégale.

Je souhaiterais plus de précisions sur la coopération avec l'Allemagne. Quelle est la convergence réelle des besoins et des attentes ? J'ai le sentiment que les Allemands souhaitent pouvoir produire et vendre, et laisser les Français tirer. Je ne suis pas très confiant sur l'aboutissement de cette coopération, mais je ne demande qu'à être convaincu.

**M. Michel Boutant, rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».** – Quelle augmentation des effectifs prévoyez-vous pour les services de renseignement placés sous votre autorité, comme la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ou la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), ou sous celle de l'état-major, comme la direction du renseignement militaire (DRM) ?

Les services de renseignement sont confrontés à un enjeu de recrutement de personnels très spécialisés, notamment dans les domaines scientifiques, techniques, voire linguistiques, avec les langues rares. Il y a une forte concurrence non seulement entre les services, mais aussi de la part du privé. Quelles mesures d'incitation au recrutement et de fidélisation envisagez-vous ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur pour avis du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ».** – J'espère que le projet de loi de finances affichera prochainement un programme propre à la cyber défense... Je vous remercie, madame la ministre, pour vos propos volontaristes sur l'Europe de la défense, qui ne doit pas faire l'impasse sur la cyber défense. La LPM a consacré un effort important en faveur de la cyber défense, qui bénéficiera en 2019 de 73 % des 450 créations de postes destinées aux services de renseignement. Pouvez-vous nous indiquer précisément combien d'emplois seront créés dans chaque unité concernée ? L'un des enjeux en la matière concerne le recrutement d'agents de haut niveau dans un vivier limité, comme l'indiquait notre collègue Michel Boutant.

J'étais la semaine dernière à Kiev, où j'ai rencontré la vice-première ministre ukrainienne pour l'intégration européenne et euro-atlantique Ivana Klympush-Tsintsadze. Elle m'a confié que vous aviez été invitée, les 7 et 8 novembre, à participer à une conférence de l'OTAN sur la guerre hybride, à laquelle de nombreux ministres sont déjà annoncés. Lors d'une rencontre avec des responsables de l'OTAN sur le thème de la cyber défense, j'ai cru comprendre que la France était peu présente sur ce sujet dans les conférences internationales. En matière de cyber défense, disposons-nous de personnes dédiées à notre communication et à notre participation aux cercles d'influence ? Envisagez-vous, le cas échéant, de créer une cellule consacrée à cette action ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Vous avez contribué à défendre les clauses de sauvegarde en adoptant, dans le cadre de la LPM, une disposition consistant à prendre en compte, dans le calcul du surcoût des OPEX, l'usure des matériels. Nous pourrions utiliser cette faculté nouvelle dès 2019 et échangeons avec Bercy pour en définir les modalités

d'application : le périmètre des surcoûts OPEX évoluera conformément à la LPM. En revanche, la mesure n'est pas opératoire pour les surcoûts de l'année 2018. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 458 millions d'euros de crédits pour le carburant opérationnel des armées sur le fondement d'une hypothèse d'un baril à 60 dollars et d'une parité à 1,10 euro pour un dollar. Néanmoins, le prix du baril peut fluctuer. En 2018 par exemple, il a franchi le seuil de 70 dollars, voire celui de 80 dollars. Afin de faire face à ces variations, nous comptabilisons le prix du carburant en coût moyen unitaire, ce qui permet de lisser le prix d'acquisition sur longue période. Nous pouvons également nous appuyer sur la trésorerie dont dispose le compte de commerce du service des essences des armées, ainsi que sur la clause de sauvegarde précitée de l'article 5 de la LPM.

Sur la période 2008-2017, le montant des contrats d'armements signés avec l'Arabie Saoudite s'est établi à 11 milliards d'euros, soit 13 % du total des commandes réalisées. Les ventes d'armes sont extrêmement encadrées : elles font l'objet d'une évaluation fort précise, qui prend en compte de nombreux critères comme la nature des matériels exportés, le respect des droits de l'homme, la préservation de la paix et de la stabilité régionale, et sont autorisées par une commission interministérielle placée sous l'autorité du Premier ministre. Cette activité d'exportation concourt à notre autonomie stratégique et nous ne pouvons faire abstraction de son impact sur nos industries de défense et nos emplois. S'agissant de l'affaire du journaliste saoudien qui, évidemment, nous inquiète, je puis vous dire qu'avec nos partenaires britanniques et allemands, nous avons demandé que toute la lumière soit faite sur les conditions dans lesquelles il a disparu et que des explications crédibles nous soient fournies.

M. Bockel a exprimé son sentiment sur la relation franco-allemande, entre scepticisme et volontarisme. J'insisterai davantage sur la seconde dimension, faute peut-être d'expérience... Vous avez toutefois raison de penser que nous nous trouvons sur une ligne de crête et qu'il faut agir énergiquement et collectivement pour que les Allemands basculent du bon côté. Nous savons d'où ils viennent, quelle est leur histoire et comprenons quelles peuvent être leurs préventions, mais ils sont également conscients que le monde change et que l'Europe est exposée à de nouvelles menaces. Les événements terribles auxquels ils ont été confrontés remontent à plus de soixante-dix ans et le travail sur leur propre histoire a été réalisé, il est donc temps de passer à une coopération résolue, concrète et volontariste. Je m'y emploie avec Mme von der Leyen, dont je salue l'engagement.

Il faut que les souteneurs soient au service des soutenus et, à cet égard, nous n'avons pas l'intention de procéder à des réductions d'effectifs, comme cela fut le cas par le passé. Le service de santé des armées (SSA) s'est engagé depuis plusieurs mois dans le plan SSA 2020, qui vise notamment à assurer la cohérence de l'articulation du SSA avec le service public de santé qu'il intègre progressivement tout en conservant des spécificités militaires. Il est confronté, comme le service public de santé, à des difficultés liées à un nombre insuffisant de médecins. Le fait que des réservistes viennent appuyer le SSA en OPEX me semble extrêmement positif, d'autant qu'il s'agit d'un véritable effort de la part des médecins hospitaliers qui libèrent du temps à cet effet. Cela permet au SSA de bénéficier de spécialistes qui eux-mêmes se forment à d'autres techniques pendant leur temps de présence à nos côtés. Qu'il existe des tensions, nul ne le conteste, mais pas davantage que dans les hôpitaux civils. Le problème de la pyramide des âges n'est pas non plus spécifique au SSA. Il se mobilise en conséquence pour faciliter la rotation des médecins en OPEX. Je puis vous rassurer qu'en 2019, les effectifs du SSA seront stables. Sa directrice est, par ailleurs, mobilisée pour fidéliser le plus possible notre personnel.

En ce qui concerne les retraites, je reconnais que la perspective d'une réforme en profondeur du système crée nombre d'interrogations chez les militaires. Ils sont pour l'essentiel contractuels et n'effectuent pas la totalité de leur carrière au sein du ministère. Leur régime de retraite comprend diverses spécificités, notamment l'existence d'une pension à jouissance immédiate, qui participent à un modèle de gestion des effectifs : les flux de sortie sont importants, à un âge où les militaires peuvent entreprendre une seconde partie de carrière, à la différence d'un agent destiné à passer sa vie professionnelle dans la fonction publique. Le Président de la République lui-même a reconnu la légitimité de ces particularités et assuré de leur prise en considération par la réforme, lorsqu'il s'est adressé aux militaires le 13 juillet dernier. Toutefois, les modalités d'application de ladite réforme aux militaires ne sont pas encore connues. Nous en sommes encore aux balbutiements. Dans cette perspective, j'œuvre à la sensibilisation du haut-commissaire en charge de la réforme des retraites.

Je vous indique, monsieur Cadic, que sur les 450 créations de postes prévus par le projet de loi de finances pour 2019, 199 concernent les services de renseignement. Sur ce total, 111 bénéficieront aux trois services du ministère – 55 postes pour la DGSE, 31 pour la DRSD et 25 pour la DRM – soit une augmentation d'1,2 % de leur effectif, et 88 créations de postes viendront renforcer la fonction renseignement dans les armées. Nous sommes également engagés dans un processus d'investissement à hauteur d'1,6 milliard d'euros sur la période de la LPM, afin de renforcer nos capacités techniques. Dans ce cadre seront lancés en 2019 des programmes d'achat d'avions de reconnaissance stratégique et de drones, ainsi que la rénovation de nos bâtiments Atlantique 2. Au total, les budgets des trois services de renseignement du ministère augmenteront, en 2019, de 15 %.

Monsieur Allizard, vous m'avez interrogée sur les menaces spatiales et sous-marines. La menace spatiale représente un enjeu essentiel. Nous allons définir une nouvelle doctrine en matière de gouvernance du spatial, actuellement trop disséminée, et renouveler l'ensemble de nos capacités, notamment en matière d'écoutes électromagnétiques, de satellites de télécommunications sécurisées Syracuse 4 et de satellites d'observation optique, dont le premier sera lancé à la fin de l'année 2018. Sur la durée de la LPM, 3,6 milliards d'euros seront consacrés à ces investissements. Comme je l'ai récemment annoncé, certains de ces satellites seront équipés de caméras de surveillance, afin de veiller sur nos capacités spatiales. Nous serons certainement amenés à prendre d'autres décisions dans ce domaine, qui seront annoncées dans les prochains mois. Pour ce qui concerne les menaces sous-marines, sera livré à l'été 2020 le premier sous-marin nucléaire d'attaque de génération Barracuda, qui sera suivi par cinq autres. Nous sommes également engagés dans un programme de systèmes de lutte anti-mines du futur qui devrait permettre d'assurer la sécurité de nos moyens navals.

Nous aurons également de nouveaux moyens pour la protection des ZEE, notamment au bénéfice des Antilles et de la Nouvelle-Calédonie.

La cyber défense européenne est évidemment nécessaire ; nous en discutons avec nos partenaires européens comme au sein de l'OTAN. Je suis donc quelque peu surprise d'entendre que la France ne s'y intéresserait pas, d'autant que nous avons accueilli la conférence de l'OTAN sur le sujet l'an passé à Paris. Je ne pourrai me rendre à Kiev les 7 et 8 novembre, retenue par les festivités du 11 novembre, mais suis disposée à évoquer cette question avec ma collègue ukrainienne.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Compte tenu des évolutions technologiques et scientifiques, quelle sera, selon vous, demain la place de l'homme dans la guerre et celle du soldat doté de l'intelligence artificielle ? Il apparaît nécessaire d'imposer et de renforcer les

principes éthiques fondamentaux pour ne pas transformer nos militaires en techniciens de la mort. Quels moyens seront consacrés à cette exigence ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Nous vivons dans un environnement stratégique durablement instable. Pourriez-vous nous livrer quelques éléments de comparaison sur l'évolution de notre budget de défense et la part de ce dernier dans le budget national, au regard de ce qui est pratiqué par les autres membres du Conseil de sécurité de l'ONU ? Les efforts déployés par chacun en matière de cyber défense, comme de capacité et de stratégie spatiales sont-ils comparables ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Ma question concerne nos partenariats industriels. Je ne reviendrai pas sur l'Allemagne, déjà évoquée par plusieurs collègues. Malgré le Brexit et la stagnation du budget britannique de la défense, l'avancement de nos projets avec le Royaume-Uni semble satisfaisant : notre partenariat en matière de renseignements a récemment été conforté, tandis que notre coopération au Sahel se déroule sans accroc. Je suis en revanche inquiet s'agissant de l'Italie. Où en est notamment le partenariat de nos industries navales entre Naval Group et Fincantieri ? Les relations politiques entre nos deux pays sont des plus mauvaises et le budget italien connaît de graves difficultés : cela signifie-t-il que le projet Poséidon pourrait, sans mauvais jeu de mot, tomber à l'eau ?

**M. Jacques Le Nay.** – La multiplication des engagements extérieurs conduit à en accroître le coût. Il apparaît, à cet égard, heureux que la dotation inscrite dans le présent projet de loi de finances vienne réévaluer les montants figurant dans la LPM. Quelles sont, madame la ministre, les perspectives d'évolution des opérations en cours ? L'opération Chammal est-elle notamment appelée à perdurer dans son format actuel ? Disposons-nous de marges de manœuvre si de nouvelles zones d'instabilité apparaissent ? Plus nos armées sont engagées, plus l'armement est évidemment sollicité, ce qui accélère l'usure du matériel. Avons-nous les moyens financiers d'y faire face ? Enfin, à la veille de la mise en place du dispositif de retenue à la source de l'impôt sur le revenu, le logiciel Louvois est-il désormais performant ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Vous avez fait part de votre intérêt pour une défense européenne. Comment, à cet égard, concilier notre volonté d'autonomie stratégique et la nécessité de mutualiser les conceptions nationales de défense ? En cas de *hard Brexit*, quelles pourraient être les conséquences sur notre partenariat de défense avec le Royaume-Uni ?

**M. Ronan Le Gleut.** – Je vous remercie, madame la ministre, pour la qualité et la clarté de votre exposé. Ma question porte sur l'Europe de la défense. Le 25 juin, a été lancée l'initiative européenne d'intervention (IEI) visant à favoriser un déploiement commun aux neuf signataires, parmi lesquels figure l'Allemagne. Cette dernière semble favoriser néanmoins davantage la coopération structurée permanente (CSP) et la politique de sécurité et de défense commune. De fait, une doctrine commune d'intervention demeure encore inenvisageable pour l'opinion publique allemande. L'IEI se limiterait-elle à un partenariat logistique compte tenu des réticences allemandes ? Comment s'articulera-t-elle avec la CSP et avec l'OTAN ? Enfin, quelle est, dans le projet de loi de finances pour 2019, la traduction de votre volonté en faveur d'une Europe de la défense ?

**M. René Danesi.** – Je voudrais revenir sur un propos que vous avez tenu, madame la ministre, mentionnant « le poison du nationalisme, avec le retour des vieilles lunes ». Vous concluez qu'il faut accélérer la construction de l'Europe de la défense. Mais quel lien y a-t-il entre les deux ? Les peuples refusent de noyer leur identité dans le multiculturalisme, de voir leur système judiciaire placé presque sous tutelle de la Cour



européenne des droits de l'homme ; ils n'acceptent plus la mondialisation avec la paupérisation de la classe moyenne qu'elle entraîne. Mais aucun ne demande la fin des coopérations militaires, ni la sortie de l'OTAN ! Pourquoi alors ce sous-entendu selon lequel le nationalisme conduirait à la guerre, quand il exprime un simple refus de perte d'identité et de déclassement social ? Les efforts de la construction de la défense européenne seront davantage contrariés par les intérêts divergents des industriels que par le vote populiste.

**M. Pierre Laurent.** – Nous nous félicitons de la remise à niveau de l'effort en faveur de nos armées. Mais selon vous, faut-il considérer la hausse des dépenses militaires dans le monde, y compris l'augmentation de 2% des dépenses militaires de l'OTAN, comme une bonne ou une mauvaise nouvelle pour la sécurité future du monde ? Faut-il s'en inquiéter ou s'en réjouir ?

Ce budget, avez-vous dit, est un message fort adressé à nos armées, à nos alliés, à nos ennemis. Mais qui sont nos amis, qui sont nos ennemis ? Ces deux dernières catégories sont-elles stabilisées ? Dans laquelle se situent Donald Trump, l'Arabie Saoudite ou Viktor Orbán ? La Chine, l'Irak sont-ils nos ennemis ? N'est-il pas temps de changer notre manière de considérer le monde, pour déminer les futures conflictualités ?

**M. André Vallini.** – Un article dans *Le Monde* ce soir indique que la France est le premier exportateur d'armes vers l'Égypte, pays auquel nous avons livré pour 4 milliards d'euros d'armes et de technologies sécuritaires. Or nous avons pris des engagements européens en 2008, en 2013 ; nous avons ratifié un traité en 2014 interdisant les livraisons d'armes à des États qui les utilisent pour réprimer leur population civile. L'Égypte a exercé une répression violente contre sa population en 2013 notamment. La France a-t-elle cessé toute exportation d'armes et de technologies sécuritaires à ce pays ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Sur la place de l'homme dans la guerre, oui, les nouvelles technologies ouvrent des champs nouveaux d'opportunités et de risques : l'homme doit rester au centre, mais pour approfondir la question, j'ai au sein de mon ministère demandé à un collègue d'inspecteurs généraux de réfléchir à l'usage des armes du futur et à ses conséquences éthiques ; ils me feront des propositions, afin que nous adoptions une ligne de conduite claire. Des garde-fous sont indispensables.

On constate depuis trois ou quatre ans une hausse générale des budgets de la défense dans l'ensemble des pays membres de l'Alliance atlantique. En 2014, trois pays seulement y consacraient 2% ou plus de leur PIB. En 2017 ils étaient six. La France n'atteint pas encore ce niveau mais la programmation militaire prévoit d'y parvenir en 2025. Parmi ces six pays, les États-Unis se situent à 3,58 % du PIB, le Royaume-Uni à 2,14 % ; personne ne dispose de chiffres fiables pour la Russie ou la Chine, mais l'effort de ces pays est massif. En Chine, un grand bâtiment militaire sort chaque mois des chantiers navals ...

Bonne ou mauvaise nouvelle ? Comment l'apprécier dans l'absolu ? La croissance des budgets militaires répond en tout cas à une montée des menaces internationales. La France a signé les traités de limitation des armements. Cependant, si la progression des budgets de la défense s'était ralentie dans l'après-Guerre froide, la conjoncture actuelle n'autorise plus une telle décélération. Nos ennemis, ce sont les terroristes et le réarmement vise précisément à lutter contre le terrorisme à la racine, par projection sur les théâtres du Levant par exemple, ou par une présence forte au Sahel. Nous ne pouvons prendre le risque de mal protéger les Français. Pardon pour cette réponse lapidaire, le temps me manque pour préciser davantage mon propos.

Je vous fournirai dès que je les aurai réunis des éléments de réponse précis sur les dépenses spatiales des différents membres du Conseil de sécurité.

Oui, la coopération avec la Grande-Bretagne progresse bien. Le projet Poséidon avec l'Italie, visant à profiter des synergies potentielles entre Fincantieri et Naval Group sur les navires de surface, répond à la nécessité de mieux organiser les industries navales européennes face à des concurrents de plus en plus gros. Il faut rechercher une taille critique. Nous continuons à discuter avec le partenaire italien. Mon homologue italienne et moi avons décidé de ne pas rendre les relations entre nos deux pays encore plus compliquées qu'elles ne le sont actuellement. J'espère vous présenter bientôt des projets plus aboutis.

Vous m'interrogez également sur nos marges de manœuvre opérationnelles. Nous sommes très engagés dans Chammal - nous serons amenés à prendre d'ici quelques mois des décisions pour adapter le dispositif - et Barkhane, que nous adaptons en permanence aux besoins.

Le fonctionnement de Louvois ne sera jamais stabilisé ni parfaitement satisfaisant, c'est pourquoi nous consacrons tous nos efforts à son successeur. Nous avons en outre énormément investi pour maîtriser et compenser les difficultés dramatiques engendrées par les failles du logiciel actuel. À présent, la paye des militaires est assurée à 99,9% dans des conditions normales, mais c'est au prix d'un investissement humain considérable et permanent pour corriger ces dysfonctionnements. La solution n'est pas pérenne, il faut pouvoir remplacer dès que possible le système actuel par un nouveau logiciel.

Les industriels de la défense suivent attentivement les négociations en cours au niveau européen, car un *hard Brexit* exigerait à l'évidence des réorganisations profondes, pour tenir compte de nouveaux droits de douane et de la non-compatibilité des autorisations, licences, certificats de service fait. Aujourd'hui la bonne utilisation des armements dans les différents pays clients est régie par la réglementation européenne ; s'il en allait autrement demain, cela se traduirait par des obstacles dirimants, les industriels devraient redéployer leurs activités au sein des pays de l'Europe.

L'IEI a pu irriter certains pays. L'Allemagne accepte la notion d'intervention ; mais le dispositif est modulable, et les pays adhérents peuvent ne participer qu'à certaines opérations. L'initiative est utile pour amener des pays plus éloignés que le nôtre des opérations dites haut du spectre à partager une culture commune, par une participation à des exercices répétés, une réflexion conjointe des états-majors. Ce sera un bien précieux pour les membres de l'IEI mais plus largement pour tous les pays européens.

Sur les nationalismes et l'Europe de la défense, ce que j'ai voulu dire, c'est qu'il serait bon, dans la perspective des élections européennes de 2019, de mettre en avant les réalisations concrètes dans le domaine de la défense, car elles répondent aux préoccupations des Européens concernant leur sécurité. Communiquer plus largement sur ces réalisations en cours, c'est une façon de combattre des populismes peu propices au bon fonctionnement des démocraties européennes. C'est un point de vue personnel !

L'article sur l'Égypte paru aujourd'hui dans un quotidien que nous connaissons tous mêle le vrai et le faux. Nous avons une relation de coopération avec l'Égypte et nous exportons vers ce pays un volume d'armes qui se monte effectivement à 4 milliards d'euros. Ces armes sont destinées aux forces armées, non aux forces de sécurité. Et j'ai été étonnée de lire que nos exportations seraient en contradiction avec les décisions européennes de 2013 -

lorsque les ministres européens ont décidé de bannir la vente à l'Égypte d'armes qui pourraient être utilisées pour réprimer des populations civiles. Nous appliquons avec ce partenaire les mêmes critères qu'avec, par exemple, l'Arabie Saoudite. Nous respectons les engagements pris par la France. Et si l'Égypte utilise des matériels que notre pays lui a vendus il y a longtemps - des véhicules produits par Renault Trucks - contre ses populations civiles, ce n'était pas l'objectif initial. Je puis en tout cas vous indiquer que nous n'avons pas, depuis 2013, exporté d'armes destinées aux forces de sécurité intérieures égyptiennes.

**M. André Vallini.** – Le rapport d'Amnesty International indique pourtant que l'armée égyptienne a utilisé ces armes contre la population civile... Le problème est là.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Il ne concerne pas uniquement l'Égypte. Une licence d'exportation vaut pour un objectif précis. Si le pays acquéreur fait du matériel un autre usage, il y a une vraie difficulté. Mais les informations contenues dans l'article sont incomplètes. Elles laissent penser que la France aurait exporté des matériels en contradiction avec ses engagements, ce qui n'est pas le cas.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci madame la ministre d'avoir éclairé nos travaux budgétaires. Je vous redis le soutien de notre commission aux forces armées françaises. Je serai à vos côtés après-demain à Istres, pour l'arrivée d'un avion très attendu ! Merci également à votre cabinet pour sa constante disponibilité à notre égard.

*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 55.*



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 17 octobre 2018

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

### **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 (AAH) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Gérard Dériot, président.** – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur 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 (AAH).

**Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure.** – Je tiens à remercier notre collègue Laurence Cohen, ainsi que les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), des travaux accomplis pour l'élaboration de ce texte, dont je suis particulièrement fière de vous présenter aujourd'hui le rapport.

Cette proposition de loi porte sur les conditions de calcul et d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont nous traitons habituellement en loi de finances. Cette allocation a été instaurée par la loi du 30 juin 1975, l'une des grandes lois fondatrices des politiques publiques du handicap. Elle prévoit qu'une personne, en situation d'incapacité permanente ou de restriction durable et substantielle d'accès à l'emploi consécutive à un handicap, se voit attribuer un revenu de remplacement minimal au titre de la solidarité nationale.

Notre proposition de loi supprime la prise en compte des revenus du conjoint dans la détermination du montant d'AAH versé aux bénéficiaires. Au cours de mes travaux, j'ai constaté que la mesure proposée par le texte suscitait des analyses très différentes, selon que les acteurs auditionnés étaient associatifs ou institutionnels. J'ai recueilli avec intérêt le raisonnement déployé par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Je tiens à vous en restituer la teneur, ne serait-ce que pour faire œuvre de pédagogie, autour de ce sujet complexe où se lisent différentes strates de notre histoire sociale. L'AAH, première prestation sociale spécifiquement conçue pour les personnes handicapées, a été pensée dans un temps où la politique publique du handicap relevait sans ambiguïté et sans concurrence du champ de la solidarité nationale. Depuis la grande loi du 11 février 2005, une autre logique d'intervention publique auprès des personnes handicapées s'est affirmée : la logique de compensation. Contrairement à la logique de solidarité, la compensation n'a pas pour objet d'assurer à la personne handicapée un revenu de remplacement dans le but de maintenir son niveau au-dessus d'un certain seuil, mais de financer, sans considération de ressources ou de foyer, l'indemnisation du « préjudice moral » que subit la personne handicapée dans ses difficultés quotidiennes. Cette indemnisation est en grande partie assurée par la prestation de compensation du handicap (PCH), attribuée par les conseils départementaux et située en-dehors du champ de la présente proposition de loi.

Le financement de l'accompagnement de la personne handicapée se situe au croisement de ces deux philosophies, solidarité et compensation, ce qui peut parfois en rendre

la compréhension malaisée. Individuel et déconnecté du niveau de revenu lorsqu'il s'agit de compenser le besoin en aides humaines et techniques consécutif à un handicap, le financement prend des formes plus solidaristes, proches de la logique des minima sociaux, lorsqu'il s'agit de soutenir financièrement les personnes dont le handicap les tient éloignées de l'emploi. En France, les prestations sociales servies au titre de la solidarité nationale répondent à plusieurs principes. Le premier est la nature différentielle du montant versé. L'AAH perçue par chaque allocataire correspond à la différence entre un « montant plafond » décidé par décret et le niveau des ressources de l'intéressé, prises en compte après un certain nombre d'abattements ; le second est la prise en compte des revenus du foyer. Comme pour le revenu de solidarité active, l'assiette de calcul du montant de l'AAH intègre les revenus du conjoint.

Bien qu'appartenant, par son histoire et par sa forme, à la catégorie des prestations de solidarité, l'AAH présente un certain nombre de caractères distinctifs liés au handicap. À l'heure actuelle, le montant maximal individuel défini par décret s'établit à 819 euros. Ce niveau, bien que nettement inférieur au seuil de pauvreté, n'en est pas moins presque deux fois supérieur au montant maximal individuel du revenu de solidarité active (RSA). La prise en compte des revenus du conjoint fait aussi l'objet d'un régime adapté : dans le cas où le bénéficiaire de l'AAH est en couple, le plafond est multiplié par deux, sans toutefois que le montant attribué ne puisse dépasser 819 euros. Ceci constitue une dérogation notable au droit commun de la solidarité nationale, qui considère que vivre en couple est source d'économies et pratique une dégressivité des plafonds de revenu en fonction de la composition du foyer. Ainsi, un bénéficiaire du RSA en couple ne voit le plafond de son allocation multiplié que par 1,5 et non par 2.

Au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement a annoncé une réforme en profondeur de l'AAH, et notamment des deux spécificités, dont je viens de vous faire part, et qui en font un minimum social particulier. Ces réformes, qui relèvent toutes du domaine réglementaire, seront très prochainement mises en œuvre par une série de décrets. La première concerne la revalorisation importante du montant maximal individuel de l'AAH : de 819 euros en 2018, ce dernier devrait passer à 860 euros le 1<sup>er</sup> novembre prochain, puis à 900 euros le 1<sup>er</sup> novembre 2019. La seconde est moins réjouissante : il s'agit d'abaisser progressivement, pour les bénéficiaires de l'AAH en couple, le coefficient multiplicateur du plafond des revenus de 2 à 1,9 en 2018, puis à 1,8 en 2019. Soyons clairs : par cette mesure, le Gouvernement abaisse le niveau du plafond de ressources en deçà duquel un bénéficiaire de l'AAH en couple serait éligible à l'allocation.

Nous avons interrogé à plusieurs reprises la DGCS sur l'impact de ces deux mesures et nous n'avons, à ce jour, reçu aucune réponse précisément chiffrée. La revalorisation du montant individuel aura un effet favorable sur le niveau de vie des bénéficiaires. En revanche, l'abaissement du plafond de revenus pour un couple ne manquera pas d'exclure du bénéfice de l'AAH les foyers dont les ressources sont comprises entre 1,8 et 2 fois le plafond individuel. Sur les 250 000 bénéficiaires de l'AAH aujourd'hui en couple, on ignore complètement le nombre de ceux que ces nouvelles mesures feront sortir du dispositif. Dans le cas des couples comprenant un bénéficiaire de l'AAH, cette inconnue concerne autant le périmètre des bénéficiaires que le montant qui leur est versé. Il est très regrettable que nous ne disposions d'aucune donnée susceptible de nous éclairer.

Pour le cas des couples comprenant deux bénéficiaires de l'AAH, l'effet de la revalorisation et l'effet de l'abaissement du plafond déboucheront mécaniquement sur une baisse nette du revenu touché par le couple. Un couple de bénéficiaires qui, aujourd'hui,

touche deux AAH à taux plein reçoit 1 638 euros, et n'en recevra plus que 1 625 à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2018, lorsque seront appliqués la revalorisation à 860 euros et l'abaissement du coefficient multiplicateur du plafond à 1,9 ; la mesure est très imparfaitement pensée.

Nous voyons bien la direction qu'entend prendre le Gouvernement en matière de minima sociaux. Ces dernières années, de nombreux rapports ont plaidé pour la simplification d'un paysage trop confus – nous partageons ce constat. Mais il ne faudrait pas qu'un accès simplifié aux minima sociaux se traduise par une uniformisation trop rapide des allocations qui concernent des publics différents. Avec l'annonce récente d'un revenu universel d'activité, qui fusionnerait progressivement le RSA et l'AAH, cette uniformisation paraît néanmoins engagée.

J'y suis fermement opposée : les personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH ne peuvent pas être considérées comme des attributaires de minima sociaux que je qualifierais d'« ordinaires ». Ce sont souvent des personnes lourdement handicapées, à qui leur état interdit toute forme de recherche active d'emploi ou d'insertion sur le marché du travail, et qui sont contraintes de recourir à la solidarité nationale de manière pérenne. L'esprit de nos politiques publiques de solidarité, qui reposent sur l'idée – par ailleurs discutable – que l'aide financière apportée par l'État durant une période de fragilité doit être subsidiaire et temporaire, ne trouve pas à s'appliquer dans le cas de personnes frappées d'un handicap souvent irréversible.

C'est pourquoi la proposition de loi prévoit de supprimer l'une des conditions d'attribution de l'AAH, à savoir la prise en compte des revenus du conjoint. Deux raisons principales plaident pour l'adoption de cette mesure. La première est liée aux circonstances particulières de la redéfinition de l'allocation par le Gouvernement. L'abaissement du coefficient multiplicateur des ressources en cas de couple pourrait servir de variable d'ajustement budgétaire, et il nous paraît particulièrement contestable d'user de la familialisation d'une prestation comme d'un levier pour orienter son montant à la baisse. La seconde est liée à la nature plus profonde que nous souhaitons attribuer à la politique publique du handicap. Elle ne doit pas être une politique de la charité, mais une politique de la compensation pleinement assumée. Les personnes handicapées vivant dans la précarité doivent faire l'objet d'un accompagnement déterminé sur le seul fondement de leur handicap.

L'attribution de l'AAH doit se faire sans prise en compte d'hypothétiques économies liées à la vie en couple : les besoins d'une personne handicapée sont trop importants et trop spécifiques pour qu'on puisse commodément considérer que son intégration dans un foyer facilite ses conditions de vie au point que la solidarité nationale puisse se permettre de diminuer son intervention.

L'article 2 de la proposition de loi supprime, en conséquence, la mention que fait le code de la sécurité sociale des ressources du conjoint dans l'appréhension de la situation personnelle du bénéficiaire potentiel. L'article 1<sup>er</sup> fait de même pour la personne handicapée qui travaille en établissement ou dans un service d'aide par le travail (ESAT). Mon amendement de cohérence vise à sécuriser le dispositif du texte et à protéger la majoration du plafond de ressources pour le nombre de personnes à charge du foyer. J'en appelle à votre adhésion à l'esprit et au contenu de ce texte qui, en plus de la simple justice qu'attendent de nous les personnes handicapées précarisées, leur assurera une politique publique plus lisible et plus cohérente.

**M. Philippe Mouiller.** – Merci de ces explications, très pédagogiques. On distingue effectivement le financement qui relève de la solidarité de celui qui relève de la compensation. Le Gouvernement a engagé une revalorisation importante de l'AAH, la portant à 860 euros puis à 900 euros. Dès lors qu'il s'agit d'une prestation en espèces, le foyer sert de base fiscale. Nous ne pouvons donc pas soutenir vos arguments.

Cependant, vous évoquez des sujets auxquels il est urgent de réfléchir : la définition du périmètre de la PCH, le montant des indemnités et son financement. Cette prestation rentre dans une démarche de compensation – morale, matérielle ou technique – du handicap. L'effort collectif doit évoluer. Selon le PLF pour 2019, le complément de revenu de 179 euros par mois, devrait disparaître au 1<sup>er</sup> janvier 2019. À court terme, nous devons mener ce combat. Mais je salue votre volonté de faire avancer la cause du handicap.

**M. Michel Amiel.** – Il est toujours extrêmement difficile de parler de gros sous sur un tel sujet. Je félicite la rapporteure de son approche complète. Nous devons débattre de plusieurs dialectiques : solidarité nationale et solidarité familiale, compensation et solidarité, AAH et PCH, simplification et uniformisation – qui pourrait converger vers un revenu universel d'activité. À titre personnel, je n'ai pas de position tranchée sur la fusion de l'AAH et du revenu universel d'activité.

Dans son esprit, comme dans les chiffres, l'AAH relève de la solidarité. Le Gouvernement, en augmentant son montant à 860 euros en 2018 et 900 euros en 2019, fait un effort de 2 milliards d'euros, et veut aider les personnes handicapées seules, qui sont les plus précaires. En conséquence, nous ne voterons pas en faveur de ce texte.

**Mme Michelle Meunier.** – Merci de votre travail, et de m'avoir associée à vos auditions. Vous évoquiez 2005 et la volonté annoncée du Gouvernement de faire une société inclusive. Or, celui-ci nous propose des mesures comptables, difficiles à justifier. La proposition de loi que vous reprenez a eu un parcours chaotique, l'Assemblée nationale n'ayant pas souhaité en débattre.

La mesure du Gouvernement n'est pas juste, alors que celui-ci veut reconnaître l'autonomie des personnes handicapées. Certains représentants d'associations nous ont alertés sur des détournements de certaines personnes qui ne se déclarent pas en couple pour gagner quelques dizaines d'euros supplémentaires, parfois vitales pour boucler leur fin de mois. Le Gouvernement envoie donc un mauvais signal et, ce qui nous inquiète, ce n'est pas la première fois : l'article 18 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) était inéquitable, réduisant le quota d'accès à des logements adaptés. Ces familles ont toute leur place dans le discours gouvernemental, mais pas dans les actes. Le groupe socialiste et républicain votera en faveur de la proposition de loi.

**Mme Laurence Cohen, auteure de la proposition de loi.** – Merci de cette présentation très pédagogique. Certains groupes politiques ne souhaitent pas voter en faveur de ce texte, mais j'en appelle à la réflexion. Cette proposition de loi, initialement déposée par Marie-George Buffet à l'Assemblée nationale en décembre 2017, avait été cosignée par une cinquantaine de députés de toutes obédiences politiques. Certains d'entre vous y sont peut-être aussi favorables.

L'AAH peut viser l'autonomie des personnes en situation de handicap, mais elle est insuffisante. Prendre en compte les revenus du conjoint place la personne dans une situation de dépendance vis-à-vis de ce conjoint. La prestation est attachée à la personne,



pourquoi la retirer si celle-ci vit en couple ? Certains en viennent à ne pas se déclarer en couple alors qu'ils sont dans une situation terrible. Ce revenu est inférieur au seuil de pauvreté, il ne s'agit pas de jongler avec des millions d'euros !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Ce rapport très didactique ouvre la réflexion sur la nature de la protection, entre solidarité et compensation. Le Gouvernement soulève deux questions : cette prestation relève-t-elle de la solidarité ? Oui. Mais elle relève aussi de la compensation. Il est difficile de trancher cette question complexe.

Le Gouvernement propose de créer un revenu universel d'activité, qui n'a d'universel que le nom ; ce serait plutôt une allocation unique ressemblant à des minima sociaux. Individualise-t-on ces minima ou les verse-t-on à un couple ? La question reste posée.

Depuis quelques mois, le groupe de l'Union centriste a engagé une réflexion fondée sur l'excellent rapport Sirugue présentant plusieurs scénarios de rapprochement des minima sociaux. Trancher aujourd'hui serait prématuré ; notre groupe s'abstiendra.

**M. Daniel Chasseing.** – Au-dessus de 1 638 euros, l'AAH n'est plus perçue par les personnes vivant en couple ; cela concerne 250 000 personnes. Quel serait l'impact budgétaire ? Pour percevoir l'AAH, il faut un taux d'incapacité permanente de 80 %, correspondant à un handicap lourd, empêchant de travailler. Les personnes handicapées devraient conserver au moins une partie de l'allocation, car 1 638 euros pour un couple n'est pas une somme importante. Par ailleurs, il y a beaucoup de trop-perçus, et il est très difficile pour une famille de les rembourser ; elles choisissent donc de ne pas se déclarer en couple.

Cet article mettra fin à la prise en compte des revenus du conjoint dans le plafonnement de l'AAH. Il faut revoir le système et augmenter le plafond de revenus – même si le Gouvernement fait un effort en augmentant la prestation de presque 100 euros. La proposition de loi pose d'excellentes questions, menons la réflexion pour que les personnes percevant l'AAH puissent la conserver en totalité. Dans l'attente de cette réflexion, je m'abstiendrai.

**Mme Monique Lubin.** – Merci, M. Chasseing, d'avoir rappelé les conditions de perception de l'AAH. Avec un taux d'incapacité permanente de 80 %, la personne ne peut plus travailler. Ce n'est donc pas une allocation de solidarité comme les autres. Ce n'est ni une impossibilité simple – comme celle d'un chômeur – ni un choix – comme celui d'élever ses enfants : la santé ne permet pas de travailler. Prendre en compte les revenus du conjoint est ubuesque. J'en appelle à votre réflexion. Je ne sais combien de personnes seraient concernées ni les sommes en jeu, mais les personnes handicapées, qui ne peuvent travailler et dont le conjoint aurait des revenus supérieurs à un certain seuil – qui n'est pas très élevé – subiraient une double peine.

**M. René-Paul Savary.** – La proposition de loi pose davantage de questions qu'elle n'en résout, mais elle dénonce les contradictions du Gouvernement, qui augmente le montant de l'AAH tout en réduisant le plafond ; il augmente les minima sociaux mais ne revalorise pas les retraites ; il calcule les minima sociaux sur la base du foyer mais individualise le prélèvement à la source. La politique sociale du Gouvernement doit être clarifiée. Faisons évoluer le système social, et voyons-le autrement que sous le seul angle comptable. La non-revalorisation des retraites en 2019 et 2020 équilibrera le projet de loi de financement de la sécurité sociale ! La PCH et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

sont des compensations réglées par les départements, mais insuffisamment compensées par l'État. Les allocations - minima sociaux, AAH, RSA – sont des allocations de subsidiarité, qui prennent en compte les ressources du foyer.

Remettons tout à plat. Comme l'indiquait M. Mouiller, cela ne peut se faire au travers d'une proposition de loi. Il faut une réflexion globale sur le modèle social du XXI<sup>e</sup> siècle.

**M. Olivier Henno.** – De nombreux sujets ont déjà été évoqués. Je salue le travail de la rapporteure, qui souligne les différents principes : solidarité et compensation, individualisation et prise en compte des revenus du couple. Même si l'idée est belle, juste et généreuse, la remise en cause du principe de solidarité est une décision lourde.

Nous devons traiter la notion de compensation, appliquée diversement d'un département à un autre ; cela pèse sur leurs finances et crée une fracture. Votre rapport nous interroge, mais votre réponse est trop partielle pour que nous prenions position.

**Mme Sabine Van Heghe.** – Merci de porter une proposition de loi défendue par les associations. Au sein d'un couple, faire dépendre une personne de l'autre est rétrograde. L'AAH calcule un degré d'invalidité et n'est pas une prestation comme une autre. Pour mesurer la difficulté d'insertion des personnes handicapées et l'importance de l'AAH, pouvez-vous nous donner le nombre d'allocataires qui sortent du dispositif chaque année ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Le sujet est fort complexe. Le groupe du Rassemblement démocratique et social européen s'abstiendra. Il faut choisir entre la solidarité et la compensation. Être en couple ne modifie pas la difficulté du handicap, pour autant, une personne handicapée vivant seule est toujours en plus grande difficulté qu'une personne vivant en couple, d'autant plus si les revenus du conjoint sont satisfaisants. Les effets de seuil posent problème. Une dose de solidarité doit être accompagnée d'une dose de compensation. Vous ouvrez les portes à une réflexion plus globale qui est nécessaire.

**M. Michel Forissier.** – Merci pour ce travail dense et intéressant. J'élargirais ma réflexion au travail parlementaire. Voici un exemple de proposition de loi ne prenant en compte qu'une seule partie d'un grave problème. Traiter séparément les problèmes soulevés par le handicap crée de la confusion législative.

**Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure.** – On ne peut placer la question du handicap au même niveau que celui du RSA : les problèmes sont différents et le sujet trop important.

Oui, cette proposition de loi n'évoque qu'un sujet, celui des revenus du conjoint, qui ne doivent plus être pris en compte. Oui, réformons ensemble le système. Le groupe CRCE assume d'orienter la politique du handicap vers la compensation intégrale, plutôt que vers l'attribution d'un revenu de solidarité. C'est ce que nous ont dit les associations. Nous ne pouvons nous satisfaire que l'AAH reste dans le champ de la solidarité, comme le veulent certains institutionnels. Nous prenons position en faveur d'une individualisation de ce minimum social.

Les positions du Gouvernement sont contradictoires puisqu'il augmente les revenus des bénéficiaires potentiels de l'AAH mais qu'il diminue le nombre de bénéficiaires éligibles. Malgré ses annonces en faveur des personnes en situation de handicap, le

Gouvernement s'apprête à supprimer le remboursement du transport des personnes handicapées ou leurs familles, enfants ou adultes, pour les permissions de sortie du week-end, notamment les permissions thérapeutiques, y compris lorsqu'une personne quitte son établissement spécialisé pour rejoindre sa famille.

**M. René-Paul Savary.** – C'est le département qui paie, et non l'État !

**Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure.** – L'État alloue des fonds aux départements. Le Gouvernement annonce des réformes sur le handicap mais nombre d'entre elles sont des mesures de restriction et non d'aide aux personnes en situation de handicap. Ne ramenons pas tout à l'argent. Notre proposition de loi n'a pas un impact financier énorme : 23 % des allocataires seulement sont en couple ; la progression serait marginale.

La DGCS a été incapable d'évaluer le montant d'une telle réforme, malgré nos demandes. Cela n'est pas de notre ressort.

Selon l'avis budgétaire de 2018 de M. Mouiller, les deux réformes du Gouvernement provoqueront 108 000 perdants.

Je remercie tous les sénateurs et sénatrices pour leur abstention, que j'estime positive. Il nous faut réfléchir à cette question dans sa globalité.

**M. Philippe Mouiller.** – Le débat aura bien lieu en séance.

**M. Daniel Chasseing.** – Nous savons que parmi 250 000 personnes, certaines verront leur éligibilité à l'AAH réduite, mais certaines personnes, avec des revenus plus importants, ne la demandent pas. Mon abstention signifie que cette proposition de loi est une bonne idée mais qu'il faut approfondir le sujet.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*

### *Article 2*

**Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure.** – L'amendement ASOC.1 maintient dans le code de la sécurité sociale la majoration du plafond de ressources de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) lorsque le demandeur a une ou plusieurs personnes à charge. En effet, l'article 2 de la proposition de loi supprime incidemment cette majoration pour personne à charge, alors que le dispositif vise à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH et, en conséquence, à supprimer la majoration du plafond pour les personnes en couple. L'amendement corrige cette erreur matérielle.

*L'amendement ASOC.1 n'est pas adopté.*

*L'article 2 n'est pas adopté.*

**Article 3**

*L'article 3 n'est pas adopté.*

**Article 4**

*L'article 4 n'est pas adopté.*

*En conséquence, la proposition de loi n'est pas adoptée.*

**M. Gérard Dériot, président.** – Lors de la séance publique, nous examinerons cette proposition de loi dans sa rédaction initiale. Je félicite la rapporteure pour sa première intervention.

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Audition de  
MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration,  
et Renaud Villard, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse  
(Cnav)**

**M. Gérard Dériot, président.** – Je souhaite la bienvenue à M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, et à M. Renaud Villard, directeur.

Le conseil d'administration de la Cnav a émis un avis majoritairement défavorable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui ne contient, dans l'attente de la réforme des retraites annoncée par le Gouvernement, aucune disposition spécifique relative à la branche vieillesse. Le texte comporte, conformément à la loi organique, les équilibres généraux ainsi que les perspectives pluriannuelles de la branche.

Nous avons à cet égard noté l'amélioration significative du solde 2018 par rapport à la prévision du PLFSS pour 2018, puisque le solde prévisionnel était un déficit de 0,8 milliard d'euros et que la branche devrait finalement dégager un excédent de 0,7 milliard d'euros.

De la même manière, les perspectives pluriannuelles, qui prévoyaient l'an dernier un creusement du déficit à partir de 2019 pour atteindre moins 3 milliards d'euros en 2021, prévoient, en PLFSS pour 2019, un excédent chaque année et un équilibre en 2022. Ce qui me conduit à vous interroger, c'est que cet écart sur les perspectives pluriannuelles serait principalement dû à de moindres dépenses, à hauteur de 3 milliards d'euros à l'horizon 2021. Pouvez-vous nous donner quelques éléments sur cette trajectoire et sur les éléments qui vous permettent d'envisager des dépenses moindres par rapport à la prévision faite l'an dernier ?

Monsieur le président, monsieur le directeur, je vous laisse la parole pour un propos introductif avant de passer la parole à notre rapporteur, puis aux commissaires qui souhaitent vous interroger.

**M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.** – J'apprécie particulièrement de rencontrer la commission des affaires sociales du Sénat, qui est toujours en nombre. Comme je le dis souvent, j'aimerais avoir le même succès à l'Assemblée nationale.

Nos services ont répondu au questionnaire de votre commission, mais les documents avaient été préparés avant la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En matière de trajectoire financière, cela change la donne. L'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale affiche un petit excédent de la branche vieillesse du régime général jusqu'en 2021 et un équilibre en 2022. Avec le Fonds de solidarité vieillesse, nous sommes à l'équilibre, voire en léger excédent dès 2020. À court terme, la branche vieillesse du régime général est sur une trajectoire équilibrée.

Le recul de l'âge de la retraite a cessé de produire ses effets. La montée en charge à 62 ans a eu lieu, et le passage de 65 ans à 67 ans a eu beaucoup moins d'apports que le passage de 60 ans à 62 ans. Certaines mesures prises sous l'ancienne majorité, notamment un apport important de ressources à la branche vieillesse, ont permis de limiter le déficit et de ramener la branche à l'équilibre, voire à l'excédent.

Comme président du conseil d'administration, je suis évidemment très satisfait d'avoir des comptes équilibrés. Un régime de retraite par répartition doit avoir des comptes équilibrés ; il n'est pas raisonnable de transférer nos dettes à nos enfants, qui devront payer nos pensions.

La Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) est aussi sur une trajectoire confortable. Sous réserve du maintien des taux d'intérêt bas, voire négatifs à court terme, elle devrait avoir terminé de rembourser sa charge en 2024, voire courant 2023. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) traînait une partie des dettes des régimes de base de la sécurité sociale, ce qui n'est pas sa vocation. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale en transfère une partie sur la Cades, qui devrait malgré tout pouvoir tenir l'échéance de 2024.

L'alourdissement de la charge de la Cades ne peut s'effectuer légalement qu'avec l'apport de ressources nouvelles. C'est le cas dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Mais l'apport de CSG à la Cades pour compenser la charge supplémentaire ne devrait pas suffire. Cela laisse supposer que la Cades aurait sans cela vraisemblablement terminé sa mission avant l'échéance de 2024. Les marges dont elle aurait pu disposer auraient pu servir à la prise en charge de la perte d'autonomie ou à la réduction des prélèvements obligatoires.

Si les dépenses sont moindres, c'est parce que la mesure essentielle du PLFSS est la sous-revalorisation des pensions. Cette décision, qui a motivé en grande partie l'avis défavorable du conseil d'administration de la Cnav, est incompréhensible. Dans le passé, les limitations de l'évolution des pensions s'inscrivaient dans le cadre de plans de retour à l'équilibre de la branche vieillesse, même si ce n'était pas toujours bien compris par les retraités. Aujourd'hui, la branche est à l'équilibre. Le véritable objectif est de réduire la dépense publique. Les retraités se plaignent à juste titre : après la hausse de la CSG l'an dernier, la hausse des pensions sera limitée à 0,3 % en 2019 et en 2020. Pour la Cnav, cela représente 1,5 milliard d'euros d'économies en 2019 et 2,8 milliards d'euros en 2020 ; autant que l'on a pris dans la poche des retraités.

Le conseil d'administration de la Cnav a donc émis un avis majoritairement défavorable.

**M. Renaud Villard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. –**

Le rendement lié à la moindre revalorisation des pensions explique assez largement le fait que le régime général devrait conserver une position de suréquilibre en 2019.

Il y a des affectations de recettes nouvelles pour compenser les exonérations nouvelles, notamment celle des cotisations sociales sur les heures supplémentaires et la diminution de l'assiette du forfait social. 1,2 milliard d'euros de taxes sur les salaires seront ainsi attribués au régime général pour compenser 600 millions d'euros de pertes de recettes sur les cotisations heures supplémentaires et 600 millions d'euros de pertes de recettes sur le forfait social.

La Cnav serait à l'équilibre jusqu'en 2022, malgré le transfert du financement du minimum contributif du FSV vers le régime général, représentant en 2020 une charge de 3 milliards d'euros.

L'exonération des heures supplémentaires ne nous impacte pas, mais elle risque de le faire. Les droits à retraite sont liés aux cotisations. L'intention du Gouvernement est que les heures supplémentaires, même si elles ne donnent pas lieu à cotisations, ouvrent des droits à retraite. Toutefois, dans l'état actuel des outils et des règles de gestion, les entreprises peuvent n'avoir aucune incitation à signifier les heures supplémentaires dans l'assiette globale des salaires. On risque donc de découvrir dans quelques années des heures supplémentaires non cotisées n'ayant donné lieu à aucun report sur les retraites.

Deux mesures nous impactent indirectement, mais très fortement. L'article 48 prévoit une convergence très forte entre la branche retraite du RSI et le régime général. Dorénavant, les travailleurs indépendants en situation d'invalidité pourront tous basculer à la retraite à taux plein comme les salariés quelle que soit la catégorie de pension d'invalidité. C'est une mesure de simplification et de convergence des droits. L'article 50, qui me semble extrêmement important, concerne la base ressources mensualisée. C'est un système d'informations. On crée pour la première fois un outil permettant de mettre en relation l'ensemble des données fiscales et sociales, sur le modèle de la Banque-Carrefour des entreprises, que nous envions à la Belgique. Cela permettra d'être beaucoup plus efficace dans la gestion des prestations sociales. Le dispositif concerne les allocations logement, mais j'espère que les prestations retraites en bénéficieront aussi à terme. Un tel programme informatique est extrêmement structurant pour la simplification des droits ou la lutte contre le non-recours.

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. –** Je partage votre constat sur l'écart entre les prévisions dans les différentes lois de financement de la sécurité sociale et les résultats constatés. Cela doit nous inciter à l'humilité, dans une situation où ces équilibres sont fragiles.

Je vous rejoins également sur les heures supplémentaires. On risque d'aboutir à la même situation que le régime de la MSA, avec la retraite des agriculteurs. Il n'y aura pas de recettes, mais il faudra continuer à financer des prestations. Qui paiera ? Il faudra faire preuve de vigilance, sous peine de déséquilibrer le système.

Je souscris à votre remarque sur la non-revalorisation des pensions. Pour garantir l'équilibre d'un régime par répartition, il faut soit augmenter les cotisations, ce que l'on ne fait pas, soit reculer l'âge de départ en retraite, ce que l'on ne fait pas non plus, soit réduire les

prestations. Visiblement, c'est ce choix qui est retenu ; c'est ce qui permet d'afficher une baisse de la dépense publique.

Voici mes questions. Quels sont les enjeux de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la période 2018-2022 ?

Quel bilan tirez-vous de l'entrée en vigueur de la Liquidation unique des régimes alignés (LURA) ?

Nos anciens collègues Gérard Roche et Anne Emery-Dumas avaient remis un rapport sur l'interrégimes de retraite dans lequel ils évoquaient le Répertoire général des carrières unique (RGCU), un dispositif important pour permettre la convergence des régimes. Pouvez-vous nous rappeler le rôle de la Cnav dans l'élaboration de ce projet ?

Où en est-on de la mutualisation du contrôle d'existence, qui simplifiera les démarches de nos compatriotes vivant à l'étranger pour continuer à percevoir leurs pensions ?

La nouvelle COG de la Cnav est-elle explicitement orientée sur les objectifs de l'interrégimes ?

**M. Renaud Villard.** – La LURA est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2017. L'opération, qui est extrêmement complexe, s'est très bien passée. Le bilan est très positif, même si nous continuons à suivre très finement la qualité de services.

Le RGCU est un outil fondamental : c'est l'entrepôt où se déverseront l'ensemble des données de carrières de l'ensemble des régimes de base et complémentaires, non seulement pour l'avenir, mais également pour le passé. Cet outil se construit parallèlement aux propositions de réformes actuellement engagées par le Gouvernement. Il peut être extrêmement structurant pour une éventuelle réforme systémique. Le législateur en a confié la réalisation à la Cnav, qui avait pris l'engagement de livrer l'outil au premier trimestre 2019, en faisant basculer un premier régime, celui des clercs de notaire. Nous serons en léger retard ; ce sera le 25 avril. Le régime général basculera bien au premier semestre, et les autres régimes le feront par vagues. Il risque d'y avoir une modification sur le calendrier. Certains régimes devaient passer jusqu'à fin 2022 ou 2023. Mais les régimes anticipant de possibles évolutions souhaitent raccourcir les calendriers. Le programme avance. Il est colossal. C'est un projet à 200 millions d'euros, assez inédit dans la sphère sociale par sa volumétrie, son ampleur et son niveau de complexité.

En tant que régime général, nous ne sommes pas opérateurs du projet de mutualisation des contrôles d'existence ; c'est le GIP Union Retraite. À ce stade, la livraison de l'outil est prévue au mois de mai 2019. Le régime général continue à développer les échanges d'état civil avec les pays européens, ce qui permettra de ne plus du tout vérifier l'existence des retraités vivant dans ces pays.

La convention d'objectifs et de gestion qui a été adoptée correspond, je pense, à la stratégie que le conseil d'administration avait souhaitée. Elle est centrée sur le client, avec des engagements de service, un souci de simplification et la volonté d'aller vers de nouveaux publics : résidents étrangers, travailleurs indépendants, jeunes actifs.

L'intégration du RSI et de ses salariés à la Cnav permet d'envisager une trajectoire ambitieuse, mais réaliste de réduction des dépenses de fonctionnement et des charges de personnels.

**M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).** – Mme Buzyn et M. Darmanin, que nous avons entendus la semaine dernière, n'étaient pas d'accord entre eux sur le montant du déficit résiduel porté par l'Acoss, la première avançant le chiffre de 28 milliards d'euros, contre 23 milliards pour le second.

Je découvre aujourd'hui que le transfert de la CSG vers la Cades ne sera pas suffisant. La Cades va donc devoir amortir le reste pour tenir l'échéance de 2024. D'aucuns misent sur des excédents à venir pour compenser, mais je pense qu'on peut s'interroger sur la réalité de tels excédents au regard du ralentissement assez sensible de la croissance.

Ce qui me choque le plus, c'est l'utilisation de la CSG ; dès que l'on a des besoins financiers, on joue sur la CSG. Puisqu'on avait créé la contribution pour le remboursement de la dette sociale, la CRDS, pour permettre à la Cades de remplir sa mission, il eût été plus simple de transférer les 23 milliards d'euros, de voir de combien il fallait augmenter la CRDS et de réduire d'autant la CSG. À mon sens, le système retenu n'aboutira pas à la suppression totale des déficits de l'Acoss.

Comme cela a été souligné, sur les déficits du système de retraite, il y a trois paramètres : le montant des cotisations, celui des prestations et l'âge de départ à la retraite. Le Gouvernement ne veut pas toucher à l'âge de départ alors que l'espérance de vie augmente de manière considérable : je crois que nous sommes l'un des seuls pays européens à ne pas envisager cette solution. Je pense que c'est un mauvais signal. Lorsque nous l'avons auditionné, le président du Conseil d'orientation des retraites nous a indiqué qu'à vingt ans, l'équilibre serait assuré, mais au prix d'une paupérisation des retraités ; ce n'est pas très réjouissant pour la nouvelle génération.

**M. Gérard Rivière.** – Je prends acte du transfert prévu dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une partie du solde négatif de l'Acoss à la Cades. Sans un financement suffisant, cela me laisse penser que la Cades va devoir retarder la fin de sa mission au-delà de ce qui est prévu actuellement, fin 2023 ou courant 2024.

À titre personnel, je pense qu'il aurait fallu transférer la totalité de la charge de l'Acoss et dire qu'il s'agissait d'un transfert ultime, pour apurement, la sécurité sociale dans son ensemble retrouvant son équilibre. Là, je prends le pari que l'on fera un nouveau transfert à la Cades dans un ou deux ans.

Le débat engagé sur la transformation systémique de notre système de retraite, notamment sur l'âge de départ, a des objectifs avoués et des objectifs inavoués. Lorsque le Haut-commissaire, qui est d'ailleurs issu de votre Haute Assemblée, affirme que la réforme n'a pas d'ambition économique, je n'y crois pas. L'intérêt d'une révolution de notre système de retraite est bien d'atteindre un équilibre durable, pour ne pas avoir à réformer tous les quatre ou cinq ans.

Je ne partage pas toutes les projections du Conseil d'orientation des retraites, surtout celles à cinquante ans. Regardons plutôt à quinze ans ou vingt ans. Nous passons à un système à cotisations définies. L'ambition n'est pas d'augmenter le taux de cotisations. Comme on ne touche pas à l'âge, on équilibrera le système en augmentant la valeur d'acquisition du point et, éventuellement, en dévalorisant la valeur de service du point. Cela concernera 98 % ou 99 % de la population. Le système a donc vocation à paupériser les retraités.



L'article 19 du PLFSS évoque la compensation des exonérations de cotisations Agirc-Arrco et Unédic. Le débat sur la fusion entre projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale est dépassé, puisque des affaires de finances publiques interfèrent dans les dépenses de sécurité sociale.

Le débat sur la transformation des lois de financement de la sécurité sociale en lois de financement de la protection sociale est aussi dépassé. On introduit dans les obligations des régimes de base de sécurité sociale l'éventualité de financer les régimes de protection sociale complémentaire. Les exonérations d'Agirc-Arrco seront compensées à l'Acoss par une fraction de TVA. Au cas où la fraction de TVA serait insuffisante, l'Unédic recevrait une compensation, et l'Agirc-Arrco recevrait un transfert de la Cnav. C'est donc bien qu'on envisage un transfert de TVA insuffisant. On est donc bien en loi de financement de la protection sociale, et on met à contribution la sécurité sociale pour des dépenses qui ne sont pas les siennes.

Pourtant, il y a d'autres méthodes que l'exonération des heures supplémentaires pour redonner du pouvoir d'achat : par exemple, augmenter les salaires.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – La *silver* économie est un secteur économique porteur, qui suscite l'enthousiasme. Selon le Commissariat général à la stratégie et à la prospective en 2013, le secteur frôlait déjà les 56 milliards d'euros et pouvait créer plus de 300 000 emplois entre 2013 et 2020. Geler la revalorisation des retraites, n'est-ce pas affaiblir un secteur porteur de notre économie ?

L'exemption de la hausse de la CSG pour 300 000 foyers de retraités, le reste zéro à charge pour les lunettes ou la gratuité des prothèses auditives ou dentaires sont-ils réellement de nature à compenser le gel des pensions des retraites ?

Selon les statistiques, le niveau de vie des Français les plus âgés s'améliorerait légèrement depuis une décennie. Les mesures qui ont été décidées ne risquent-elles pas de freiner cette tendance ?

**Mme Laurence Cohen.** – Les décisions du Gouvernement sont contradictoires. Alors que plus de 7 % de retraites vivent sous le seuil de pauvreté, des mesures comme l'augmentation de la CSG ou la limitation de la revalorisation des prestations sociales vont encore réduire leur budget. Or le Gouvernement parle de mesures « en leur faveur ». L'effet de ces mesures sera très limité : l'exonération de la CSG touche 300 000 foyers quand son augmentation a concerné 7 millions de retraités. La revalorisation du minimum vieillesse porte son montant à 833 euros par mois, ce qui reste inférieur au seuil de pauvreté fixé par l'Insee, soit 1 015 euros. Cela ne permettra pas aux retraités qui vivent sous le seuil de pauvreté de vivre décemment.

Les pensions de retraite découlent des cotisations versées tout au long de la carrière professionnelle. Elles sont donc un droit acquis. Le Gouvernement ne devrait pas pouvoir l'utiliser comme variable d'ajustement du budget de la sécurité sociale. Selon vous, l'excédent de la branche vieillesse n'aurait-il pas pu servir à compenser les nombreux efforts des retraités et à maintenir les droits acquis grâce à leur travail ?

On évalue à 700 le nombre de postes supprimés à la Cnav depuis 2014. Cela a entraîné des retards dans le traitement de dossiers et dans l'ouverture des droits, privant

certain retraits de leur pension pendant plusieurs mois. Des mesures ont-elles été prises pour y remédier ?

La réforme annoncée par le Gouvernement, que nous n'approuvons pas, va alourdir la charge de travail des employés de la Cnav. Des solutions sont-elles prévues pour que les retraités n'en pâtissent pas et puissent bénéficier de leurs droits sans retard ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – J'ai trouvé une contradiction dans vos propos : d'un côté, vous indiquez que les comptes doivent être à l'équilibre, afin de préserver les nouvelles générations ; de l'autre, vous contestez au nouveau système la vocation à sécuriser les retraités. Il n'a jamais été question de ne pas toucher aux cotisations. Des ajustements s'imposeront dans le cadre d'un pilotage politique. L'objectif, en tout cas le nôtre, n'est pas de « paupériser » les retraités. Certaines de vos affirmations me semblent contestables.

Nous avons mené une mission sur l'intégration du RSI au sein du régime général. Nous sommes allés à Lille, où il nous a semblé que tout se passait bien, selon le calendrier prévu. Est-ce également le cas dans les autres régions ?

**M. Michel Amiel.** – Pouvez-vous nous communiquer les chiffres respectifs des dettes de l'Acoss et de la Cades et nous préciser ce qui est transféré et ce qui ne l'est pas ? Pouvez-vous clarifier les chiffres qui nous ont été donnés ?

Je m'étonne également du terme « paupérisation », que vous avez employé. Attendons de connaître les détails de la réforme pilotée par M. Delevoye. Nous pourrons alors nous prononcer sur le nouveau projet. Tout le monde attend une réforme, même si nous ne sommes pas tous d'accord sur son contenu.

**M. Gérard Rivière.** – Je ne prétends pas détenir la vérité. Je prends des paris sur l'avenir. Si je peux rester président de la Cnav jusqu'en 2022, comme prévu, je reviendrai vous voir. Peut-être le projet sera-t-il finalisé à cette date l'an prochain. Évidemment, nous ne pourrions pas encore en constater les effets.

Si le terme paupérisation peut paraître excessif, je le maintiens. À long terme, ce sera le cas. À court terme, il faudra contenir certaines évolutions. Ce n'est pas moi qui souhaite maintenir les dépenses de pension à un niveau ne dépassant pas le taux actuel, c'est-à-dire 14 % du PIB.

M. Jean-Paul Delevoye a annoncé que le taux de cotisations devrait être maintenu à 28 %, comme aujourd'hui. Je ne crois pas que nous irons au-delà pour financer le système de retraites. Dans un contexte de comparaison internationale, et notamment européenne, des taux de prélèvements obligatoires, nous ne pouvons pas dépasser un certain seuil.

L'augmentation constatée des pensions de ces dernières années repose essentiellement sur l'effet dit « noria », et non sur des lois ou des décisions politiques. Les personnes qui partent en retraite aujourd'hui, notamment les femmes, ont eu des salaires supérieurs à celles des générations précédentes ; elles bénéficient donc de pensions supérieures. Nous ne versons pas encore de pensions à la majorité des personnes qui ont été touchées par la crise ; mais elles vont bientôt se présenter au guichet. Nous verrons alors comment transformer des dizaines de trimestres d'assurance chômage en points... Je suis disponible pour venir en parler avec vous l'an prochain.

Mme Cohen a évoqué la revalorisation de l'ASPA, mais une partie sera grignotée par l'inflation qui devrait s'élever à 1,7 % cette année. Les 35 euros annoncés en seront donc réduits d'autant.

Si les pensions n'étaient pas sous-revalorisées, la branche vieillesse ne connaîtrait pas d'excédent.

Le directeur vous répondra sur les suppressions de postes. Néanmoins, le conseil d'administration s'attache à la qualité du service et souhaite éviter les ruptures de ressources lors du passage à la retraite, notamment pour les plus fragiles. En outre, toutes les veuves n'ont pas de droits personnels de retraite : lors de la réforme des retraites, il faudra donc prendre garde à ce que les pensions de réversion soient versées en temps et en heure.

Mieux vaudrait poser à ses responsables la question sur le déficit de l'Acoss et de son transfert à la Cades.

**M. Gérard Dériot, président.** – Nous les recevrons la semaine prochaine.

**M. Renaud Villard.** – Vous avez évoqué l'impact de la réforme sur la *silver* économie. Le défi essentiel est de solvabiliser la filière. Tout d'abord, il convient d'aider les jeunes pousses à trouver leur modèle économique. Ensuite, il faut leur trouver des financeurs pour abonder leur capital. Enfin, l'ingénierie est indispensable pour développer les projets. La Cnav a conclu un partenariat avec la Caisse des dépôts sur le volet capital et fournira les premiers clients pour tester le modèle économique. La faible structuration de cette filière explique ses difficultés actuelles. La ministre de la santé connaît parfaitement cette problématique.

L'ASPA sera revalorisée à hauteur de 905 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le calendrier réglementaire a déjà prévu les trois étapes successives de l'augmentation de cette allocation. Nombre d'allocataires de l'ASPA bénéficient aussi de l'allocation logement, ce qui leur permet de dépasser le seuil de pauvreté.

Le taux de pauvreté des retraités s'élevait à 35 % en 1970 : aujourd'hui, il se situe à 7,6 %.

Mme Cohen m'a également interrogé sur l'impact de la COG et de la baisse des effectifs sur la qualité de service et les délais de liquidation. Avec la nouvelle COG, nous allons détecter les fragilités : de fait, plus les carrières sont erratiques, plus les personnes se présentent tardivement pour faire valoir leurs droits à la retraite. Il faudra leur proposer très en amont des rendez-vous pour mieux les accompagner. Par ailleurs, alors que nous pilotons les retraites en fonction de la date des versements, nous le ferons désormais en fonction de la date choisie par l'assuré : le dossier devra donc être complété avant le départ en retraite effectif, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Enfin, nous allons devoir beaucoup mieux communiquer : aujourd'hui encore, près de 10 % des personnes déposent leur dossier une fois qu'ils ont pris leur retraite.

M. le rapporteur général a rappelé les enjeux concernant le RSI. Nous sommes actuellement dans la partie la plus compliquée car il nous faut accompagner les 5 300 salariés du RSI vers leurs nouveaux employeurs. Nous sommes volontairement en avance sur le calendrier et les trois réseaux – Acoss, Cnam et Cnav - sont très mobilisés pour que cette réforme se déroule au mieux.

**Mme Patricia Schillinger.** – Dans les régions frontalières, nombre de personnes perçoivent des pensions d’autres pays comme la Suisse ou l’Allemagne.

La réforme à venir tient-elle compte de cette réalité ?

**M. Renaud Villard.** – La question des travailleurs transfrontaliers est étroitement liée à la qualité des échanges européens. Tant pour la maladie que la retraite, les échanges se font par papiers, d’où des risques d’erreurs. C’est le degré zéro de l’informatique et les délais peuvent parfois être extrêmement longs. La qualité de service est donc très dégradée, d’autant que ce ne sont pas toujours les pays européens qui répondent le plus rapidement.

La Commission européenne a lancé le programme Système d’échange électronique d’informations sur la Sécurité sociale (EESSI). La Cnav a été désignée par la France comme référent unique auprès de l’Union européenne : elle va donc coordonner les échanges avec les pays européens. Le projet a pris un peu de retard et nous espérons une première expérimentation d’ici la fin 2019. Une fois que ce système sera entré en vigueur, nous pourrons mieux accompagner les retraités transfrontaliers.

**Mme Patricia Schillinger.** – Pour les pensions de réversion, la réforme des retraites tiendra-t-elle compte des pensions venant de l’étranger ? Je ne souhaite pas qu’elles soient écrêtées.

**M. Renaud Villard.** – Ce sujet éminemment politique a été ouvert avant l’été. Il existe trois systèmes de réversion dans notre pays : certains sous condition de ressources pour le régime général, d’autres sans condition de ressources pour des régimes complémentaires et certains régimes étrangers. Je ne peux en dire plus.

**M. Gérard Dériot, président.** – Merci pour la qualité de vos réponses.

*La réunion, suspendue à 10h45, reprend à 11 heures.*

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de  
Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d’administration, et de  
M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale d’allocations  
familiales (Cnaf)**

**M. Gérard Dériot, président.** – Nous accueillons ce matin Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d’administration et M. Vincent Mazauric, directeur général de la Caisse nationale d’allocations familiales (Cnaf).

Le conseil d’administration de la Cnaf a émis un avis majoritairement défavorable sur le PLFSS 2019 qui ne comporte que peu de dispositions sur la branche famille. Cette branche serait, pour la deuxième année consécutive, en excédent de 1,2 milliard d’euros en 2019 et cet excédent serait écrêté pour assurer le strict équilibre de la branche à partir de 2020.

Au-delà des mesures du PLFSS et de la trajectoire financière, nous souhaitons faire le point aujourd’hui sur les perspectives d’évolution de la branche.

**Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration de la Cnaf. –**

En juillet, nous avons signé avec le Gouvernement la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022. En cette période de réduction des dépenses publiques, les efforts qui nous sont demandés sont conséquents. Le Fonds national d'action sociale (Fnas) verra ses crédits augmenter de 2 % l'an, alors que lors de la précédente COG, l'augmentation prévue était de 7,5 %, mais de 4,3 % en progression constatée. Sur l'ensemble de la période, le Fnas sera doté de 600 millions supplémentaires, dont 425 millions pour la petite enfance, 100 millions pour le soutien à la parentalité et l'animation de la vie sociale, et 75 millions pour la jeunesse, dont une partie importante dédiée au plan mercredi.

En outre, nous allons supprimer 2 100 emplois et réduire nos frais de gestion de 5 % par an.

La prime d'activité a connu un grand succès mais, pendant six mois, les CAF ont eu du mal à accueillir les nouveaux bénéficiaires. Avec la réforme de l'APL, les demandes vont, là encore, augmenter.

**M. Vincent Mazauric, directeur général de la Cnaf. –** Je suis accompagné de Mme Patricia Chantin, chargée des relations avec les assemblées parlementaires, de M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche et de M. Cyrille Broillard, directeur-adjoint des politiques familiales et des relations sociales.

La COG prévoit la suppression de 2 100 emplois sur les 33 000 emplois de la branche. Cet effort est cohérent avec les politiques publiques qui visent à réduire les déficits et à améliorer la qualité du service public. Il est indissociable de notre volonté de mieux délivrer les prestations sociales et familiales dont nous avons la charge. Ces prestations reposent sur la vérification de revenus vieux de deux ans, ce qui est un véritable paradoxe. Dès l'année prochaine, les périodes de référence changeront pour le versement des aides au logement. Mais les allocataires doivent également se livrer à des démarches actives pour percevoir leurs droits : pour le RSA et la prime d'activité, ils doivent déclarer leurs ressources quatre fois l'an.

Pour les années 2018-2022, la COG affectera 500 millions aux investissements et aux dépenses de fonctionnement en informatique.

Tirant partie du prélèvement à la source et de la constitution d'une base ressources portée par ce PLFSS, nous ferons moins d'erreurs. Il en ira de même pour nos allocataires. Aujourd'hui, le nombre d'indus est tout à fait excessif. Malgré tous nos efforts, nous ne parvenons pas à récupérer toutes les erreurs et donc à tout rattraper : nous estimons à quelques 2,5 milliards d'euros les indus non repérés. Le rapport de la députée Christine Cloarec-Le Nabour et de Julien Damon a rappelé l'indispensable amélioration de la gestion des deniers publics mais surtout la nécessité d'une plus juste prestation. D'ici 2022, nous devons améliorer le service rendu à nos 12,5 millions d'allocataires et aux 30 millions de personnes couvertes.

En matière sociale, la priorité est donnée à la petite enfance et au plan pauvreté.

Le Fnas continuera à voir ses dotations augmenter, mais dans une moindre ampleur. Nos principaux partenaires sont les collectivités territoriales et les associations. Or, les collectivités sont elles aussi confrontées à des défis budgétaires. Nous devons préserver l'existant : chaque année, 5 000 places de crèche ferment pour diverses raisons. Nous devons

aider les collectivités à réduire les coûts d'exploitation, sans altérer la qualité. Nous ferons dans les années à venir un effort de programmation. Chaque département dispose d'un schéma départemental des services aux familles qui rassemble tous les acteurs. Nous voulons densifier nos relations avec nos partenaires locaux. A ce titre, nous avons déjà signé 300 conventions territoriales globales et nous allons essayer de les multiplier avec les intercommunalités, mais toutes n'ont pas pris les compétences qui correspondent à nos missions. Il est également possible de conclure une convention de ce type avec une commune. Par ces efforts de programmation, nous devrions accroître notre capacité à détecter les bons projets.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteur pour la branche famille.** – La COG fixe des objectifs de création de places en crèche. Pourrions-nous disposer de données précises concernant les fermetures de crèches afin de mieux en identifier les causes ? Le Gouvernement a prévu la création de 30 000 places, mais les collectivités sont confrontées aux coûts de fonctionnement : le taux d'encadrement est excessif et les normes trop rigoureuses. La CAF compte-t-elle soutenir l'investissement, mais aussi les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ?

Le PLFSS prévoit la majoration de l'aide à la garde d'enfants, à savoir le complément de libre choix du mode de garde (CMG), pour les familles comptant un enfant handicapé. Nous nous en réjouissons, mais cette majoration permettra-t-elle d'accueillir plus d'enfants handicapés en crèche et de faciliter le recrutement d'assistantes maternelles pour ces enfants ? En Mayenne, les assistantes qui souhaiteraient accueillir un enfant handicapé hésitent, car elles seraient contraintes de garder moins d'enfants : leur revenu en serait donc réduit d'autant. Comme pour les familles d'accueil, ne pourrait-on prévoir de leur verser un forfait ? Comment cette mesure va-t-elle s'articuler avec la bonification spécifique pour les établissements d'accueil des jeunes enfants accueillant des enfants porteurs de handicaps, qui entrera en vigueur dans le cadre de la nouvelle COG ?

Enfin, comment se préparent les CAF à la mise en œuvre de la contemporanéité des revenus pris en compte pour le versement des aides au logement, qui interviendra courant 2019 ? Vous semblez craindre de ne pas disposer de suffisamment d'agents. Comment faire pour répondre à cette réforme et comment s'opérera la transition ? Quelles sont les économies attendues ? L'extension de cette réforme à d'autres prestations est-elle envisageable à court terme ? Avez-vous évalué son impact financier pour la branche famille ?

**Mme Isabelle Sancerni.** – La précédente COG avait annoncé la création de 100 000 places de crèche, mais seules 32 000 places ont été réalisées. L'objectif de 30 000 places est donc cohérent, d'autant qu'il s'agit du solde net : créations moins destructions. La COG prévoit à la fois des aides à la création mais aussi des dispositifs pour lutter contre les destructions de places. L'objectif de 30 000 places est réaliste, même s'il ne sera difficile à atteindre.

Nous nous inquiétons de l'empilement des normes et de leurs coûts : ces dernières années, chaque nouvelle place de crèche a coûté plus cher.

Les services de l'action sociale de la Cnaf ont rencontré leurs homologues de l'ADF afin d'aborder quatre sujets, notamment les relations entre les CAF et les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et la gestion du RSA entre les CAF et les départements. Deux autres sujets seront abordés : d'abord, les centres de protection maternelle et infantile (PMI) afin d'améliorer l'existant en facilitant les agréments et la

constitution des dossiers ; ensuite, le travail social afin de faire mieux et de garder un haut niveau d'exigence.

**M. Vincent Mazauric.** – Nous sommes heureux que le PLFSS améliore les conditions de garde pour toute la fratrie lorsqu'un des enfants de la famille est porteur d'un handicap. En partant de son expérience, la branche famille a proposé cette mesure au ministère. Il y a bien sûr une relation avec le bonus « inclusion handicap » prévu par la COG. Ces mesures permettent de compenser en grande partie le surcoût dû à l'accueil dans une crèche d'enfants porteurs de handicaps. Notre conseil d'administration a souhaité que ce soutien intervienne dès l'accueil d'un premier enfant. Pour autant, il n'est pas prévu de verser un forfait aux assistantes maternelles accueillant ces enfants, même si la majoration du complément de mode de garde améliorera les choses. Nous estimons que les assistantes maternelles ont avant tout besoin d'être rassurées avant d'accueillir ces enfants. La COG prévoit d'accroître notre soutien au métier d'assistante maternelle, notamment par le financement de 1 000 emplois supplémentaires d'animation de relai d'assistantes maternelles.

Nous estimons indispensable d'avoir une vision globale des problèmes rencontrés par une famille ayant un enfant – ou un adulte – porteur de handicap. Il existe dans la moitié des départements des structures ouvertes – les pôles ressources – qui se tiennent à la disposition des familles qui ont besoin de solutions.

Nous mettons tout en œuvre pour être prêts lors de la mise en place de la réforme de l'aide au logement : c'est un chantier informatique important.

Nous devons beaucoup communiquer en direction des allocataires, qui sont souvent des familles modestes, et renforcer les capacités d'accueil, quelle que soit la nature de cet accueil, notamment durant la phase de transition. Nous avons déjà beaucoup travaillé sur ce que nous appelons le « parcours usager », notamment en adaptant les procédures et en créant un simulateur sur internet. La révision de la « base ressources » nous aidera, en particulier pour les personnes qui déposent une première demande.

Quelles économies ce processus représentera-t-il ? Le projet de loi de finances les estime à environ 900 millions d'euros et elles s'expliquent principalement par l'effet « contemporanéité » des revenus pris en compte.

Peut-on envisager d'étendre ce dispositif ? Je le crois, mais il faut avancer par étapes et réussir la première qui est devant nous. Cette « base ressources » est également en cohérence avec la perspective d'un revenu universel d'activité, envisagé par le Président de la République lors de l'annonce du plan Pauvreté. Quelles que soient les décisions que prendra le législateur sur le principe et les modalités de ce revenu universel d'activité, il se situe dans la suite logique de la « base ressources » des aides au logement.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'équilibre de la branche famille devait être atteint dès 2017, avec un excédent de 0,3 milliard d'euros. L'exercice s'est en fait clôturé avec un déficit de 0,2 milliard d'euros. En 2018, il était prévu que l'excédent de la branche famille atteigne 1,3 milliard d'euros ; il est finalement révisé à 0,4 milliard. En 2019, un solde positif de 1,2 milliard est prévu. Bien évidemment, nous ne pouvons que nous féliciter de l'existence d'un excédent, mais l'objectif est-il tenable ?

La politique familiale s'oriente davantage – le mouvement avait commencé sous le quinquennat précédent – vers une politique sociale à caractère redistributif. Ainsi, la part des

cotisations sociales dans les recettes reste encore majoritaire, mais elle diminue. Que pensez-vous de cette évolution ?

**M. Vincent Mazauric.** – Il est vrai que les prévisions de 2017 ne se sont pas vérifiées ; cela s'explique par les financements croisés avec la Mutualité sociale agricole et par divers ajustements de dernière minute avec l'Acoss. Pour autant, nous nous situons de manière structurelle sur une trajectoire de maîtrise et d'équilibre de la branche et il me semble que les prévisions pour 2019 sont tenables.

**Mme Isabelle Sancerni.** – Il est clair que la moindre revalorisation des prestations va peser sur le pouvoir d'achat des familles. On ne peut que le regretter !

Le conseil d'administration de la Cnaf s'interroge régulièrement sur l'introduction de mesures redistributives dans la politique familiale ; de manière générale, nous considérons qu'une politique publique de redistribution doit être distincte de la politique familiale et être financée par l'impôt.

En ce qui concerne la baisse de la part des cotisations sociales dans le financement de la branche, les représentants des employeurs au conseil d'administration, pour lesquels ce mouvement constitue un allègement de charges, y sont plutôt favorables, contrairement à ceux des organisations représentatives des salariés.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Il est évidemment louable de vouloir créer de nouvelles places en crèche, mais il faut aussi s'intéresser aux structures existantes qui connaissent parfois de grandes difficultés, car ces difficultés se répercutent sur les tarifs et les collectivités locales. Il existe parfois un problème d'encadrement et de recrutement : par exemple, les personnes en contrat aidé doivent dorénavant passer une journée par semaine en formation à l'extérieur de la crèche. Par ailleurs, est-ce que les maisons d'assistantes maternelles ne font pas concurrence, d'une certaine manière, aux crèches ? C'est un peu le cas dans mon département.

Les derniers chiffres disponibles montrent que la fécondité baisse en France depuis 2015. Nous sommes maintenant en-dessous du seuil de deux enfants par femme. Existe-t-il un lien avec la moindre générosité de la politique familiale ? Comment cette politique peut-elle renverser la tendance que nous constatons ?

Enfin, que pensez-vous de l'alignement du congé de maternité des femmes ayant le statut d'indépendant sur celui des salariées ? Est-ce une mesure suffisante ?

**Mme Frédérique Puissat.** – Je souhaite d'abord remercier les caisses d'allocations familiales de la présence sur le terrain de leurs animateurs, qui permettent une bonne coordination avec les collectivités locales.

En ce qui concerne les crèches, il existe depuis l'an passé un dispositif qui permet de préserver les places existantes, voire de les développer, en prenant mieux en compte les territoires, en particulier lorsque nous nous situons aux confins des nouvelles intercommunalités. Avez-vous pris en compte ce dispositif en vue de la création des 30 000 places annoncées ?

Au sujet des réductions d'effectifs demandées à la branche, vous avez évoqué le fait de « mieux employer vos agents ». Quel est l'impact, dans ce contexte, du développement des



maisons de services au public ? Ne pourrait-il pas y avoir, de manière subreptice, un transfert de charges de la branche vers les collectivités territoriales ?

**Mme Brigitte Micouveau.** – Sur le territoire, nous sentons un certain désengagement des caisses d’allocations familiales vis-à-vis des centres sociaux. Qu’en est-il réellement ? Quelles sont les perspectives en la matière ? Comment vous insérez-vous dans le plan Pauvreté ?

**Mme Michelle Meunier.** – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 contient peu de mesures sur la famille, hormis l’augmentation de 30 % du complément de mode de garde pour les familles ayant un enfant en situation de handicap. Je réitère devant vous ce que j’ai dit à la ministre : cette mesure est évidemment bienvenue, mais il est très important de diagnostiquer ces enfants le plus tôt possible. Aujourd’hui, les diagnostics sont souvent posés tardivement, notamment pour les troubles du comportement ou les retards de développement.

Je suis favorable, en ce qui me concerne, au développement des maisons d’assistantes maternelles. Ce sont des initiatives privées, qui viennent en complément des structures existantes, notamment collectives. Il serait certainement intéressant de réfléchir à spécialiser certaines de ces maisons sur l’accueil d’enfants porteurs de handicaps, à la condition de développer la formation.

Au sujet du non-recours aux droits, je voudrais évoquer plus particulièrement la question des impayés de pension alimentaire. Nous avons été nombreux à soutenir la création d’une garantie en la matière et nous savons qu’une agence de recouvrement a été créée. Ce dispositif est très important pour les personnes concernées, mais il souffre d’un certain manque d’information. Quel est le taux de recours à ce dispositif ? Comment aller au-delà et faciliter l’accès aux droits ?

Dernier point, la loi pour un État au service d’une société de confiance, qui a été promulguée en août dernier, habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances visant à créer un guichet unique facilitant les démarches des porteurs de projets de modes d’accueil de la petite enfance. Où en est cette idée ?

**Mme Isabelle Sancerni.** – Il est vrai que les établissements d’accueil des jeunes enfants rencontrent des difficultés de recrutement, notamment pour les postes qui demandent certaines qualifications. Est-il par exemple nécessaire qu’un directeur de crèche soit obligatoirement une puéricultrice ?

En ce qui concerne le handicap, le conseil d’administration de la Cnaf, qui souhaite promouvoir une société plus inclusive, a adopté un bonus « inclusion handicap » qui s’appliquera dès 2019. Cette aide sera versée dès le premier enfant accueilli afin de lever les freins qui existent aujourd’hui. Nous souhaitons faciliter l’accès des enfants à la structure située au plus près du domicile des parents. Cette mesure va aussi dans le sens d’un meilleur repérage des enfants, qui sont éventuellement porteurs de handicaps. Nous avons également défini ce bonus de manière à ce qu’il tienne compte de la période durant laquelle les enfants ne sont pas encore diagnostiqués et reconnus par la MDPH.

Faut-il spécialiser certaines structures ? Nous souhaitons aider les structures qui intègrent l’accueil de ces enfants dans leur projet, mais je ne suis pas certaine qu’il faille spécialiser les structures. Pour aboutir à une société réellement inclusive, il faut que le

maximum d'établissements puisse accueillir des enfants porteurs de handicaps. Certains enfants devront continuer d'être accueillis dans des structures spécialisées, mais nous devons continuer de répondre aux besoins de proximité et de simplicité pour les parents. D'autres crédits et dispositifs peuvent également aller dans ce sens, en particulier le fonds Publics et territoires et les pôles ressources, dont nous avons parlé tout à l'heure.

Pour nous, les maisons d'assistantes maternelles constituent l'un des outils disponibles pour accueillir la petite enfance, elles sont complémentaires des autres structures. Nous souhaitons promouvoir dans le même temps l'accueil individuel et collectif.

Enfin, nous ne pouvons que soutenir l'extension du congé de maternité des indépendantes. C'est une mesure de justice sociale et il ne me revient pas d'en estimer le caractère suffisant ou non.

**M. Vincent Mazauric.** – Sur les assistantes maternelles, il faut dire que le secteur connaît une réelle morosité, à laquelle il faut remédier. Nous devons notamment travailler à une meilleure connaissance de ce qu'offrent ces professionnelles. En novembre, nous mettrons en ligne une nouvelle version de notre site monenfant.fr, qui permettra notamment d'améliorer l'information sur ce sujet : disponibilité, tarifs, caractéristiques du logement, localisation, heures d'ouverture... Là aussi, il nous faut travailler en lien avec les conseils départementaux.

En ce qui concerne les évolutions de la fécondité, il faut prendre de grandes précautions, parce qu'aucune étude scientifique n'est particulièrement convaincante sur la question, intéressante, posée par Mme Bonfanti-Dossat. En Allemagne, un récent effort a été porté sur les politiques familiales et il a été montré qu'il existait une corrélation entre cet effort et la – petite – amélioration de la fécondité constatée dans ce pays. Il existe de nombreuses incertitudes à ce sujet, mais il a été clairement prouvé que les parents sont plus sensibles aux prestations en nature qu'à celles en espèces.

En ce qui concerne l'extension du champ géographique d'un contrat enfant jeunesse, évoquée par Mme Puissat, nous respecterons la totalité des contrats en vigueur et la convention territoriale globale remplacera progressivement ce dispositif. Le niveau de soutien sera préservé, mais il ne faut pas oublier que le dispositif du contrat enfant jeunesse créait d'importantes inégalités, qui n'étaient pas justifiées. Nous mettrons aussi en œuvre un bonus territorial : au-delà d'une aide d'environ 2 000 euros par an et par place de crèche, nous verserons une aide complémentaire d'environ 1 000 euros dans les territoires les plus pauvres, ce qui réduira le reste à charge pour les collectivités.

Au sujet des maisons de services au public, je ne crois vraiment pas qu'il s'agisse d'une manière de transférer des charges aux collectivités territoriales. La branche famille est présente dans 80 % de ces maisons, le plus souvent par le paiement d'une quote-part de financement, et non par la présence physique de collaborateurs. D'ailleurs, il faut savoir que le coût unitaire d'accueil d'un usager, si tant est que ce calcul est pertinent, est plus élevé dans une maison des services au public que dans un guichet traditionnel, mais nous estimons que ce dispositif nous permet d'assurer une meilleure présence sur le territoire dans le cadre de projets voulus par les élus.

Concernant les centres sociaux, il ne faut absolument pas craindre un retrait de la branche. Au contraire ! Aujourd'hui, nous soutenons environ 2 500 centres sociaux et la nouvelle convention d'objectifs et de gestion prévoit d'en aider 400 supplémentaires, dont 260 dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans des zones de revitalisation

rurale. Il nous semble que ces centres sont des lieux de resocialisation et d'ancrage extrêmement importants pour toutes les générations, y compris sur des sujets comme la radicalisation. Enfin, je dois vous dire que nous travaillons étroitement avec la fédération nationale des centres sociaux.

L'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires, qui est une initiative remarquable de mon prédécesseur, a été créée il y a moins de deux ans et nous avons besoin d'un peu de temps pour en évaluer complètement l'impact. Cependant, elle donne déjà des résultats : nous estimions que 30 % à 40 % des pensions alimentaires n'étaient pas dûment payées et les premières évaluations montrent qu'entre 2014 et 2017 nous avons gagné environ 20 points sur ce taux. Nous avons donc la certitude de l'efficacité de cet outil, même s'il reste modeste. Il faut aussi prendre en compte la phase de mise en place du dispositif, qui entraîne au moment du regroupement des dossiers une période de baisse de la performance ; je dirais que nous sommes dans une forme de courbe en J : les résultats baissent avant de remonter fortement.

Au sujet du projet de guichet unique pour les porteurs de projets, mentionné par Mme Meunier, nous en sommes uniquement à la conception et nous travaillons avec les différents acteurs concernés. La branche famille doit se tenir prête à constituer ce guichet unique, mais nous devons définir les choses clairement avant d'adopter la moindre mesure, sous peine d'entretenir des illusions.

**Mme Martine Berthet.** – Les indus représentent un montant de 2,5 milliards d'euros. Je comprends qu'il est important pour la branche famille de les recouvrer, mais cela a un impact souvent lourd pour les familles concernées. En ce qui concerne les aides au logement, il semblerait que les logiciels ne prévoient pas une prise en compte trimestrielle des ressources. Qu'en est-il exactement ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Il me semble que la branche famille est soumise à des injonctions contradictoires. D'un côté, vous devez faire des efforts sur l'emploi et les frais de gestion. De l'autre, les besoins de la population augmentent et les réformes prévues entraîneront nécessairement du travail supplémentaire pour les agents. Qui plus est, nous devons garder en tête qu'une part de la population aura toujours besoin d'interlocuteurs physiques, plutôt que d'écrans... C'est notamment le cas des personnes défavorisées. Comment allez-vous résoudre ces injonctions contradictoires ?

Par ailleurs, il faut noter que les collectivités locales et les centres de loisirs accueillent aussi des enfants porteurs de handicaps, ce qui entraîne des surcoûts et demande des formations complémentaires.

Dernier point sur la question du guichet unique : le recours à des appels à projets n'est pas toujours pertinent. Ce qui se fait par contractualisation doit également être pris en compte.

**M. Michel Forissier.** – Dans mon département, nous avons mis en place sur une zone industrielle plusieurs structures de nature différente pour accueillir les jeunes enfants, ce qui permet de prendre en compte les horaires de travail variés des parents. Pour nous, le secteur privé n'est pas un concurrent du public ou de l'associatif. Depuis 2004, nous avons à cet endroit une crèche qui accueille des enfants handicapés lourds. La caisse d'allocations familiales nous a beaucoup aidés sur ce projet et je tiens à vous en remercier à nouveau. La caisse finance notamment un emploi chargé de coordonner les modes de garde, ce qui est très important, car

nous avons constaté qu'il existait des places libres dans certaines structures, alors que des listes d'attente existaient pour d'autres... Allez-vous continuer de financer ce type de poste de coordination ?

En ce qui concerne les centres sociaux, allez-vous continuer de financer le champ culturel, qui nous semble très important pour l'intégration et l'inclusion ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Le Gouvernement a annoncé la création de 30 000 places de crèches, même si on nous dit que 5 000 places sont détruites chaque année. Comment cette mesure sera-t-elle financée ? Ce financement aura-t-il une répercussion sur les familles et sur les collectivités locales ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Quel sera le financement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ? Comment seront organisés les contrôles des structures d'accueil, qui sont régies par de nombreuses normes en termes de qualité et de sécurité ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Dans mon département, le Haut-Rhin, à la frontière de la Suisse et de l'Allemagne, les crèches manquent cruellement de personnel, car les salaires sont nettement moins élevés que de l'autre côté de la frontière...

Par ailleurs, il me semble que les maisons d'assistantes maternelles sont parfois un leurre, parce que le *turn-over* des enfants y est faible.

J'ai travaillé à la préparation du plan Pauvreté qui a été annoncé par le Président de la République, qui contient nombre de mesures importantes. De manière plus générale, on constate que plusieurs pays ont mis en place des systèmes plus simples d'allocations. Ne pourrions-nous pas, par exemple, supprimer les centimes et arrondir les allocations à l'euro supérieur ? En Allemagne, le système est basé sur une allocation « à l'enfant » : chaque famille reçoit un même montant – 192 euros – dès le premier enfant, sous conditions de ressources, jusqu'à ce que l'enfant ait 26 ans. Ne pourrions-nous réfléchir à une politique familiale qui se base sur le principe « un enfant, un droit » ? Notre système est particulièrement compliqué !

**M. Vincent Mazauric.** – Il est vrai, madame Berthet, que les indus constituent un sujet difficile du point de vue des familles, mais nous appliquons la loi, qui prévoit des barèmes permettant de laisser un reste à vivre à ces familles. En outre, dans la très grande majorité des cas, les indus sont prélevés sur les allocations à venir. Nous sommes évidemment conscients de la difficulté et nous nous fixons pour objectif de réduire la génération d'indus.

Par ailleurs, nous menons de très intenses travaux pour actualiser nos logiciels afin d'être en capacité de mettre en œuvre dans les délais la réforme des aides au logement : ces travaux représentent un montant de 20 millions d'euros et 16 000 jours homme.

Madame Grelet-Certenais, vous avez raison, les efforts prévus dans la convention d'objectifs et de gestion sont importants, mais rien n'est changé à notre vocation de service public de proximité. Nous ne sommes pas des partisans de la dématérialisation à outrance. Ce processus simplifie beaucoup de choses et évite des déplacements, mais il ne doit négliger personne. Il faut lutter contre la fracture numérique, mais notre disponibilité ne peut pas non plus être illimitée. Si nous promouvons l'accueil sur rendez-vous, c'est d'abord pour mieux traiter les dossiers des allocataires.

Si la mise en place de la prime d'activité a été un très grand défi, en particulier en 2016, elle constitue aussi une réussite. Il fallait, déjà, modifier la temporalité du dispositif et

passer à la « contemporanéité ». Finalement, la question la plus décisive est celle de la compréhension du changement par les citoyens.

Monsieur Forissier, nous restons prêts à aider financièrement les postes de coordination. Vous posez aussi, d'une certaine manière, la question du recours et je souhaite vous donner un exemple : en Seine-Saint-Denis, le taux d'équipements en accueil des jeunes enfants est inférieur de 20 points à la moyenne nationale et ces équipements sont pourtant sous-employés !

Par ailleurs, nous n'allons pas tourner le dos aux activités culturelles dans le cadre de notre soutien aux centres sociaux. La culture n'est pas notre mission en elle-même, puisque nous sommes chargés d'aider au développement des enfants et des jeunes, mais comment ne pas penser à ce sujet dans le cadre de nos missions ? Pour les nouveaux centres que nous allons soutenir, nous souhaitons augmenter nos exigences en termes de rayonnement de la structure, mais il n'y a aucun ostracisme à l'encontre de la culture.

**M. Michel Forissier.** – Surtout qu'elle contribue à l'intégration !

**M. Vincent Mazauric.** – Je crois que nous avons répondu à la question de Mme Apourceau-Poly dans notre propos liminaire.

Madame Schillinger, l'organisation générale de la politique familiale relève du Gouvernement et du Parlement... La situation particulière de votre département montre combien il est difficile de répondre à toutes les situations. C'est d'ailleurs ce constat qui a motivé la création d'un bonus « mixité » dans la nouvelle convention d'objectifs et de gestion. Le mode de financement des crèches pousse à optimiser le remplissage, ce qui peut parfois se faire au détriment d'enfants issus de familles qui ne payent pas beaucoup. Le bonus « mixité », 70 millions d'euros sur la période de la convention, est destiné à aider 90 000 places pour répondre à ce problème.

**Mme Isabelle Sancerni.** – Le bonus « inclusion handicap » sera utilisable uniquement dans les établissements d'accueil des jeunes enfants. Pour les accueils de loisirs sans hébergement, il sera possible de mobiliser le fonds Publics et territoires. Le prochain conseil d'administration de la Cnaf devrait aborder cette question.

Par ailleurs, les réductions d'emplois et les économies sur les frais de gestion ne seront possibles, à mon sens, que si la réforme des aides au logement se passe comme prévu. Nous devons être particulièrement attentifs à l'automatisme au moment de l'ouverture des droits, mais aussi dans les phases ultérieures, notamment lors de la liquidation des allocations. Nous devons aussi accueillir de nombreuses personnes dans nos locaux au moment de la transition. Il faudra donc que, malgré les délais très serrés, nous soyons en capacité de tester pleinement la chaîne de production avant la mise en œuvre de la réforme.

Enfin, nous avons travaillé sur la question du non-recours dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion. Depuis quelques années, nous organisons des « rendez-vous des droits » : ils sont passés de 100 000 à 300 000 environ et, à leur issue, le taux d'ouverture des droits reste très élevé. Nous constatons d'ailleurs qu'il est important de bien cibler les personnes dans le cadre de ce type de dispositif.

*La réunion est close à 12 h 45.*



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

**Mercredi 17 octobre 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9h40*

### **Audition de Mme Nathalie Mons, présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO)**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, je suis heureuse d'accueillir Mme Nathalie Mons, professeure de sociologie et présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO). Elle est accompagnée de M. Patrice Caro, professeur de géographie à l'Université de Caen et membre du CNESCO.

La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a créé le CNESCO, afin d'assurer une évaluation indépendante de notre système éducatif et d'apporter une expertise scientifique aux évaluations conduites par l'éducation nationale. Deux de nos collègues, Françoise Cartron et Laurent Lafon représentent le Sénat auprès de cette instance. L'avant-projet de loi intitulé « pour une école de la confiance », qui devrait être examiné par le Parlement au premier semestre de l'année prochaine, prévoit de remplacer le CNESCO par une nouvelle instance : le conseil d'évaluation de l'école, à la composition et aux missions très différentes. Dans ce contexte, et alors qu'un grand nombre d'organisations ont fait part de leur soutien au CNESCO, il est important que vous nous présentiez l'activité de cette institution.

En outre, nous écouterons avec attention les conclusions de votre rapport scientifique intitulé « Éducation et territoire », qui fait la lumière sur les inégalités liées aux territoires dans l'éducation ; initialement prévu pour être présenté aujourd'hui, il ne sera publié que la semaine prochaine.

En tant que représentants des collectivités territoriales, vous comprendrez que ce sujet nous intéresse au plus haut point. Sans plus tarder, Madame la présidente, vous avez la parole.

**Mme Nathalie Mons, présidente du CNESCO.**- Je vous remercie de l'intérêt continu de votre commission pour nos travaux. Notre présentation, avec mon collègue Patrice Caro, s'articulera en deux temps : les méthodes de travail du CNESCO d'une part, les rapports sur l'engagement citoyen des jeunes et sur les inégalités territoriales, d'autre part.

Le CNESCO, créé en 2013, assume trois missions : la production, en toute indépendance, d'évaluations, leur diffusion et l'expertise des évaluations produites par le Ministère. Sa gouvernance fait écho à son indépendance : majoritairement constitué de scientifiques, le CNESCO accueille également quatre parlementaires représentatifs des forces politiques ainsi que des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Aucun membre de l'éducation nationale n'y siège, en raison de l'impossibilité d'être à la fois juge et partie dans une instance chargée de l'évaluation de ce ministère. Ce conseil est en outre flanqué d'un comité consultatif, qui rassemble une grande diversité d'acteurs éducatifs :

représentants des personnels et des syndicats de l'éducation nationale, entreprises, collectivités territoriales, et familles. Ce comité, qui participe à la définition de l'agenda et à la diffusion de nos travaux, examine également les résultats des évaluations.

La structure de décision, à laquelle participent les parlementaires, est indépendante, tout en demeurant en lien très étroit, non seulement avec l'écosystème du ministère de l'éducation nationale, mais aussi avec la communauté éducative comprise au sens large.

Le CNESCO évalue avec bienveillance et rigueur les résultats de l'école, c'est-à-dire à la fois les acquis des élèves et l'apport des dispositifs scolaires. Les thématiques choisies par le conseil peuvent être sensibles. Son évaluation se veut à la fois scientifique et participative : scientifique, car ses évaluations reposent sur des études rigoureuses conduites par des spécialistes issus, principalement, du monde universitaire, et participatives, afin d'être en phase avec les acteurs de terrain qui aident à formuler des évaluations et à rompre avec les évaluations antérieures conduites de manière isolée. Le CNESCO, en tant que levier du changement, a ainsi pour but de proposer des mesures concrètes et pratiques.

Fort de son réseau de 250 chercheurs, issus de toutes disciplines, y compris des politiques et des universitaires, le CNESCO est en mesure d'envisager une pluralité de méthodologies, y compris en examinant les pratiques en vigueur à l'étranger. Il n'est donc pas prisonnier d'une chapelle de pensée, mais constitue une communauté scientifique au service de l'école. Notre conseil analyse ainsi les effets de l'école, en termes non seulement d'acquisition scolaire, mais aussi les effets externes de l'école, comme l'employabilité en lycée professionnel ou la conscience de la citoyenneté. Ses 31 rapports portent sur des thématiques très larges : la pédagogie, le décrochage scolaire, les inégalités sociales, la mixité sociale à l'école, les problèmes d'employabilité de certaines filières professionnelles ou encore l'orientation, sur laquelle le travail de votre commission a suscité toute notre attention. Près de 1 300 acteurs de terrain, qui sont autant de relais de nos travaux, ont participé à la phase d'évaluation consultative à l'issue de laquelle sont arrêtées des propositions concrètes.

Le CNESCO veille également à la lisibilité de ses rapports. D'ailleurs, notre site Internet est très consulté : le rapport sur les inégalités sociales à l'école a été téléchargé à 50.000 reprises ; ce chiffre contrastant avec la faible audience des rapports présentés par l'inspection générale. Notre diffusion est donc massive, à l'instar des conférences de consensus qui affichent systématiquement complet. Nous influençons également les mesures prises au niveau du cabinet ministériel. La méthodologie originale du CNESCO intéresse les pays étrangers, comme le Maroc et le Chili.

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale qualifie le CNESCO d'« instance productive, indépendante et transparente ». Il reconnaît également la qualité de la méthode d'évaluation du système scolaire du conseil et insiste sur la diffusion de la culture de l'évaluation au sein du système scolaire, appelant d'ailleurs de ses vœux le renforcement de ses moyens et de ses missions. La disposition du projet de loi prévoyant la disparition du CNESCO s'inscrit manifestement à l'encontre du constat de l'Assemblée nationale !

Le CNESCO a produit une enquête inédite sur l'engagement citoyen et l'attitude civique des lycéens, sur lequel nous avons une cécité collective depuis quinze ans. 16 000 collégiens et lycéens, ainsi que des chefs d'établissements et des enseignants, ont participé à cette étude à la fois statistique et qualitative qui aborde notamment les



connaissances civiques, la confiance dans l'autre, le respect de la démocratie, la laïcité, ainsi que le respect des normes et des règles. Le premier volet, que vous venons de publier, porte sur les attitudes civiques des élèves qui vont conditionner leur engagement de citoyens à l'âge adulte. La confiance dans la vie politique et les institutions, - à l'exception de l'armée qui recueille une vaste majorité d'opinions favorables -, et la politique s'avère modérée chez les 17-18 ans. Si 60 % des jeunes estiment comprendre les problèmes de la France, seuls 37 % s'estiment en mesure de participer à sa vie politique. Ce chiffre ne peut que nous interpeller. Les garçons manifestent également une plus grande défiance à l'égard du système démocratique tandis que les filles doutent majoritairement de leur capacité à agir. Si ces réponses émanent principalement de jeunes issus de milieux défavorisés, les meilleurs élèves connaissent également une distance par rapport à l'engagement citoyen. Est-ce la conséquence de la promotion sans fin des compétences scolaires au détriment du lien social tout au long de leur scolarité ?

Si les jeunes ne font pas preuve de défiance vis-à-vis du droit de vote, ils demeurent acquis à son exercice intermittent, lors des grands enjeux, comme les élections présidentielles et législatives. Ils veulent s'engager autrement que dans le militantisme classique : 44 % dans le bénévolat ou encore dans des formes ponctuelles sans affiliation, comme les pétitions ou les manifestations. Or, l'école ne répond pas à ces volontés d'engagement : deux-tiers des élèves de terminale n'ont pas participé à un projet citoyen, alors que celui-ci est obligatoire depuis plusieurs années. Le rôle de délégué est lui remis en cause, puisque 50 % des élèves qui l'assument considèrent ne pas être écoutés lors des conseils de classe.

Patrice Caro, avec toute une équipe, a travaillé sur la thématique des inégalités scolaires d'origine territoriale en analysant les disparités socio-spatiales dans les territoires et leurs incidences sur l'offre éducative et la qualité du corps enseignant ; l'ensemble de ces facteurs induisant une inégalité des résultats scolaires. Nous vous transmettrons ultérieurement les résultats de notre étude sur l'Ile de France. En outre, la cartographie interactive, que le CNESCO a élaborée, permet d'évaluer, à l'échelle des quartiers, les ressources mises à disposition par l'Éducation nationale et ses résultats.

**M. Patrice Caro.** – Les inégalités extérieures à l'école couplées à celles produites par le système scolaire dessinent une carte de France présentant de réelles disparités. D'une part, l'échec scolaire serait lié à plusieurs critères cumulatifs : le revenu des parents, le logement, le statut d'emploi des parents, le chômage dans le bassin d'emploi, le niveau d'études des parents, ainsi que la taille des familles. Les académies se trouvant dans des bassins d'emplois les plus touchés par le chômage de masse depuis les années 80 - essentiellement la France dite du Nord, comme les Hauts de France, les Vosges, mais aussi quelques zones situées en Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou en Languedoc-Roussillon – sont les plus concernées par les risques sociaux d'échec scolaire. Outre-mer, la situation est plus grave encore. Six ou sept France s'opposent en termes de risques extérieurs à l'école : si les académies de Mayotte, Guyane, Créteil ou Amiens se trouvent dans une situation difficile, d'autres académies comme celles de Rennes, Strasbourg, Nantes ou Paris, sont beaucoup plus favorisées socialement et bénéficient de l'implantation de métropoles où l'emploi des parents est plus stable.

D'autre part, les communes et les cantons connaissent des dotations inégales, s'agissant des enseignants âgés de moins de trente-cinq ans et par conséquent moins expérimentés. C'est en Seine-Saint-Denis et, plus largement, dans les départements de l'Île-de-France qui comptent chacun plus d'un million d'habitants que sont nommés les jeunes

enseignants. À l'opposé, les Vosges, les Hautes-Alpes, les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-Orientales, le Finistère, la Manche et le Jura accueillent un nombre important d'enseignants plus âgés et stables. Cette inégalité n'est pas nouvelle ! La Guyane, entre 2004 et 2014, a connu la plus forte dégradation en termes d'effectifs d'enseignants titulaires.

Enfin, les réussites scolaires – en termes de résultats aux examens - sont toujours localisées dans les mêmes académies : Rennes, Nantes, Grenoble et Strasbourg. À l'inverse, les académies des départements d'outre-mer, d'Amiens et de Créteil enregistrent les résultats les plus mauvais. En dix ans, ce classement n'a guère évolué. Force est de constater que les académies qui connaissent le plus de difficultés socialement et économiquement ont été le moins bien dotées en ressources humaines, et en enseignants chevronnés ; cette situation se vérifie également pour le personnel non éducatif employé par le ministère de l'éducation nationale. Pour preuve, dans certains départements, il n'y a même pas de médecin scolaire !

**M. Laurent Lafon.** – Je salue la qualité du travail effectué par le CNESCO depuis sa récente création, où je siége comme représentant de la Haute Assemblée. Le caractère scientifique de ses évaluations permet de conjurer les risques de subjectivité. Que savez-vous des projets en cours relatifs à l'évaluation, qui est une pratique à laquelle le ministre de l'éducation nationale semble attaché ? De quelles informations disposez-vous sur ce nouvel organisme dont la création a été annoncée et comment votre conseil se positionnerait-il, le cas échéant, par rapport à lui ?

**M. Jacques Groperrin.** – L'étude que vous venez de nous présenter répond à nos préoccupations d'élus. Cependant, la composition de votre conseil consultatif ne représente-t-elle pas un facteur de fragilité, au risque d'être considéré comme un legs de la précédente mandature ? Les évaluations sont omniprésentes désormais, mais votre démarche d'évaluation participative me semble problématique. Néanmoins, je demeure très attaché à l'évaluation du système scolaire qui permet de l'améliorer. Je comprends votre inquiétude : il faut faire confiance à votre regard indépendant. Estimez-vous, néanmoins, que le CNESCO possède les moyens de son indépendance ? Pourquoi la saisine du CNESCO par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, prévue par le code de l'éducation, a-t-elle été si peu mise en œuvre ? Enfin, le CNESCO a-t-il exercé sa compétence relative à l'évaluation des méthodologies et des outils des évaluations conduites par les différents ministères ayant un lien avec l'éducation ?

**Mme Nathalie Mons.** – L'avant-projet de loi, officiel depuis lundi dernier, prévoit la suppression du CNESCO, suite à la création d'un conseil d'évaluation de l'école, dont la première mission consistera à évaluer les établissements. Il devrait également évaluer les acquis des élèves ainsi que les dispositifs. Il ne devrait ni être compétent sur l'évaluation des politiques scolaires ni être en mesure de réaliser, de manière autonome, ses propres évaluations. À l'inverse, il devrait synthétiser les évaluations existantes, provenant principalement des rapports de l'Inspection générale et des notes de la direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP). Il y a là manifestement une perte d'autonomie.

Si le CNESCO peut s'autosaisir, une multiplicité d'acteurs, comme les commissions parlementaires compétentes ou les ministères aux domaines présentant des liens avec l'éducation, peuvent également le saisir. Le futur conseil ne devrait que pouvoir soumettre une proposition d'activités au ministre sur une base annuelle. En accordant une place prépondérante aux représentants de l'éducation nationale, à hauteur de 40 % de ses effectifs, ce conseil ne comprendrait plus que de deux parlementaires et quatre chercheurs.

En outre, le CNESCO n'est pas voué à devenir le support de cette nouvelle structure au fonctionnement analogue à celui d'un comité interministériel, mais plutôt à disparaître.

Or, l'école ne doit pas pour autant perdre une structure évaluant, en toute indépendance, ses résultats. C'est pourquoi, les membres du comité consultatif du CNESCO - les représentants des parents d'élèves, les lycéens, les représentants de l'éducation populaire, ainsi que des syndicats d'enseignants et de chefs d'établissement - ont adressé une lettre ouverte au ministre de l'éducation nationale demandant son maintien.

L'intervention du comité consultatif du CNESCO, à la suite des évaluations scientifiques, est essentielle : les recommandations qui sont les siennes, au terme d'une démarche participative, répondent aux attentes du terrain. Le pacte de transparence du CNESCO a également réussi à mobiliser une communauté scientifique nombreuse ! Contrairement à la situation du conseil supérieur des programmes, nos rapports ont toujours été votés à l'unanimité et personne n'a jamais démissionné. Comme quoi le respect de l'unanimité, à laquelle j'ai veillé durant ma présidence, est aussi la conséquence de notre démarche scientifique au service de l'intérêt général.

**M. Claude Malhuret.** – Le CNESCO est-il voué à totalement disparaître et quel sera le devenir de votre expertise et des liens que vous avez su développer avec la communauté éducative ? La réforme prévue par la partie du projet de loi relative aux expérimentations pédagogiques qui entend offrir aux écoles la possibilité de déroger au code de l'éducation, en matière notamment d'organisation de la classe et des temps scolaires, coïncide-t-elle avec les préconisations du CNESCO sur la différenciation pédagogique ?

**M. Jacques-Bernard Magner.** – L'instauration, en lieu et place du CNESCO, d'un comité restreint privé de la capacité de s'autosaisir et ne représentant plus la complexité de l'ensemble des acteurs de l'école, y compris les parlementaires, augure d'une reprise en mains brutale de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Il est regrettable que disparaisse votre conseil, dont les évaluations sont nécessaires.

**Mme Annick Billon.** – La composition de votre conseil garantit-elle une réelle transparence ? Le recours aux chercheurs a-t-il nécessité des moyens financiers supplémentaires ? Comment les jeunes pourraient-ils avoir confiance dans les institutions, puisque l'école ne joue plus son rôle d'ascenseur social ? Pensez-vous que les moteurs de recherche, qui constituent désormais la norme pour sélectionner les parcours et les orientations, avivent la fracture sociale et territoriale ? Les critères susceptibles d'amener un enfant en situation d'échec scolaire renvoient à la difficulté de l'école d'assurer concrètement l'égalité des chances. Que pensez-vous de la préconisation de la Cour des comptes d'assurer, de manière systématique, le dédoublement des classes dans les zones d'éducation prioritaire qui n'ont, jusqu'à présent, apporté aucun résultat probant ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Nous sommes quelques-uns, au sein de cette commission, à nous reconnaître dans la définition donnée par Condorcet en 1792 des finalités de l'éducation nationale : « Assurer à chacun (des élèves) la facilité de perfectionner son industrie, de se rendre capable des fonctions sociales auxquelles il a droit d'être appelé, de développer toute l'étendue des talents qu'il a reçus de la nature et par-là, d'établir entre les citoyens une égalité de fait et de rendre réelle l'égalité politique reconnue par la loi. » Les éléments mis en exergue lors de vos évaluations s'inscrivent dans cette perspective d'assurer l'élévation d'une tranche d'âge afin qu'elle exerce ses responsabilités républicaines. C'est par cette démarche que nous sauverons la République. Vos libertés académiques

protègent la valeur de la structure et donnent de la valeur à vos avis. Celle-ci gêne sans doute certains. Votre démarche d'inspiration géographique ne peut également laisser indifférents les représentants des territoires que nous sommes. Vous ne semblez pas aborder l'évaluation des programmes, qui incombe à une autre instance. Pensez-vous que cette compétence, en définitive, manquait au CNESCO et comment pourriez-vous intervenir sur cette question ?

**M. Antoine Karam.** – Je vous remercie d'avoir présenté la situation des outre-mer, et tout particulièrement celle de la Guyane et de Mayotte où l'échec scolaire est tragique. Alors que nous sommes au XXI<sup>ème</sup> Siècle, nos territoires comptent encore des milliers d'enfants non scolarisés ! L'attractivité de ces territoires pour les enseignants, notamment en Guyane, pose également problème. Certains postes se trouvent dans des endroits reculés comme le sait bien notre actuel ministre de l'éducation nationale, en sa qualité d'ancien recteur de l'académie de Guyane et de rescapé du fleuve Maroni.

**M. Olivier Paccaud.** – Les opportunités d'engagement citoyen au sein des établissements scolaires sont faibles, faute de propositions au sein des établissements scolaires et entre ceux du public et du privé. Dans mon département de l'Oise, certains établissements ont instauré des tutorats portant spécifiquement sur des missions intergénérationnelles, à l'instar du « Pass Permis citoyen » qui apportait une aide de 600 euros en échange d'une contribution citoyenne de 70 heures. Cette démarche fructueuse associe désormais 1 200 partenaires, soit 500 communes et 700 associations. Les associations caritatives ou en lien avec le handicap attirent le plus grand nombre de jeunes dont la plupart choisissent d'y demeurer, une fois terminée leur contribution citoyenne. Cette démarche contribue ainsi au renforcement du lien social. Votre étude sur l'engagement des jeunes a-t-elle été prise en compte par le ministère, lors de son élaboration de la réforme du lycée ?

**Mme Françoise Laborde.** – Dans le rapport sur l'attractivité du métier d'enseignant, que nous avons rendu avec mon collègue Max Brisson en juillet dernier, nous avons souligné certains des points que vous mettez en exergue dans vos différents travaux. Voilà cinquante ans que nous observons les mêmes tendances dans nos territoires ! L'ascenseur social est vraiment derrière nous ! Il nous faudra être vigilants lors de l'examen des dispositions du projet de loi sur l'école de la confiance.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le milieu rural a le sentiment d'être relégué. Avez-vous des études sur l'évaluation de cette spécificité ?

**Mme Nathalie Mons.** - Les conditions d'indépendance du CNESCO sont diverses. La première demeure politique, comme l'illustre la présence de quatre parlementaires en son sein. La seconde condition est intellectuelle : l'évaluation est d'abord scientifique - l'ensemble des sources étant publié sur Internet - avant d'être participative, lorsqu'il s'agit de définir des recommandations en phase avec les attentes du terrain. La troisième condition de l'évaluation est en termes de moyens : si le CNESCO a bénéficié de moyens réduits, avec neuf collaborateurs et un budget limité de 300 000 euros, soit l'équivalent du montant d'un seul projet de recherche sur trois ans, il a néanmoins su motiver la communauté scientifique. Les chercheurs ont produit à partir de données extraites du Ministère et l'enseignement supérieur a ainsi permis au CNESCO d'exister. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale demandait un renforcement de nos moyens.

La suppression du CNESCO pose question quant au maintien de l'évaluation indépendante des politiques publiques et au respect des principes de la démocratie. Les ministères ne peuvent demeurer juges et parties des politiques publiques qu'ils mettent en

œuvre. Conduire des évaluations en toute indépendance contribue à la revitalisation de la démocratie, au risque que les citoyens ne se détournent des politiques conduites et rejoignent les populismes. La suppression d'un organisme produisant une évaluation indépendante alimente également la suspicion d'une absence de fiabilité des autres évaluations conduites par un ministère qui ne dispose plus d'organisme indépendant. L'existence d'évaluations indépendantes garantit pourtant la qualité des autres évaluations. À terme, l'évaluation, qui permet de faire évoluer les acteurs sur le terrain, sera totalement décrédibilisée.

La création d'une nouvelle agence n'est sans doute pas nécessaire, puisque l'évaluation des établissements est déjà conduite en interne par les académies.

Le dispositif et la production du CNESCO peuvent être replacés dans l'univers universitaire si des moyens sont accordés. Il faut être apporteur de solutions pour soutenir l'intérêt général.

Si nous n'évaluons pas les programmes, de fait, nous y sommes confrontés dans nos évaluations. La valse des programmes scolaires représente une singularité française : les éditeurs sont dans l'attentisme ou saisissent des effets d'aubaine et les régions ne sont pas en mesure de suivre financièrement. Le CNESCO a ainsi démontré que les programmes n'étaient pas suffisamment arrimés à des éléments scientifiques.

Les inégalités sociales à l'école sont un thème central sur lequel nous avons mobilisé 22 équipes internationales. Le CNESCO soutient les expérimentations à la condition qu'elles soient en phase avec le terrain. L'utilisation des deniers publics doit être efficace.

Le pays doit donner aux jeunes les opportunités de s'engager.

Dans les années 1990, des études ont démontré que les classes uniques n'étaient pas défavorables aux apprentissages. Il faudrait réactualiser ces études pour voir si aujourd'hui, au regard de la très faible formation des enseignants, ces résultats seraient confirmés. Certains enseignants pouvaient précédemment y développer des pédagogies plus efficaces. Encore faut-il que ceux qui leur ont succédé en aient la compétence. À l'aune des informations dont nous disposons aujourd'hui, je n'en suis pas certaine.

**M. Patrice Caro.** – Thierry Berthet, directeur de recherche au CNRS, a conduit un travail à Cholet, Agen et Melun où il a démontré que les adultes, référents des centres d'orientation, connaissaient mal la vie des adolescents qui s'adressaient à eux. Si les risques se cumulent, le chômage en est la clef. Les éléments de santé n'ont pas été inclus dans notre étude, faute de données fiables.

À titre personnel, le dédoublement me paraît bénéfique, à la condition qu'il n'induisse pas de redéploiement de personnels au détriment des milieux ruraux. En revanche, je suis moins sévère que le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2017 selon lequel « la gestion des moyens enseignants et leur répartition ne s'effectuent pas selon les difficultés scolaires constatées. » Au sujet de la Bretagne et des programmes, certains inspecteurs généraux allèguent la non-application des réformes éducatives comme cause de la réussite des élèves. Je souscris, à titre personnel, à ce constat.

J'avais, en vain, suggéré à Mme Najat Vallaud-Belkacem, alors ministre de l'éducation nationale, le lancement d'une sorte de Plan Marshall pour l'éducation outre-mer.

Selon elle, une telle démarche s'avérait injustifiée ; l'État ayant consacré les moyens suffisants au redressement de cette situation, à l'inverse des collectivités ultramarines.

En cinquante ans, la Bretagne est devenue une grande réussite de la République en matière d'élévation du niveau de diplômés. Les bacheliers et les étudiants des filières professionnelles y réussissent le mieux et seront, dans vingt ans, les parents d'élèves les plus diplômés de France qui sauront encadrer leurs enfants.

**Mme Claudine Lepage.** – Avez-vous envisagé d'intégrer les établissements relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dans vos études ? Quels sont les quatre correspondants étrangers du CNESCO ?

**Mme Sonia de la Provôté.** – L'impact de votre démarche d'évaluation scientifique est forcément politique. Comment veillez-vous à ne pas diffuser une interprétation subjective de vos résultats ? Pourquoi n'avez-vous pu faire coïncider votre évaluation des programmes avec celle conduite par le conseil national des programmes ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – Les jeunes enseignants du secondaire, originaires de Bretagne sont systématiquement mutés en région parisienne. Après une dizaine d'années, il leur est très difficile d'obtenir leur mutation dans leur région d'origine. La confiance dans l'instruction publique des familles bretonnes, explique les bons résultats de l'école dans ma région. Les parents se dévouaient, par le passé, pour que leurs enfants puissent étudier. Deux rapports - l'un de l'Académie de médecine et l'autre du CESE - sur la santé et le bien-être à l'école soulignent l'importance de la prise en compte de la santé et du bien-être à l'école comme autant de facteurs de réussite. Or, la médecine scolaire est aujourd'hui en déshérence et nos jeunes sont en proie à de nombreuses agressions, y compris au sein de l'école. Comment peut-on aider ces jeunes en souffrance, au-delà de l'action des personnels médicaux et des psychologues de l'Éducation nationale ?

**Mme Colette Mélot.** – Votre rapport sur les inégalités sociales démontre l'échec des politiques conduites depuis de nombreuses années. Dans une tribune du Monde, vous affirmiez que le décrochage scolaire, bien que touchant encore 100 000 élèves, reculait nettement en France. La Cour des comptes préconise, quant à elle, de cibler les efforts financiers de l'État sur les élèves et les établissements les plus à risque durant la période de pré-décrochage. Selon vous, les évaluations nationales déployées dans les établissements scolaires sont-elles de nature à permettre un tel ciblage ?

**Mme Céline Brulin.** – Le projet de loi que nous allons examiner tend à cantonner toute évaluation à un exercice démontrant la responsabilité des seuls établissements et des élèves en matière de réussite scolaire. Tel est, me semble-t-il, l'enjeu de l'existence du CNESCO. Par ailleurs, les rectorats vous sollicitent-ils pour des études préparatoires ? Notre commission n'aurait-elle pas intérêt à saisir officiellement le CNESCO, afin de témoigner de son intérêt ? La réduction à treize du nombre d'académies aura-t-elle une incidence sur la qualité de leurs outils d'évaluation ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** - Des évaluations indépendantes pourraient en effet s'avérer utiles lors des travaux de notre mission commune sur les nouveaux territoires de l'éducation. Nous pourrions aussi débattre de votre éventuelle saisine au sein du bureau de notre commission.

**M. Christian Manable.** – En tant qu'élus de Picardie, votre carte, qui relie l'échec scolaire à la désindustrialisation, me fait rougir. L'industrie textile rurale y a bloqué tout horizon de promotion sociale et de mobilité géographique pendant des générations. Ces difficultés s'inscrivent donc dans la durée.

**Mme Nathalie Mons.** – La thématique de l'école et de la mondialisation a conduit le CNESCO à s'intéresser au réseau des lycées français de l'étranger. En mars prochain, nous organiserons une conférence de consensus sur l'enseignement des langues étrangères et nous solliciterons sans doute ces établissements.

Le CNESCO travaille avec l'organisation internationale – l'OCDE, l'Unesco ou encore la Commission européenne - avec laquelle son contrat sur l'évaluation des politiques scolaires en France n'a pas été renouvelé, en raison de difficultés de financement émanant du Ministère de l'éducation nationale.

La santé est l'un des éléments des inégalités territoriales. Cependant, ce champ s'avère peu documenté au ministère. Le CNESCO a travaillé sur le bien-être à l'école et il lui a fallu produire ses propres données sur des aspects connexes, comme la restauration à l'école.

D'un point de vue méthodologique, comment passer d'un constat scientifique à des recommandations ? Le CNESCO a créé deux formats de réflexion – les conférences de consensus et les conférences de comparaison internationale - qui rassemblent l'ensemble des parties prenantes en fonction des sujets traités, ainsi que des parents, des élèves, des entreprises ou encore des collectivités territoriales. Les recommandations ne sont donc pas produites par l'éducation nationale qui interviendrait de manière massive. Les acteurs doivent nous faire des recommandations à partir des pratiques conduites à l'étranger et des synthèses de notre recherche. Notre méthode permet de limiter la subjectivité.

Au-delà des évaluations actuellement conduites, nous avons besoin de nouveaux indicateurs sur le décrochage afin d'identifier les établissements en danger et les acteurs éducatifs concernés, comme les enseignants et les conseillers principaux d'éducation.

Notre étude sur les inégalités territoriales est aussi un outil pour l'action. Ainsi, notre cartographie interactive a été présentée aux trois recteurs de l'Ile-de-France. Le CNESCO est très sollicité pour la formation ; les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) étant impliqués dans la diffusion de nos travaux.

Enfin, je serai très heureuse d'envisager avec vous les modalités d'une saisine prochaine par votre commission.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie de votre intervention dense, longue et nécessaire. Nous attendons la parution de votre rapport complet la semaine prochaine qui nous sera très utile, dans nos territoires respectifs, en des temps où l'école est amenée à évoluer.

### **Pass culture - Communication**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Compte tenu des inquiétudes que nous avons exprimées autour du Pass culture l'an dernier lors de l'examen du budget pour 2018, nous étions convenus de mettre en place un groupe de travail composé d'un membre de

notre commission par groupe politique pour réfléchir au Pass culture et suivre les modalités de sa mise en œuvre.

En dépit du lancement des différentes phases de test depuis quelques mois, le Pass culture continue à soulever de nombreuses questions et les informations dont nous pouvons disposer demeurent très parcellaires. La semaine dernière, le groupe de travail de notre commission devait auditionner l'un des deux directeurs de l'association de préfiguration chargé de l'ingénierie juridique et financière du Pass culture, Éric Garandeau, mais la ministre a annulé cette rencontre dans la nuit. Je ne vous cache pas que cette annulation de dernière minute nous a tous beaucoup contrariés car cette audition était tout à fait légitime au regard du travail de suivi et de contrôle qui incombe au Sénat.

Dans la perspective des prochaines discussions budgétaires, il paraissait important de faire un point sur ce dossier.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Lorsque nous avons examiné les crédits de la mission « culture » pour 2018 en novembre dernier, nous avons tous fait part de nos inquiétudes au sujet du Pass culture. Il faut dire que les écueils constatés en Italie avec le bonus cultura étaient peu rassurants. Notre collègue, Sylvie Robert, rapporteure pour le programme 224, avait alors dressé la liste des principales interrogations soulevées par ce projet. Nous les avons depuis affinées au fil des discussions que nous avons eues entre nous au sein du groupe de travail sur le Pass culture. Plusieurs questions se posent.

La première d'entre elle concerne évidemment l'objectif assigné au Pass culture. S'agit-il d'assurer un accès à la culture, quel qu'il soit, à chaque jeune, ou plutôt d'éveiller le goût de la culture chez les publics qui en sont les plus éloignés ou davantage encore de diversifier les pratiques culturelles des jeunes ? Je ne crois pas trahir la position de notre commission en affirmant que c'est la troisième hypothèse vers laquelle il nous semble que le Pass culture devrait tendre. C'est le seul moyen pour combattre aujourd'hui l'uniformisation des pratiques culturelles de la jeunesse.

L'une des difficultés, c'est que le Pass culture est conçu comme l'aboutissement du parcours d'éducation artistique et culturelle du jeune, alors que la politique d'éducation artistique et culturelle, en faveur de laquelle nous plaidons depuis plusieurs années, n'en est encore qu'à ses balbutiements. Ce qui soulève immédiatement une autre question : comment concilier la liberté de choix du jeune et la promotion de la diversité culturelle ?

Au sein du groupe de travail, nous sommes convenus qu'il serait indispensable de fixer un certain nombre de plafonds de dépenses, afin d'éviter que les jeunes ne puissent utiliser l'intégralité de leur porte-monnaie électronique sur les mêmes activités ou le même type de biens culturels et qu'une prépondérance ne se dessine, de facto, en faveur de l'offre numérique.

Il nous est également apparu nécessaire que l'application soit éditorialisée et que le Pass culture comporte des outils de médiation permettant d'accompagner le jeune dans ses choix et de l'ouvrir peu à peu à d'autres horizons culturels. Il faut que le Pass culture s'appuie sur des relais (au lycée, à l'université, dans les établissements culturels, au sein des maisons de la culture...), faute de quoi il risque d'être si ce n'est mal, du moins sous-consommé.

Nous nous sommes également tous exprimés en faveur du fait que le Pass culture puisse favoriser les pratiques artistiques.



D'autres questions nous ont également animés au sein du groupe de travail, telle comment garantir à chaque jeune une offre équilibrée sur le territoire, y compris à ceux situés dans les quartiers de la politique de la ville et dans les zones rurales ? L'inquiétude est forte que cet outil ne vienne, au final, renforcer les inégalités territoriales en ne donnant aucune possibilité nouvelle aux jeunes des zones dites « blanches de la culture », dans lesquelles le manque d'équipements culturels constitue le principal frein à l'accès à la culture, alors même que l'objectif initial annoncé par la ministre de la culture est de « combattre la ségrégation culturelle ». Pour ces jeunes, l'offre numérique ne peut constituer la seule alternative, d'autant qu'il n'est pas rare que ces zones blanches de la culture soient aussi celles qui connaissent des difficultés en termes de couverture numérique. C'est pourquoi la mise en place du Pass culture appelle nécessairement une réflexion sur la manière de faciliter les transports ou d'assurer une meilleure couverture numérique du territoire.

Nous nous sommes également interrogés sur le financement de cet instrument. Il nous paraîtrait inacceptable qu'une place centrale puisse être accordée aux GAFAN en contrepartie de leur financement. Nous nous inquiétons également que le montant d'autres crédits budgétaires, à commencer par ceux dédiés à la création, ne soient amputés au profit du financement du Pass culture. Ce serait évidemment totalement contre-productif puisque le Pass culture n'aurait aucun sens sans artistes ou lieux de culture dignes de ce nom.

Nous avons également abordé la question de l'articulation du Pass culture avec les instruments équivalents mis en place par un certain nombre de collectivités territoriales. Il nous paraîtrait regrettable que l'arrivée du Pass culture ne vienne sonner le glas de ces dispositifs, soit en leur faisant concurrence, soit en les absorbant. C'est d'autant plus vrai qu'un certain nombre de ces instruments concernent des publics issus de tranches d'âge légèrement différentes ou ne se limitent pas à la seule culture pour englober les activités sportives et de loisirs.

Enfin, qui dit application mobile géolocalisée, puisque c'est la forme que la ministre de la culture a annoncé que le Pass culture devrait prendre, soulève la question de la protection des données personnelles des utilisateurs. La ministre a en effet indiqué que l'application avait vocation à être à la fois un « GPS de la culture » et le « premier réseau social culturel » dans notre pays. Elle doit fonctionner sur la base d'un algorithme tendant plutôt à inverser les préférences culturelles du jeune pour encourager la découverte et la diversification de ses pratiques culturelles. Quid du fonctionnement exact de cet algorithme, du stockage de ces données, de leur éventuelle utilisation ou cession ? S'il est bien un domaine dans lequel l'État doit se montrer exemplaire, c'est bien en matière de respect des données personnelles. Je sais que Sylvie Robert est très sensible à cet enjeu et compte creuser ce sujet auprès de la CNIL au sein de laquelle elle siège.

Est-ce pour tenir compte des nombreux doutes exprimés ici et là à l'encontre du Pass culture ? Toujours est-il que la ministre de la culture, Françoise Nyssen, a décidé en février dernier de mettre sur pied un comité d'orientation pour l'aider à affiner les contours de cet instrument. Il est composé d'une quarantaine de personnalités – artistes, responsables d'établissements culturels, partenaires comme la SNCF, élus locaux et nationaux. Je siège en son sein en tant que représentant du Sénat et M. Bruno Studer y représente l'Assemblée nationale.

Depuis le mois de mars, Françoise Nyssen a réuni le comité à trois reprises. Ces réunions ont été l'occasion d'interroger les participants sur un certain nombre de questions fondamentales :

- la nature des offres culturelles disponibles sur le Pass culture face au souhait exprimé par les jeunes d'intégrer les jeux vidéo, la gastronomie ou les voyages linguistiques et culturels dans le champ du dispositif – pour l'expérimentation, il a été décidé de l'ouvrir à toutes les offres susceptibles de contribuer à l'ouverture culturelle et intellectuelle des jeunes, ce qui inclut également les jeux vidéo ou les séjours touristiques ;

- l'âge des bénéficiaires du porte-monnaie électronique et le délai octroyé à ceux-ci pour le dépenser – c'est bien l'âge de 18 ans qui devrait, au final, être retenu ;

- ou encore la fixation de plafonds de dépenses par catégorie d'activités avec, en particulier, la question de la place à accorder à l'offre numérique.

Ces réunions ont aussi été l'occasion pour la ministre de la culture de nous tenir informés de l'état d'avancement de la mise en œuvre du projet et des orientations qui se dessinaient. Elle a beaucoup insisté sur le fait qu'elle concevait le Pass culture non seulement comme un service aux jeunes, mais également comme un service à la culture. Cet objectif l'aurait conduit à assigner au Pass culture trois finalités :

- ouvrir le champ des possibles du jeune,
- encourager la pratique collective,
- et favoriser la pratique artistique.

La physionomie du Pass et la conception de l'algorithme en découleraient.

En ce qui concerne le plafonnement des dépenses, la ministre a ainsi précisé à l'occasion de ces réunions que les dépenses pour des activités favorisant la pratique artistique ou l'achat de places de théâtre ne seraient pas plafonnées. En revanche, le plafond de dépenses pour les biens culturels devrait être fixé à 100 euros ; celui pour les services culturels en ligne à 200 euros, ce qui correspond en moyenne à deux abonnements à des plateformes en ligne.

Elle a également indiqué que les offres seraient éditorialisées avec l'idée de favoriser en premier lieu l'offre culturelle publique, c'est-à-dire l'offre des opérateurs de l'État ou des acteurs culturels soutenus par l'État et les collectivités territoriales.

Elle a également garanti à plusieurs reprises qu'aucun euro ne serait donné aux GAFAN. Amazon devrait être écarté des bénéficiaires, puisqu'il a été décidé de limiter la possibilité d'acquisition de livres au retrait de livres physiques dans un point de vente culturel, de manière à favoriser les librairies.

À ce stade, le Pass culture reste en phase d'expérimentation. Un premier test, à visée avant tout technique, a été organisé dans les cinq départements pilotes (Bas-Rhin, Finistère, Guyane, Hérault et Seine-Saint-Denis) entre mai et août auprès de 500 utilisateurs, avec des offres proposées par 300 lieux et partenaires culturels. D'après le ministère de la culture, ce test a permis d'identifier un certain nombre de défis spécifiques à chacun des départements concernés, en particulier le manque d'offres et les difficultés de transport en Guyane, l'accessibilité de l'offre culturelle dans les zones rurales dans le Finistère, l'Hérault et le Bas-Rhin, ou la question de la sensibilisation à l'offre culturelle en Seine-Saint-Denis. Le test aurait été plutôt concluant et aurait montré que le Pass permettrait de révéler une offre existante, mais souvent méconnue.

Une nouvelle phase d'expérimentation, plus opérationnelle doit désormais débiter dans les jours à venir et s'étendre jusqu'au mois d'avril 2019. Elle devrait porter sur 10 000 jeunes dans les cinq départements pilotes, qui ont été recrutés avec la volonté de réunir différents profils : élèves et étudiants émanant à la fois des zones urbaines et rurales, travailleurs, chômeurs...

La prochaine réunion du comité d'orientation, prévue en décembre, doit aborder des sujets cruciaux, puisqu'elle devrait être consacrée aux modalités de financement du Pass culture. Vous vous souvenez sans doute que le projet pourrait coûter chaque année quelque 450 millions d'euros, dont une partie seulement, de l'ordre de 140 millions d'euros, devrait être financé par le budget de l'État. 34 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019, à mettre en regard des 5 millions d'euros octroyés cette année.

Toutefois, 80 % du budget devrait provenir des acteurs privés. L'espoir est que les acteurs privés acceptent de consentir des rabais importants pour toucher de nouveaux publics et les fidéliser à leurs offres. Le ministère a laissé entendre qu'il souhaitait que la remise qui serait consentie par les partenaires privés sur leurs offres ne soit pas forcément appliquée à ladite offre mais plutôt utilisée pour permettre de faire figurer d'autres offres participant à l'objectif d'ouverture culturelle et intellectuelle des jeunes, de manière à créer un système vertueux.

D'autres partenaires pourraient également être intéressés par le dispositif, à l'image des banques, ce qui soulève la question des contreparties qui leur seront accordées en échange de leur financement.

L'enjeu est loin d'être anodin. Une chose est sûre, c'est que le Gouvernement paraît déterminé à faire aboutir ce projet qui constituait l'une des promesses de campagne du Président de la République. La ministre de la culture l'a qualifié de « *chantier culturel du quinquennat* ». Je ne vous cache pas que j'ai parfois des doutes sur la capacité d'inflexion du comité d'orientation et la réelle volonté de concertation du Gouvernement sur ces sujets. Compte tenu du calendrier budgétaire, il est particulièrement regrettable que les questions financières ne soient abordées au sein du comité d'orientation qu'une fois que la représentation nationale aura voté les crédits budgétaires pour 2019. Nous devions auditionner la semaine dernière, dans le cadre du groupe de travail, l'un des directeurs de l'association de préfiguration chargée de l'ingénierie financière et juridique du Pass culture, la fameuse « start-up d'État », pour évoquer, entre autres, avec lui, la question du financement dans la perspective des prochaines discussions budgétaires. La ministre a fait reporter l'audition dans la nuit qui a précédé, au motif qu'elle allait être auditionnée prochainement à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances et qu'elle souhaitait être la première à évoquer officiellement l'expérimentation du Pass devant des parlementaires. Outre qu'on peut regretter que la primeur soit systématiquement donnée aux députés, alors que nous avons mis en place un groupe de travail sur cette question, il est regrettable que notre commission ne puisse pas bénéficier de l'information la plus complète possible sur ce sujet ô combien important en matière de politique culturelle lorsque nous en faisons la demande, alors même que toutes les précautions avaient été prises pour recueillir l'accord de la ministre sur le principe de cette audition au préalable.

Nous aurons évidemment l'occasion d'aborder de nouveau la question dans quelques semaines lorsque nous examinerons les crédits de la mission « culture ».

**Mme Maryvonne Blondin.** – Le Finistère est en effet l'un des départements test, ce qui me permet de confirmer les informations communiquées par notre rapporteur, y compris ses interrogations, et d'apporter quelques précisions. La start-up d'État, rattachée au cabinet de la ministre, dispose d'un référent par département test. Dans le Finistère, celui-ci a rencontré les services du département à deux reprises pour mettre en place l'expérimentation et recruter 1 700 jeunes représentatifs du département. J'ai tenté moi-même de créer un compte sur l'application pour examiner les offres culturelles, mais je n'ai pu aboutir ayant plus de 18 ans.

La période actuelle est marquée par deux enjeux : sensibiliser les acteurs culturels à déposer leurs offres sur l'application et veiller à recruter des jeunes de tous profils, y compris des jeunes chômeurs ou en décrochage scolaire ou des jeunes qui n'iraient pas volontiers vers d'autres pratiques culturelles. Le montant des crédits du porte-monnaie électronique ne devrait s'élever qu'à 250 € durant la phase d'expérimentation. Nous restons, avec le conseil départemental et tous les acteurs culturels, très attentifs aux résultats de cet outil en matière de démocratisation culturelle.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – À la différence de Mme Blondin dans le Finistère, dans le département du Bas-Rhin le Pass culture est avant tout une opération de communication. J'en veux pour preuve le fait que le ministère n'ait pas accepté d'intégrer au dispositif du Pass culture la « carte culture » mise en place par l'université de Strasbourg au bénéfice de ses étudiants depuis vingt-cinq ans avec l'appui de l'ensemble des collectivités territoriales. Dans ces conditions, le ministère peine à recruter des étudiants, qui sont à 80 % détenteurs de la « carte culture » ainsi que de nouveaux partenaires culturels ou de partenaires déjà associés à la « carte culture », d'autant qu'il n'a pas indiqué à ce stade quelles contreparties, en particulier financières, leur seraient octroyées. De ce fait, l'expérimentation est plutôt au point mort dans mon département.

**M. Claude Kern.** – Je confirme les propos de M. Kennel.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Le rapport de notre collègue est fidèle à l'état de nos discussions et restitue plusieurs interrogations restées sans réponse à ce stade, notamment en ce qui concerne l'utilisation des données qui seront livrées chaque année par une nouvelle génération de jeunes de 18 ans et qui auront trait à leurs goûts culturels, leurs déplacements, leurs besoins. Les banques étant intéressées à participer au financement du Pass culture, ces données seraient susceptibles de leur être confiées. La question du financement est donc tout particulièrement complexe.

Par ailleurs, je regrette de constater à quel point l'élaboration du Pass culture est dissocié du développement du parcours d'éducation artistique et culturel (EAC). On peut légitimement s'interroger sur la part du ministère de l'éducation nationale vis-à-vis du Pass culture, sachant que son implication en matière d'éducation artistique et culturelle jusqu'à présent par rapport au ministère de la culture n'est pas à la hauteur des enjeux.

Enfin, l'articulation avec les initiatives locales doit être pensée. Il est très important de constater que le gouvernement veuille reprendre à son compte les Pass locaux, sans partager les bénéfices du Pass culture.

**Mme Vivette Lopez.** – Je n'ai eu aucun retour de la part des jeunes de mon département. En ma qualité de membre de la délégation Outre-mer, je m'interroge sur la mise en place du Pass culture dans ces territoires et sur la capacité des jeunes à l'utiliser

concrètement, compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent déjà pour se rendre à l'école. Je crains que cet outil ne s'apparente davantage à un effet d'annonce.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Les risques en matière de protection des données personnelles me paraissent constituer un point fondamental car aujourd'hui la révolution qui a fait naître le règlement général sur la protection des données (RGPD) n'a pas pénétré les mentalités de nos ministères. C'est regrettable car il s'agit d'un outil de protection de liberté individuelle, mais aussi de nos producteurs de données numériques. Il me paraît donc essentiel que sur ce point-là nous obtenions le maximum de garanties sur l'utilisation qu'il est prévu de faire des données qui seront recueillies.

**Mme Françoise Laborde.** – J'ai participé aux travaux du groupe de travail au nom du groupe RDSE. Je crains, comme d'autres, le caractère électoraliste de cette mesure, d'autant qu'elle s'adresse à des jeunes de 18 ans. Je suis également inquiète de l'avantage qui sera donné aux GAFAN. Même en l'absence de contreparties financières à leur engagement, ils auront accès à de nombreuses données concernant les jeunes, ce qui est loin d'être négligeable. D'où l'urgence de connaître la manière dont le gouvernement entend conserver ces données personnelles et s'il envisage de les céder aux banques ou aux GAFAN.

**M. Laurent Lafon.** – J'ai l'impression que toute l'organisation du Pass culture est fondée sur les départements. Est-ce lié à la phase d'expérimentation sur cinq départements ? Est-ce que cette logique départementale sera maintenue une fois le Pass culture définitivement entré en vigueur et qu'il ne sera pas possible pour un jeune de consommer ses crédits au-delà de son département de résidence ? Cela ne me paraîtrait pas pertinent.

Les partenaires du Pass culture sont manifestement appelés à jouer un rôle central dans son financement et son fonctionnement. Les entreprises sont-elles vraiment demandeuses de ce partenariat et posent-elles des conditions acceptables en contrepartie de leur engagement ?

**Mme Marie-Thérèse Brugière.** – Je n'ai pas beaucoup de retours concernant l'Hérault mais une jeune fille située en zone rurale autour de Montpellier m'a récemment interrogée sur la prise en charge des frais de transport. Faute de quoi, elle pourra difficilement profiter des offres physiques liées au Pass culture.

Je me demande aussi dans quelle mesure celui-ci pourrait donner naissance à des trafics. Nous avons eu l'expérience en région Occitanie d'un dispositif d'aide à l'acquisition d'ordinateurs portables pour les lycéens auquel il a fallu apporter des modifications après avoir constaté qu'ils étaient revendus sur le marché noir.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – C'est ce qui s'est produit avec le « bonus cultura » en Italie.

**M. Antoine Karam.** – Je regrette de n'avoir pas pu davantage participer au groupe de travail, alors que la Guyane est un des départements test. Je ne manquerai pas de vous faire part prochainement des résultats de l'évaluation qui y a été menée.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Certaines de vos questions ont été posées lors des réunions du comité d'orientation, sans obtenir de réponse. Je peux difficilement donner des informations à ce sujet.

Sur le fond, on ne peut pas dénier à Françoise Nyssen, lorsqu'elle était ministre, une vraie volonté d'aboutir pour donner corps à ce qu'elle désignait comme le « projet culturel du quinquennat ». Il faut reconnaître que le projet adopte une approche plutôt révolutionnaire. On peut toutefois s'interroger sur les marges de manœuvre du ministère de la culture, puisque le projet est largement géré depuis l'Élysée.

Sur la forme, il y a davantage à redire. Le comité d'orientation s'est réuni à trois reprises depuis le 6 mars 2018. Lors de la première réunion, on nous a laissé croire que nous allions pouvoir réellement orienter le projet, apporter notre pierre à l'édifice. Mais le calendrier initialement annoncé, soit trois réunions avant l'été, n'a pas été respecté et il nous a fallu en réclamer l'organisation au cabinet du ministre, et une seconde réunion s'est finalement tenue le 25 juin dernier. Lors de cette réunion, nous avons découvert que les choses avaient beaucoup avancé en trois mois, sans que nous en soyons avisés. L'application nous a alors été présentée pour la première fois, certes à un stade embryonnaire, mais aussi les deux dirigeants de l'association de préfiguration tout juste mise en place : Éric Garandeau et Frédéric Jousset. La troisième réunion, le 4 septembre, a porté sur les résultats du premier test technique et une présentation plus complète de l'application par les membres de la start up d'État. Je ne vous cache pas avoir alors été effrayé par leur langage du point de vue de la protection des données. La ministre a voulu nous rassurer en nous affirmant que l'algorithme n'orienterait pas les jeunes vers des choix correspondant à leurs goûts personnels et, qu'après avoir souscrit à une offre d'un établissement culturel une première fois, celle-ci n'apparaîtrait plus ensuite dans le « carrousel des offres » pour le pousser à découvrir des offres différentes. Mais j'ai été très inquiet lorsque l'équipe de développement a fait part de sa volonté de « siphonner les réseaux sociaux » pour connaître les amis du jeune afin d'encourager la pratique collective des activités culturelles.

Quand on sait que l'opération va être financée à 80% par le secteur privé, on voit mal comment celui-ci pourrait ne pas s'attendre à un moment à des retombées. Les craintes autour du financement existent. Je ne peux guère vous donner plus d'informations puisque l'audition de M. Garandeau, qui devait porter sur les questions financières, a été annulée et que la prochaine réunion du comité d'orientation n'aura lieu qu'après le vote du budget. On voit donc une volonté de marquer le quinquennat avec quelque chose d'emblématique en termes de communication mais, au fond, une façon de penser bien classique, avec une semi-concertation qui n'en est pas une, pour aboutir à une révélation publique sur un contenu dont on pressent qu'on nous l'aura caché.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Ce projet m'apparaît très désordonné et je trouve désolant qu'une telle promesse de campagne n'ait pas davantage été préparée.

Je voudrais rappeler l'indulgence de notre commission lors de l'examen des crédits de la culture du projet de loi de finances pour 2018 : nous avons alors donné quitus au Gouvernement pour le lancement de cette opération en dépit des doutes que l'on pouvait nourrir. Force est de constater un an plus tard que le Pass culture est un projet assez décousu et porteur de risques.

Prévoir d'allouer un budget de 450 millions d'euros à ce projet, certes en partie financé sur fonds privés, à une époque où l'on dit qu'il n'y a plus d'argent public disponible, ne laisse pas de m'étonner. À titre de comparaison, le montant inscrit au projet de loi de finances pour 2019 pour le Pass culture encore au stade expérimental, dépasse le budget alloué au soutien aux conservatoires en 2012, qui atteignait 27 millions d'euros, avant qu'il ne

soit supprimé et confié intégralement aux municipalités. Pour ma part, j'estime que c'est le budget de l'éducation artistique et culturelle qui devrait être renforcé.

Je vous propose, sur la base du rapport de notre collègue, d'écrire au nouveau ministre de la culture afin de marquer notre position sur ce sujet, ce en amont de son audition prochaine dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Avant de nous quitter, je voudrais juste préciser à Laurent Lafon qu'il n'est pas envisagé de « départementaliser » le Pass culture et qu'il sera permis aux jeunes d'accéder à toute l'offre culturelle nationale, même si le carrousel de l'application fait apparaître en priorité les offres locales.

### **Organisme extraparlamentaire - Désignation**

*La commission désigne Mme Céline Boulay-Espéronnier pour siéger comme membre au Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (AFP).*

*La séance est close à 12h20.*





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

**Mercredi 17 octobre 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Déplacement d'une délégation de la commission au Japon - Communication**

**M. Hervé Maurey, président.** – Il ne vous a pas échappé que nous devons auditionner ce matin M. Julien Denormandie en sa qualité de secrétaire d'État en charge du déploiement du numérique. Lorsque nous l'avons reçu, il y a environ un an, nous étions convenus de réaliser des points réguliers sur ce sujet.

De plus, l'actualité mérite que nous recevions des informations aussi bien sur la mise en œuvre de l'accord mobile dans les territoires que sur la manière dont s'effectue le déploiement des réseaux fixes, ou sur les objectifs affichés par le Président de la République en vue d'un bon haut débit pour tous en 2020, d'un très haut débit en 2022 et de la généralisation de la fibre optique en 2025.

Toutefois, M. Denormandie, comme vous le savez, a changé de titre au sein du Gouvernement à l'issue du remaniement. Désormais ministre, il a été convoqué au Conseil des ministres de ce matin. Il s'est d'ailleurs excusé de ne pouvoir être de ce fait présent ce matin.

Pour l'instant, nous ne savons pas encore qui sera en charge des questions d'aménagement numérique. Quoi qu'il en soit, il est très important que l'on puisse recevoir dans les meilleurs délais le ministre ou le secrétaire d'État en charge du dossier afin d'être informé, de l'interroger et de lui faire remonter les difficultés que nous pouvons observer dans nos territoires.

Nous nous limiterons donc ce matin à la communication relative au déplacement d'une délégation de la commission, qui s'est rendue au Japon du 1<sup>er</sup> au 9 septembre. Elle était composée de Mme Vullien, qui s'excuse de ne pouvoir être là ce matin, de MM. Cornu, Chaize, Gold, Jacquin et moi-même.

Nous avons effectué une dizaine de visites de terrain à Tokyo et dans ses environs, avec l'aide des services de l'ambassade de France. Notre mission était centrée autour de quatre thèmes : la transition énergétique, les mobilités, la prévention des risques et le numérique.

Il faut avoir à l'esprit plusieurs paramètres à propos du Japon. Ce pays offre tout d'abord une urbanisation très dense, concentrée sur le littoral. Le Grand Tokyo rassemble à lui seul près de 38 millions d'habitants, soit plus d'un quart de la population totale.

En second lieu, le Japon présente un des taux de natalité les plus bas du monde, ce qui engendre un vieillissement démographique qui n'est pas compensé par la politique

d'immigration. La population japonaise, actuellement de 127 millions d'habitants, pourrait passer à 90 millions en 2060 et à 60 millions en 2100.

La troisième caractéristique du Japon, c'est une exposition régulière à des aléas naturels très forts : tremblements de terre, tsunamis, typhons...

Dernière caractéristique : une très forte dépendance énergétique, compte tenu du caractère insulaire du pays, de l'absence d'interconnexion électrique avec le continent, et du recours accru aux énergies fossiles, avec l'arrêt des réacteurs nucléaires après l'accident de Fukushima et de la part encore insuffisante des énergies renouvelables.

Concernant la transition énergétique, la délégation a visité les installations du réseau de chaleur et d'énergie du quartier urbain créé autour de la nouvelle tour de radiodiffusion de Tokyo, la plus haute du monde. Mis en service en 2012, ce réseau fonctionne à partir de la géothermie. Il est complété par des mesures d'efficacité énergétique et dessert l'ensemble des bureaux, commerces et habitations sur une surface de dix hectares.

Nous avons également découvert les travaux menés par le Centre de recherche sur les énergies renouvelables de la préfecture de Fukushima. Rattaché à l'AIST – une des principales agences de recherche publique du Japon – ce centre travaille à l'amélioration des technologies de production d'énergie à partir de sources renouvelables, comme la réduction de l'épaisseur des tuiles des panneaux photovoltaïques, le repérage des sources de géothermie via des micro-secousses sismiques ou encore l'optimisation des éoliennes en fonction de la force et de l'orientation du vent grâce à la technologie laser « lidar ».

En matière de prévention des risques, nous avons eu l'opportunité de visiter la centrale de Fukushima, située à environ 250 kilomètres au nord de Tokyo, et qui a été comme vous le savez le lieu d'un accident nucléaire majeur de catégorie 7, le seul comparable à Tchernobyl.

Cet accident, qui est survenu en 2011, a été provoqué par les effets cumulés d'un tremblement de terre et du tsunami qu'il a engendré. Endommageant différents équipements et interrompant les systèmes de refroidissement, ces deux phénomènes ont conduit à la fusion partielle de trois réacteurs. Les rejets par l'eau et l'air ont contaminé une zone importante autour de la centrale.

Aujourd'hui, le territoire n'a évidemment plus rien à voir avec ce qu'il était en 2011. La situation sanitaire et environnementale s'est nettement améliorée, même si de nombreux défis demeurent. Le premier concerne les opérations de décontamination des sols et de reconstruction, qui se poursuivent et ont pour objectif de permettre la réinstallation des habitants et des activités au fur et à mesure.

Concernant la centrale, plusieurs réacteurs dégagent encore de la chaleur et font l'objet de travaux pour récupérer progressivement le combustible fondu. Le chantier de démantèlement ne s'achèvera pas avant 2040. On y racle les terres contaminées, qui sont stockées dans d'énormes sacs, mais on ne sait pas très bien ce qu'on en fera.

L'autre enjeu réside dans la question de l'eau. Un volume considérable d'eau utilisé pour refroidir les réacteurs est actuellement stocké dans un millier de citernes sur le site de la centrale. Les modalités d'évacuation de cette eau sont en cours de discussion, avec plusieurs pistes possibles : le rejet dans l'océan, le stockage dans des plans d'eau ou la

vaporisation dans l'air. La société TEPCO, qui exploite la centrale, assure que les traitements qui ont été appliqués à cette eau la rendent sans danger. Face aux populations locales, notamment les pêcheurs, qui sont des acteurs économiques très importants, les autorités n'ont toutefois pas encore pu trouver de solution.

Des eaux de ruissellement sont également présentes sur le site. Pour essayer d'en limiter l'importance, des murs de glace ont été construits autour de la centrale. Ils sont censés limiter les arrivées d'eau à cet endroit. Ces eaux de ruissellement, chargées en tritium, sont traitées et considérées comme non nocives.

Un montant total de 170 milliards d'euros a été évoqué pour chiffrer le coût de cet accident, qui s'ajoute aux conséquences sanitaires et environnementales de la catastrophe. De telles répercussions rappellent l'impérieuse nécessité d'améliorer la sûreté nucléaire de nos installations ainsi que les capacités d'intervention en cas d'incident, et de poursuivre les réflexions sur l'évolution du mixte énergétique, ne fût-ce que pour des questions budgétaires.

Autre visite sur le thème des risques : le système d'évacuation souterraine des eaux de la région de Saitama. Cette zone de 4 millions d'habitants située dans une cuvette entre deux fleuves alimentant Tokyo a été régulièrement sinistrée par d'importantes inondations.

Pour y mettre un terme, le gouvernement a construit et mis en service en 2002 une installation souterraine très impressionnante, constituée de larges puits de récupération des eaux, de tunnels de transport et d'un immense bassin, dont l'eau est ensuite pompée pour être réinjectée dans un fleuve en aval. Malgré son coût significatif – 1,8 milliard d'euros - les responsables de l'installation nous ont indiqué que les économies en termes de sinistres ont déjà excédé les investissements initiaux. Cette immense citerne, installée à 22 mètres sous terre, constitue une sorte de cathédrale destinée à récupérer les eaux provenant d'inondations.

Je ne pense pas qu'il soit envisageable de faire la même chose en France, mais peut-être faudra-t-il réfléchir à la mise en place de solutions face aux phénomènes récents que l'on a déploré.

**M. Jean-François Longeot.** – Quelle est l'utilité de cette eau ? Dans le Doubs, on plante actuellement des tomates, faute de précipitations suffisantes. Peut-on l'utiliser pour l'irrigation ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Dans le cas présent, non, mais on pourrait tout à fait imaginer récupérer ces eaux après les avoir retraitées. Le Japon est un pays très urbanisé. Il s'agit plutôt d'éviter les inondations. Dans des pays avec des surfaces agricoles plus grandes, et surtout dans ceux où l'on pourrait manquer d'eau, cela pourrait constituer une solution.

Hier, j'ai eu un échange avec l'ambassadeur du Maroc au sujet des efforts que fait ce pays pour récupérer les eaux usées afin d'irriguer les terres. Ce n'est donc pas la même problématique. Il faut qu'il existe toutefois un intérêt écologique et économique. Il ne faut pas que cela coûte plus cher de récupérer les eaux et les traiter que de recourir à d'autres apports. Cette zone de Saitama est par ailleurs irriguée par de nombreuses rivières.

**M. Benoît Huré.** – Il faut que l'on réfléchisse à cette problématique devant l'amplitude des excès et des insuffisances de précipitation. Les retenues collinaires peuvent

être utiles à l'agriculture, mais également à la vie aquatique dans les fleuves et les rivières. On a vu certaines rivières s'assécher complètement et toute la vie piscicole disparaître. Cette réserve d'eau peut aussi servir de « chasse d'eau » s'agissant des fleuves.

Je pense qu'il nous faudra nous saisir de cette question, qui présente une double finalité, réguler les précipitations, mais aussi les réutiliser pour l'agriculture et d'autres activités.

**M. Hervé Maurey, président.** – Troisième thème de notre déplacement : les mobilités. Nous avons en particulier visité la gare de Tokyo, et avons bénéficié d'une présentation du système ferroviaire par JR East, une des sept entreprises issues de la privatisation de l'entreprise nationale JNR en 1987. Ce système n'est pas subventionné, à l'exception des opérations de mise en accessibilité et d'un fonds de soutien pour les entreprises chargées de desservir certaines îles moins denses. Lors de la privatisation, le personnel a été divisé par deux, de nombreux agents ayant été transférés vers d'autres entités publiques ou de grandes entreprises.

Le système japonais a pour particularité d'être constitué d'un ensemble de monopoles géographiques, où les activités sont totalement intégrées : ce sont les mêmes entreprises privées qui maîtrisent le réseau, l'exploitation, les gares et les activités économiques connexes. JR East gère ainsi le transport ferroviaire de la moitié occidentale et septentrionale de l'île principale d'Honshu.

Outre une fréquentation considérable due à la concentration de population et une tarification des billets plus élevée qu'en France, le secteur ferroviaire est également financé en grande partie par les bénéfices tirés d'activités commerciales et immobilières liées aux gares. 32 % du chiffre d'affaires de JR East vient de ces ressources. Il est frappant de voir le succès de ces aménagements et des services proposés – commerces, restaurants, hôtels – chaque gare ou station de métro étant un lieu de vie en soi.

Au total, JR East dégage un bénéfice annuel de 2,4 milliards de dollars. Son fonctionnement est très intégré, l'entreprise produisant son propre matériel roulant.

Concernant la logistique urbaine, nous avons effectué une visite très intéressante, sur la proposition d'Olivier Jacquin, dans un centre de tri de l'opérateur de transport Yamato, qui assure des activités de livraison de colis dans tout le Japon, en s'appuyant sur un réseau très dense de supérettes. Le système mis en place permet de recevoir et d'envoyer très facilement des colis, avec des délais rapides et des créneaux particulièrement fiables. Même si les enjeux d'aménagement du territoire sont très différents au Japon, ce dispositif constitue un maillage qui contribue directement au maintien de services dans des territoires très reculés.

Au croisement entre les questions énergétiques et de mobilité, nous avons rencontré plusieurs acteurs de la filière hydrogène dans une station d'Air Liquide, à proximité de Tokyo. Le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie porte un plan hydrogène ambitieux, dont le développement nécessite encore certaines évolutions réglementaires, ainsi qu'une diminution du coût des véhicules à hydrogène.

Cette rencontre a été l'occasion de rappeler que le recours à l'hydrogène ne garantit pas en soi la production d'une énergie décarbonée. Il constitue un vecteur énergétique, qui permet d'éviter une perte d'énergie, mais l'origine de celle-ci peut être très diverse.

En l'espèce, nous avons été surpris de constater que l'hydrogène, au Japon, provient d'Australie, où il est produit par des centrales à charbon ! L'effet est plus que limité en termes de bilan carbone.

L'une des difficultés structurelle vient du fait que les objectifs de l'accord de Paris sont nationaux, alors que les enjeux sont mondiaux. Utiliser l'hydrogène est bon pour les objectifs du Japon en termes de réduction de ses émissions, cet hydrogène issu du charbon étant produit dans un autre pays. Il y a là un enjeu qu'il faut bien avoir à l'esprit.

L'hydrogène constitue néanmoins une piste très intéressante et prometteuse en termes de stockage. Il faut évidemment remettre cela en lien avec les perspectives que l'on peut avoir en France, face au plan de déploiement le Gouvernement a annoncé en juin dernier.

Quatrième et dernier axe du déplacement : le numérique. Nous avons rencontré un des principaux opérateurs de téléphonie mobile sur le sujet des technologies 5G. Le Japon vise un déploiement commercial à partir de 2020. La perspective des Jeux Olympiques de 2020 « stimule » le Japon en la matière. Les opérateurs sont très actifs pour développer des partenariats avec des entreprises innovantes en matière de services, ainsi qu'avec les industriels, qui sont particulièrement concernés par cette nouvelle génération de réseau : usines connectées, robotique, utilisation de capteurs, etc.

Nous avons également découvert des services intéressants le grand public, comme la rediffusion d'images en très haute définition d'événements sportifs ou culturels, ou le développement de véhicules autonomes partagés au sein des villes, dont le trajet sera défini à la demande des usagers. Les objets connectés constituent également un domaine d'innovation très intéressant.

J'ajoute que nous avons pu essayer les minibus autonomes développés par l'entreprise française Navya, qui en a déployés sur le site de Fukushima.

Au total, nous avons pu découvrir de nombreuses installations et initiatives ambitieuses, voire exemplaires. Il nous a toutefois semblé que, sur de nombreux sujets, la transition vers un véritable modèle de développement durable au Japon reste à confirmer, en particulier en matière de production décarbonée. La place du nucléaire reste vivement débattue et les énergies fossiles constituent encore aujourd'hui une part très importante du mixte énergétique, 89 % du total.

À ce titre, les politiques publiques de transition écologique menées en France et les savoirs et technologies développés dans le cadre de la croissance verte créent de vraies possibilités d'échanges avec le Japon, notamment dans le domaine des énergies renouvelables et des mobilités propres, où nous avons acquis de multiples atouts.

Nous avons également eu l'occasion de rencontrer des membres de la Chambre de commerce et d'industrie France-Japon, qui nous ont confirmé l'existence de nombreuses opportunités pour les entreprises françaises, dès lors que sont bien appréhendées les spécificités du monde économique japonais. À ce titre, l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2020 est identifiée comme un accélérateur pour l'innovation et le déploiement de nouvelles infrastructures.

Enfin, nous avons pu visiter la Diète du Japon, qui est un Parlement bicaméral regroupant la chambre des représentants et la chambre des conseillers, comparable à notre

Haute Assemblée. Nous avons rencontré plusieurs conseillers membres du groupe d'amitié Japon-France pour échanger avec eux sur les enjeux environnementaux et les relations franco-japonaises, dont nous fêtons cette année les 160 ans, ce qui donne lieu à de nombreuses manifestations culturelles dans nos deux pays.

Voilà, mes chers collègues, les éléments que je voulais vous livrer au sujet de ce déplacement. Je ne doute pas que mes collègues qui ont participé à cette mission viendront compléter mon propos.

**M. Patrick Chaize.** – Le Japon présente des caractéristiques frappantes. Il est en premier lieu très propre, et la discipline constitue un élément très présent. Le retard cumulé d'un train sur une année se compte en secondes, ce qui peut laisser rêveurs ceux qui utilisent quotidiennement ce moyen de transport.

On constate également une forte avance s'agissant du déploiement de la 5G du fait de l'arrivée des Jeux Olympiques, mais pas seulement. Malheureusement, nous risquons de ne pas avoir comblé notre retard pour les Jeux Olympiques de Paris en 2024.

**M. Olivier Jacquin.** – Lorsqu'on arrive à Fukushima, on traverse un village fantôme envahi par la végétation. Il y a partout d'énormes sacs remplis de la terre qu'ils ont commencé à nettoyer. Ceci a soulevé en moi bien des questions en matière de sûreté nucléaire.

La France a beaucoup de chance de disposer d'un système public solide qui contrôle cette énergie. Des failles importantes ont été révélées. Chaque fois qu'un accident survient quelque part, on explique qu'il est impossible ailleurs. Il n'empêche qu'il a eu lieu, et qu'une région est presque rayée de la carte, même si la volonté des Japonais de reconquérir l'espace est très forte, contrairement à Tchernobyl, où le périmètre a été fermé.

Les Japonais veulent faire la démonstration de leur force. Ils vont tout nettoyer, maison par maison, et proposent aux habitants de revenir.

Ils sont par ailleurs très pragmatiques. S'agissant de l'hydrogène, ils développent tout un réseau de distribution. Si, demain, ils décident de produire de l'hydrogène à partir des énergies fatales ou renouvelables, ils y parviendront : lorsque l'impulsion vient d'en haut, tout le monde s'y met et ils réussissent à atteindre l'objectif.

Un point sur la qualité des services, touristiques ou commerciaux : dans le train, le nombre d'agents qui vous accueillent est incroyable. Il existe une qualité de services exceptionnelle mais, en conséquence, le troisième pays le plus riche par le PIB est très mauvais en termes de productivité du travail, tant on compte d'agents.

Le logisticien Yamato chez qui nous avons réalisé une visite s'appuie sur un réseau de supérettes et propose des livraisons six fois par jour, même dans le territoire le plus reculé du Japon. Quand on leur demande le taux de satisfaction, ils ne comprennent pas la question, car ils tiennent toujours leurs engagements.

Sur le plan régional, le Japon pense être entouré d'ennemis. Ce qui s'est passé lors du siècle précédent fait que les relations avec tous les pays qui l'entourent sont compliquées, ce qui peut expliquer son rapprochement vis-à-vis de l'Europe. Nous avons intérêt à nous appuyer sur le Japon dans le cadre des négociations internationales, tant il est dans une situation diplomatique complexe.

Du fait de son enfermement et de son taux de fécondité parmi les plus faibles du monde, je ne suis pas très optimiste pour ce pays, qui est toutefois doté d'une énergie considérable. Dans les années 1980, une Première ministre française avait comparé les Japonais à des fourmis. La métaphore était diplomatiquement insultante, mais correspondait assez bien à ce que j'ai pu ressentir. C'est un pays dans lequel je n'irai pas habiter, tant tout est écrit, codifié, hiérarchisé, avec une discipline qui, pour un Français, est difficilement envisageable. Robert Georges Bernanos disait : « *Il faut beaucoup d'indisciplinés pour faire un peuple libre* ».

Enfin, ce déplacement était très agréable. Je suis coutumier de la Corée pour des raisons familiales. Le Japon est encore plus propre, sûr et sécurisant. On ne trouve pas de tags. Personne ne jette rien par terre. Les prix ne se négocient pas non plus, et il n'existe pas de pourboire. Ils font simplement leur travail. Pour un touriste, c'est extrêmement agréable.

**Mme Évelyne Perrot.** – Mon fils vit très bien depuis dix ans au Japon. Il est vrai que c'est un garçon qui aime l'ordre !

Pouvez-vous faire savoir à l'ambassadeur que les conditions de vote pour les Français de l'étranger sont catastrophiques au Japon ? Mon fils, qui habite Sōka, a dû faire trois heures de train aller-retour et quatre à cinq heures de queue pour voter. Il faudrait peut-être imaginer différents points de vote.

**Mme Nadia Sollogoub.** – J'étais maire d'une commune située à deux kilomètres à vol d'oiseau d'une centrale nucléaire. Chaque année, EDF invitait tous les élus des environs à visiter sa centrale.

Le jour où a eu lieu la catastrophe de Fukushima, le directeur de la centrale a annulé la visite prévue. Dès lors, on a commencé à raisonner différemment, à intégrer le fait que cela peut arriver, et à travailler sur la prévention.

Les Japonais acceptent-ils que l'on bénéficie de leur retour d'expérience ?

**M. Gérard Cornu.** – Comment les choses se passent-elles lorsque les trains passent d'une région à l'autre ? Existe-t-il des accords entre les différentes sociétés privées ?

En France, on a un réseau d'un côté, la mobilité de l'autre, mais le réseau est partout homogène, alors qu'au Japon, il appartient à plusieurs sociétés privées.

**Mme Pascale Bories.** – J'ai eu l'occasion d'aller au Japon cet été à titre privé. J'ai testé les lignes à grande vitesse du shinkansen et le métro de Tokyo, qui est extrêmement bien organisé. Les différentes sociétés se partagent le réseau. Les touristes ont, grâce à un passe, le droit de circuler autant de fois qu'ils le veulent, à la fois à Tokyo et sur les lignes à grande vitesse. C'est extrêmement simple, et la signalétique est merveilleuse, ainsi que les horaires, l'accueil, la propreté et la sécurité.

J'ai été frappée par la visite d'Hiroshima. Il existe bien sûr un mémorial et un hôtel qui a résisté à l'explosion de la bombe, mais il y a tout autour une vie absolument extraordinaire, avec des commerces, des hôtels. Les Japonais rient et vivent tout autour.

Cela amène à se poser des questions. Par rapport à Kyoto, qui a pourtant été plus préservé des bombardements, Hiroshima est moderne et dynamique.

Il existe enfin des expériences entre le Japon et le CEA, qui se déplace régulièrement à Fukushima.

J'ai également eu l'occasion de visiter la dernière usine d'enrichissement d'uranium au Tricastin, qui s'est inspirée de l'expérience de Fukushima pour renforcer ses mesures de sûreté.

**Mme Évelyne Perrot.** – S'agissant des transports, on bénéficie maintenant d'informations en anglais. On peut désormais se promener seul et prendre le métro bien plus aisément.

**M. Hervé Maurey, président.** – Le Japon est un pays où tout est très codifié. Il faut éviter tout retard. Nous avons été impressionnés par la discipline des piétons, par exemple. L'honnêteté des Japonais est également incroyable.

Quant à la 5G, il est vrai que nous ne sommes pas en avance et les industriels français sont diversement mobilisés.

S'agissant du vote des Français de l'étranger, je crois que c'est malheureusement quelque chose qu'on observe dans beaucoup de pays. C'est pourquoi on envisage le vote électronique. Nous allons faire remonter l'information.

Madame Sollogoub, on nous a indiqué que les représentants de l'autorité japonaise de sûreté avaient, avant les événements de Fukushima, signalé certaines faiblesses préoccupantes, notamment le fait que les groupes électrogènes étaient en dessous du niveau de la mer et pouvaient être submergés en cas de montée des eaux. On ne les a pas écoutés. Si on en avait tenu compte, les choses auraient pu être différentes.

L'Autorité de régulation nucléaire japonaise, nouvellement créée, est bien plus indépendante. Bien évidemment, les standards et les contrôles ont non seulement évolué au Japon, mais également dans tous les pays qui recourent au nucléaire, dont la France.

Le président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a récemment rappelé que la France a, à la suite de Fukushima, tiré un certain nombre de conséquences et pris des mesures.

Il existe d'ailleurs des coopérations fortes entre la France et le Japon sur ce sujet, que ce soit avec EDF ou Orano.

Pour répondre à Monsieur Cornu, le shinkansen traverse plusieurs régions, gérées par différentes entreprises JR, sans rupture dans le service.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Avez-vous pu cerner l'articulation entre les initiatives privées et les initiatives publiques dans le domaine du déploiement de la 5G ou des réseaux numériques ?

En France, la puissance publique est fortement impliquée dans ce domaine, qu'il s'agisse des collectivités ou de l'État. En est-il de même au Japon ou est-ce le marché qui tire par le haut les développements technologiques ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Au Japon, l'intervention publique en la matière est très faible. Le pays recourt à de grandes entreprises privées. Ils ne raisonnent pas en



termes d'aménagement du territoire mais adoptent une optique commerciale. La question ne se pose même pas vraiment au Japon.

**M. Patrick Chaize.** – A priori, le prix des licences pour les opérateurs n'est pas le même qu'en France, ce qui peut expliquer une initiative plus large. On est dans une pure logique privée.

**M. Olivier Jacquin.** – L'État offre des compensations aux zones les plus faiblement peuplées, notamment pour le ferroviaire et les transports.

C'est toutefois un des pays les plus urbanisés au monde : 92 % de la population vit en ville. Tokyo compte 40 millions d'habitants. Il n'existe pas de véritable centre. La sphère privée équilibre ses comptes assez facilement.

Le plus gros opérateur ferroviaire du Japon, JR East, doit desservir 50 millions d'usagers, dont 40 millions dans la mégalopole de Tokyo, pour un réseau de 7 500 kilomètres seulement. En France, on compte 60 millions d'habitants pour plus de 30 000 kilomètres de lignes. Leurs systèmes productifs sont assez naturellement rentables. Les choses sont donc différentes par rapport à la France, où l'espace est faiblement densifié.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il me reste à vous remercier.

Nous essaierons de tenir prochainement une réunion sur la question du numérique dès que nous saurons qui inviter.

*La réunion est close à 10 heures 25.*



## COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

### Contrôle budgétaire – Financement de l'aide alimentaire – Communication

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Monsieur le Président, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues. Cette matinée est décidément placée sous le signe des relations entre la Commission européenne et l'administration française. Dans le cadre du large périmètre de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances », nous avons donc décidé de conduire des travaux de contrôle sur le sujet de l'aide alimentaire. Plusieurs raisons à ce choix : d'abord les difficultés financières exprimées par les associations d'aide alimentaire, ensuite l'exécution problématique – que nous avons identifiée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 – du FEAD, fonds européen d'aide aux plus démunis, qui finance une partie de l'aide alimentaire en France, puis le rôle essentiel de l'alimentation dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

En France, une personne sur cinq est dans une situation de précarité alimentaire, tel est l'enseignement du baromètre de la pauvreté Ipsos/Secours populaire de septembre 2018. 21 % des Français interrogés estiment effectivement rencontrer des difficultés pour se procurer une alimentation saine leur permettant d'assurer trois repas par jour.

En 2017, 5,5 millions de personnes bénéficiaient ainsi de l'aide alimentaire en France, un chiffre qui a plus que doublé depuis 2009, qui comptait 2,6 millions de bénéficiaires. Cela représentait, en 2017, 301 000 tonnes de denrées distribuées. La part des femmes et des enfants bénéficiaires est en constante augmentation, confirmant ainsi le lien entre précarité alimentaire et situation de pauvreté.

À ce titre, et avant de rentrer plus en avant dans les observations liées à ce contrôle, nous tenions à exprimer notre regret s'agissant de la quasi-absence de l'aide alimentaire des propositions faites par le Président de la République dans le cadre de son plan Pauvreté, alors que l'alimentation et son financement constituent un levier essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion.

Mais revenons-en au périmètre du contrôle. Avant 2010, l'aide alimentaire ne disposait pas de cadre juridique. C'est la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche qui la première définit le cadre légal de l'aide alimentaire, cadre qui fut récemment modifié par la loi « EGAlim ». L'aide alimentaire a désormais pour objet la fourniture de denrées alimentaires aux personnes « *en situation de vulnérabilité économique ou sociale* » – et non plus aux personnes « *les plus démunies* » – et doit être assortie « *de la proposition d'un accompagnement* ». Cette nouvelle définition met ainsi l'accent sur les notions de « temporalité » et de « parcours de vie » attestant du caractère transitoire de l'aide mais également de son utilité sociale.

L'aide alimentaire repose en France sur un tissu associatif extrêmement dense, qui est l'indispensable pilier de cette politique publique. Ce sont environ 9 000 structures ou

associations qui contribuent à l'aide alimentaire sur l'ensemble du territoire, par la distribution de colis, de chèques alimentaires, de repas chauds dans des centres fixes ou lors de maraudes.

L'objet du présent contrôle est ainsi d'examiner les ressources mobilisées, en matière d'aide alimentaire, et de mesurer l'efficacité du dispositif au regard de ses objectifs et des financements utilisés.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Sur la base des indicateurs fournis par les quatre principales associations œuvrant dans le domaine de l'aide alimentaire (Restos du Cœur, Fédération française des banques alimentaires, Secours populaire français, Croix-Rouge française), l'aide alimentaire représente une masse financière estimée à près d'1,5 milliard d'euros en 2017 se décomposant comme suit :

- un tiers de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales) ;
- un tiers de financement privés (dons en nature et numéraire des particuliers et entreprises) ;
- un tiers correspondant à la valorisation du bénévolat au sein des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire.

Revenons sur les détails des financements. S'agissant des fonds publics, ce sont à la fois des crédits européens et nationaux qui sont mobilisés :

– s'agissant du financement de l'Union européenne, il se fait par le biais du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) instauré en 2014 à la suite du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). On est ainsi passé d'un outil de régulation agricole à une vraie politique sociale européenne. La France dispose ainsi de 499 millions d'euros de crédits européens FEAD sur la période 2014-2020, soit 72,7 millions d'euros en 2018. Ces crédits sont entièrement consacrés à l'achat et la distribution d'aide alimentaire, complétés par une part obligatoire de cofinancement national (15 % du total, provenant du programme 304). Ces crédits sont délégués à l'établissement public FranceAgriMer qui achète les denrées, pour chaque campagne annuelle, par la voie de marchés publics. Ces denrées sont ensuite livrées à quatre associations partenaires (Croix-Rouge française, Fédération Française des Banques Alimentaires, Restaurants du Cœur, Secours Populaire Français), qui en organisent la distribution.

Le FEAD constitue ainsi une source d'approvisionnement indispensable pour les associations, fournissant des produits de base, (farine, beurre, conserves, viandes surgelées...) qui compense l'instabilité des autres sources d'approvisionnements. La part des collectes et des dons est essentielle mais reste fluctuante et surtout inégale selon les territoires. Le FEAD représente ainsi entre 25 et 30 % des approvisionnements des associations bénéficiaires.

Le financement national de l'aide alimentaire – d'un montant de 51,9 millions en 2018 inscrit à l'action 14 du programme 304 de la mission – comprend donc le co-financement du FEAD mais également des crédits complémentaires destinés à financer les épiceries sociales, les services déconcentrés de l'État (qui financent des actions d'aides alimentaires locales), les têtes de réseau nationales d'association, ainsi qu'une subvention

pour charges de service public à FranceAgriMer. Les collectivités locales, à travers notamment les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), participent également activement au financement de l'aide alimentaire, par des aides directes aux bénéficiaires mais également aux associations via des aides matérielles ou financières.

Outre ces crédits nationaux et locaux, le secteur de l'aide alimentaire génère également d'importantes dépenses fiscales pour l'État, au titre des réductions d'impôts sur les dons des particuliers et des entreprises, qui sont en augmentation. Cette hausse des dons, dans le secteur de l'aide alimentaire, s'inscrit dans une dynamique globale de hausse de la générosité publique, mais s'explique également par l'impact des politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire, et notamment la mise en œuvre de la loi « Garot » qui a rendu obligatoire le don des invendus des grandes et moyennes surfaces de plus de 400 m<sup>2</sup>. Les denrées sauvées du gaspillage alimentaire représentent ainsi 65 % des denrées collectées par les banques alimentaires en 2017.

Parmi ces contributions privées qui participent au financement de l'aide alimentaire, doit également être comptabilisé le bénévolat – clé de voûte du système d'aide alimentaire français. La valorisation financière du bénévolat s'élève ainsi à environ 500 millions d'euros, soit près du tiers du coût total de l'aide alimentaire en France. Le taux de salariés, dans les structures d'aide alimentaire, étant très faible voire quasi-inexistant pour certaines associations, les bénévoles peuvent occuper tous les postes-clés inhérents à la gestion de l'aide alimentaire (approvisionnement, tri, hygiène et sécurité alimentaire, informatique, mécénat etc.).

Autant dire que le modèle associatif fondé sur le bénévolat est financièrement indispensable mais également socialement essentiel.

Au-delà de sa mission consistant à répondre à un besoin vital, l'aide alimentaire constitue en effet un dispositif aux vertus plus larges. En intégrant de plus en plus l'impératif nutritionnel dans ses modalités d'action, l'aide alimentaire permet aux plus démunis de bénéficier de repas équilibrés, et contribue ainsi à diminuer la prévalence de certaines pathologies (obésité, diabète) liées à l'insécurité alimentaire. L'aide alimentaire est aussi considérée comme une porte d'entrée vers l'inclusion sociale, puisqu'elle permet d'identifier des personnes qui n'auraient peut-être pas sollicité d'aides, pour leur proposer un accompagnement personnalisé et d'autres types d'actions d'aide à la personne (accompagnement à la gestion budgétaire, soutien à la recherche d'emploi etc.).

En intégrant le travail des bénévoles et la générosité publique, l'aide alimentaire apparaît ainsi comme particulièrement efficiente, car peu coûteuse sur le plan des finances publiques, au regard du nombre de bénéficiaires (5,5 millions), des 301 000 tonnes de marchandises distribuées mais également de son utilité sociale. L'aide alimentaire atteint ainsi près d'1,5 milliard d'euros pour environ 465 millions d'euros de financement public.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Cependant, les associations – qui constituent les piliers essentiels de cette politique publique – font face, depuis quelques temps à des difficultés certaines, en raison, notamment de :

– la suppression de la « réserve parlementaire » qui constitue un manque à gagner de près de 2,2 millions d'euros pour les associations d'aide alimentaire, alors que l'abondement du Fonds de développement pour la vie associative (FDVA) ne compense que

très partiellement cette perte et ses conditions de mise en œuvre ne s'avèrent pas satisfaisantes ;

- la diminution « brutale » du nombre de contrats aidés. Ainsi, dans les 79 banques alimentaires, près de la moitié des salariés sont en contrats aidés. Il s'agit souvent de salariés sur des postes stratégiques. Certaines épiceries sociales se sont trouvées sur le bord de la fermeture ;

- enfin les conditions d'exécution du FEAD, qui occasionnent pour les associations des retards de livraison, et fragilisent également financièrement les associations.

Fragilisant les associations mais également les finances publiques, la gestion française du FEAD fait peser de vrais risques sur la France, pouvant mettre en cause l'efficacité du dispositif et surtout occasionnant des risques de pertes budgétaires significatives. Ce constat sur le FEAD semble ainsi faire écho aux observations faites ce matin à propos de la gestion des fonds agricoles.

La mise en œuvre du FEAD, en 2014 – se substituant au PEAD – a ainsi imposé de nouvelles obligations aux acteurs nationaux de l'aide alimentaire, conduisant ainsi à la désignation d'autorités françaises de gestion (direction générale de la cohésion sociale - DGCS – à la place de la direction générale de l'alimentation – DGAL –), d'audit (comité interministériel de coordination des contrôles – CICC –) et de certification (DGFIP). Malgré cette nouvelle architecture institutionnelle, l'entrée dans le FEAD fut difficile, nécessitant des ajustements assez lourds de la part de la France. La France – qui avait déjà lancé deux appels de fonds à l'automne 2015 – fut le premier pays à accueillir un « audit préventif » de la Commission européenne en mai 2016 ; un audit qui conclut à de nombreuses irrégularités. En cause l'impréparation de la France, entrée trop vite dans le FEAD sans une adaptation suffisante de son mode de gestion. Le passage du PEAD au FEAD a ainsi constitué un saut qualitatif, que les autorités françaises ont sous-estimé.

Cet audit de la commission a conduit la France à mettre en place un plan d'urgence et à suspendre ses appels de fonds, sous peine de suspension de paiement de la part de la Commission européenne. Des mesures ont ainsi été prises par la France, mais la gestion du FEAD fait néanmoins encore peser sur la France de vrais risques de pertes budgétaires, qu'il ne faut pas sous-estimer.

On observe, en effet, une sous-consommation inquiétante des crédits européens. En juillet dernier, le taux d'exécution du budget était de 18 % alors que le taux de programmation du FEAD était de 84,16 %. Cette sous-consommation résulte de la suspension des appels de fonds décidée par la France – évoquée précédemment – mais également des corrections financières imposées par la Commission européenne et l'autorité d'audit française, la CICC. Depuis 2014, les contrôles de la Commission européenne et des autorités d'audit et de certification nationales ont ainsi fait apparaître des « dépenses inéligibles » qui, bien qu'ayant été acquittées par FranceAgriMer, n'ont pas pu être déclarées en remboursement à la Commission européenne. Ces « dépenses inéligibles » se traduisent ainsi en « corrections financières », correspondant à des montants de crédits FEAD non déclarés par les autorités françaises.

Il en résulte ainsi un décalage très important entre l'exécution des marchés et l'arrivée des remboursements européens, ce qui a conduit à placer FranceAgriMer dans une situation financière très difficile : son déficit de trésorerie a atteint 105 millions d'euros en

mars 2018. La France est ainsi dans l'obligation de compenser l'absence de ces crédits européens par des crédits budgétaires nationaux et de mobiliser des lignes de prêts de l'Agence France Trésor afin que FranceAgriMer puisse payer les fournisseurs.

Ce décalage entre exécution des marchés et remboursements européens s'explique aussi par la lourdeur des procédures européennes à mettre en œuvre et la spécificité du système d'achat des denrées français. Le degré d'exigence requis par la Commission européenne est très, même trop élevé ; il s'illustre notamment par le seuil d'erreur toléré qui a été fixé à 2 %. Ce seuil est extrêmement sévère au regard de la taille de ce fonds dont le budget est 20 à 50 fois moins important que ceux des autres fonds structurels comme le FSE ou le FEADER. Par ailleurs, ce niveau d'exigence est difficile à respecter pour un secteur associatif fondé sur le bénévolat souvent insuffisamment outillé pour y répondre et surtout un peu perdu par l'existence de tous ces contrôles, dont les règles frisent parfois l'absurde. À titre d'exemple anecdotique mais révélateur, la Commission impose le format A3 et non A4 des affichettes avec le drapeau de l'Union devant être exposées dans les centres de distribution.

C'est donc une chaîne de contrôle extrêmement lourde, trop lourde qui existe pour la gestion du FEAD, et il serait trop long de vous en exposer le détail. Un chiffre illustre cette complexité : 1 million, c'est le nombre de points de contrôles que FranceAgriMer doit vérifier, pour chaque campagne annuelle d'achat de denrées, sur les 22 000 pièces justificatives générées par les livraisons.

Non seulement ces contrôles disproportionnés conduisent à un ralentissement des déclarations en paiement à la Commission européenne, mais ils ont également un coût en termes de moyens humains – dont les autorités de gestion nationales ne sont cependant pas capables d'estimer le montant.

À cette rigueur imposée par la Commission européenne – amplifiée par l'autorité d'audit française, la CICC – qui fait, dans certains cas, preuve de « sur-transposition » – s'ajoute la complexité du système d'aide alimentaire français, qui constitue une difficulté supplémentaire de gestion. Le modèle français d'achat des denrées FEAD se caractérise, en effet, par :

- un nombre élevé de produits bien qu'il soit en diminution depuis 2009 : 33 produits en 2017 alors que la moyenne européenne se situe entre 10 et 20 produits ;
- un nombre élevé de points de livraisons, plus de 300 dans toute la France ;
- un nombre élevé de lots dans les marchés publics : 94 en 2017, chaque lot correspondant à un produit par association, il y a ainsi autant de lots que de produits et associations.

Cette spécificité du système d'aide alimentaire est certes une richesse qu'il faut préserver mais il semble nécessaire de trouver un juste équilibre entre les souhaits des associations en matière de denrées et les coûts de gestion pour l'État.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Cette recherche du juste équilibre a ainsi irrigué l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport. Au vu des observations que nous avons pu faire, il est essentiel, pour nous, de sécuriser l'organisation nationale du FEAD afin d'assurer la pérennité des crédits européens sans, toutefois, remettre en cause le modèle associatif fondé sur le bénévolat. Plusieurs axes de travail doivent être envisagés.

Premier axe, le renforcement de la gestion opérationnelle du FEAD qui doit passer par la poursuite et l'amplification des plans d'actions mis en œuvre par la France – le dernier datant de mai dernier nous semble insuffisant. Les efforts entrepris sont louables, nous les saluons, mais il faut aller plus loin afin d'éviter tout risque de dégageant d'office de la part de la Commission européenne. Il convient de rechercher, auprès de la Commission, un maximum d'assouplissements des exigences réglementaires mais également, au plan national, de veiller à ne pas « sur-interpréter » les obligations communautaires. La sécurisation de la gestion opérationnelle du FEAD passe également par la poursuite de la simplification du système d'achat des produits (diminution du nombre de produits, simplification des clauses des marchés) tout en maintenant une gamme diversifiée de produits pour les associations.

Deuxième axe, l'adaptation du modèle associatif à ces nouvelles exigences sans remettre en cause le modèle associatif fondé sur le bénévolat : il s'agit de trouver un équilibre entre exigence administrative et travail sur le terrain fait par des bénévoles parfois sous-équipés :

- cela passe par une meilleure sensibilisation des associations aux exigences européennes (formation, actions de communication, soutiens financiers pour le déploiement d'outils de gestion) et une meilleure prise en compte de la spécificité de l'action bénévole de la part des autorités nationales et européennes ;

- cela passe également par le maintien d'un niveau de financement public satisfaisant tout en encourageant la diversification des sources de financement des associations. Doit être encouragé le développement qualitatif et quantitatif des ressources en provenance du gaspillage alimentaire. Le levier fiscal pourrait ainsi être utilisé, notamment par le biais d'une régularisation de la TVA par les magasins lorsque les marchandises sont détruites ou l'augmentation du plafond des réductions d'impôt fixé actuellement à 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxes pour les magasins entre 400 et 2 000 m<sup>2</sup>, soumis à la loi « Garot ». Outre les mesures fiscales, à l'instar de certaines associations qui recourent déjà à des opérations de financement participatif, l'économie numérique constitue un formidable levier à actionner en matière de générosité publique dans le domaine de l'aide alimentaire.

Enfin, troisième axe, peser dans les négociations concernant le futur du FEAD et obtenir un assouplissement de ses modalités de gestion. Les négociations concernant l'après 2020 – date jusqu'à laquelle le FEAD actuel est garanti – ont commencé, avec la publication de la proposition de la Commission européenne prévoyant de regrouper sous la dénomination « FSE+ » tous les fonds structurels, y compris le FEAD. Le volet FEAD de ce nouveau fonds suscite de nombreuses interrogations et craintes quant à son montant, le taux de co-financement et le risque de régionalisation. Nous estimons que la pérennisation du FEAD est essentielle au regard du système français d'aide alimentaire et de la progression du nombre de bénéficiaires tout comme un assouplissement de ses modalités de gestion. Sur un tel sujet - constituant un enjeu extrêmement important de la politique nationale de lutte contre la pauvreté – nous souhaiterions, comme les associations bénéficiaires – que le Président de la République s'engage clairement et prenne position publiquement pour la préservation du FEAD et de ses financements.

**M. Michel Canévet.** – Ce rapport va me permettre de fournir des informations précises au collectif des associations de l'aide alimentaire du Finistère que j'ai reçu la semaine passée : l'après 2020 constitue, pour eux, un véritable sujet de préoccupation.



Nous avons examiné lors de l'audition précédente le désastre de la répartition des aides européennes en matière agricole, et il en va de même pour l'aide alimentaire, avec des contraintes très difficiles à supporter pour ceux qui interviennent sur le terrain. Il n'est dès lors guère surprenant que les associations aient des difficultés à recruter des bénévoles, alors qu'ils sont pourtant indispensables pour assurer la continuité du service.

Le taux de pauvreté dans notre pays reste de 14 %, ce qui signifie que les besoins en matière d'aide alimentaire sont particulièrement avérés. Des dispositifs existent – je pense notamment à la répartition des surplus des grandes surfaces – mais il est très difficile de les mettre en œuvre car ces magasins ont aujourd'hui tendance à proposer à leurs clients les produits en date limite avec rabais, si bien que les associations doivent faire preuve d'une très grande réactivité, elles qui n'ont pas le droit de distribuer des produits dont la date limite est dépassée. On a là un gâchis alimentaire très conséquent et sur lequel il faudrait que l'on travaille pour trouver des solutions plus satisfaisantes.

Comme nous l'avons vu la semaine dernière avec l'audition consacrée à la générosité publique, malgré un dispositif fiscal particulièrement avantageux de 75 % de déduction d'impôt pour l'aide alimentaire, on s'aperçoit que les dons en faveur de l'aide alimentaire n'augmentent pas, ce qui fait que les associations manquent de moyens, par exemple pour louer les locaux dans lesquels la distribution s'opère, dans le respect de règles d'hygiène très strictes.

Je voulais demander aux rapporteurs spéciaux de nous indiquer les perspectives budgétaires de l'aide alimentaire dans le projet de loi de finances pour 2019 et avoir leur sentiment sur le regroupement au sein du FSE. S'agit-il d'une bonne chose ? Les acteurs de terrain peuvent-ils être rassurés quant à la prolongation des aides européennes, qui sont nécessaires pour effectuer un travail de qualité ?

**M. Marc Laménie.** – Je souhaite m'associer à l'hommage qu'ont rendu les rapporteurs spéciaux aux bénévoles des associations de l'aide alimentaire, qui compte 5,5 millions de bénéficiaires, sans compter tous ceux qui n'osent pas y avoir recours. En ce qui concerne les aides européennes, la gouvernance du FEAD vous paraît-elle pertinente ? Quels sont les liens sur le terrain avec nos départements respectifs, avec les centres communaux d'action sociale et avec nos associations ?

**M. Bernard Lalande.** – Je me suis toujours étonné de la générosité liée au levier fiscal. Je voudrais connaître le gain d'impôt réel des donateurs sur la somme totale qu'ils versent. J'ai tout de même l'impression que l'exonération d'impôt dont ils peuvent bénéficier n'est pas significative. Autre question : ne faudrait-il pas prévoir une sanction en cas de non distribution des produits alimentaires invendus plutôt que de prévoir une exonération de TVA ?

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Les crédits de l'État destinés à l'aide alimentaire seront stables en 2019, à 51,6 millions d'euros. S'y ajoutent des dépenses fiscales que nous avons évaluées approximativement à 220 millions d'euros.

La déductibilité de 75 % des dons des particuliers fait suite à un amendement dit « Coluche », qui avait voulu favoriser et faciliter les dons. Mais, en effet, beaucoup de dons ne font pas l'objet d'une réfaction fiscale, que les gens n'y portent pas attention ou jugent que les sommes en jeu sont trop peu importantes.

Au total, l'intervention publique en faveur de l'aide alimentaire représente donc moins de 300 millions d'euros, alors que son montant total est supérieur à 1 milliard d'euros : l'effet de levier de l'intervention publique est donc très important. Il faut défendre ce modèle français qui est essentiel.

Sur la commercialisation des produits périssables dans les grandes surfaces, il y a un vrai risque de diminution des dons aux associations d'aide alimentaire en raison d'une meilleure gestion des ventes à prix cassés à l'approche de la date de péremption grâce notamment au numérique, sachant que seuls peuvent être donnés des produits qui ne sont pas périssables dans les quarante-huit heures. Mais le numérique peut aussi être une chance pour les associations permettant de valoriser les dons des grandes surfaces.

La question de l'après 2020 est très importante. La perspective de raccrocher ce fond au FSE est plutôt inquiétante. Vous en avez probablement tous fait l'expérience sur votre territoire, les délais de traitement extrêmement longs du FSE fragilisent les associations. Le maintien, dans un système simple et souple, du niveau des crédits de l'aide alimentaire au niveau européen devrait être un sujet de négociation pour notre Gouvernement.

Je souhaiterais conclure en disant que l'on n'insistera jamais assez sur l'originalité du modèle français, qui se caractérise par la diversité des produits distribués, la stabilité des associations mais également par sa capacité d'inclusion. Inclusion des personnes qui reçoivent l'aide alimentaire bien sûr mais également des bénévoles, dont la moyenne d'âge est de 61 ans environ. Ce mouvement social, fort et inclusif pour toutes ses parties prenantes, mérite d'être soutenu.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Le bénévolat joue vraiment un rôle clef dans le système français d'aide alimentaire. Il n'est d'ailleurs pas toujours simple de recruter de nouveaux bénévoles, d'autant qu'il est souvent nécessaire qu'ils disposent de certaines qualifications, sachent par exemple respecter la chaîne du froid, des règles d'hygiène, etc. Par ailleurs, le rôle des épiceries sociales est à encourager puisque la participation citoyenne symbolique participe de la dignité de la personne.

Pour toutes les raisons évoquées, je considère également que ce modèle français doit être préservé, puisqu'il a démontré toute sa pertinence.

*La commission donne acte aux rapporteurs spéciaux de leur communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

**Mercredi 17 octobre 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Investissements d’avenir » (et communication sur son contrôle budgétaire sur les avances remboursables dans le cadre des programmes d’investissements d’avenir) - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Engagements financiers de l’État » (et article 77), compte d’affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » et comptes de concours financiers « Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » - Examen du rapport spécial**

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Nous examinons la mission « Engagements financiers de l’État » et les comptes spéciaux qui lui sont associés. Ce rapport est stratégique, car il s’agit du troisième budget de l’État. Cette mission recouvre essentiellement les crédits alloués au paiement de la charge de la dette. Nous consacrons plus au service de la dette qu’à la plupart de nos politiques publiques. Ces quelque 40 milliards d’euros rémunèrent les créanciers qui ont bien voulu prêter à un État, la France, qui, de façon structurelle, dépense plus qu’il ne gagne. Comme le souligne le Haut Conseil des finances publiques, « la France n’aura pas encore amorcé, à l’horizon de 2019, le mouvement de réduction de son ratio de dette publique par rapport au PIB, à la différence de la quasi-totalité des pays européens ». En résumé, notre dette publique représente 10 points de PIB de plus que la moyenne européenne. On peut se rassurer en regardant au Sud : la Grèce, l’Italie, le Portugal, mais chacun sait que notre ambition est de nous comparer à l’Allemagne. Et là, l’histoire est tout autre ! Le décrochage ne cesse de s’accroître.

La portée de notre travail sur cette mission est cependant limitée, car nous enregistrons ici une dépense plus que nous ne l’autorisons. La charge de la dette fait l’objet de crédits évaluatifs et non pas limitatifs. Nous votons donc non pas des plafonds de crédits juridiquement contraignants, mais de simples prévisions.

La charge d’intérêts de la dette de l’État inscrite dans cette mission devrait s’élever à 42,2 milliards d’euros en 2019, soit une augmentation de l’ordre de 1,7 % entre 2018 et 2019. L’État français vit à crédit et la facture augmente ! L’encours de la dette négociable de l’État, qui représente plus des trois quarts de cette dette, devrait atteindre plus de 1 800 milliards d’euros en 2019, en croissance de 4,7 % par rapport à fin 2018, soit plus de 80 milliards d’euros supplémentaires. C’est presque deux fois le budget de la Défense. Les chiffres sont là : la dette publique, qui était à peine au-dessus du seuil de 60 points de PIB en 2007, a augmenté de plus de 30 points en dix ans. C’est considérable. Le ministre Bruno Le Maire l’a souligné lui-même devant nous, c’est « un poison lent pour notre économie et les générations futures » ; mais on ne devrait pas s’y habituer...

La dérive de la dette publique n’est pas enrayée. L’endettement public atteint 98,7 % du PIB en 2018. Le projet de loi de finances indique qu’il devrait atteindre 98,6 % du PIB en 2019. On frôle les 100 % de PIB... C’est alarmant. L’Allemagne va revenir sans doute dès cette année sous la barre des 60 % de PIB de dette publique, en se tenant depuis la sortie de la crise financière de 2008 à sa stratégie du « *Die schwarze Null* » (équilibre budgétaire sans nouvelles dettes). Il serait bon que la France trouve une règle d’or qu’elle appliquerait

vraiment ! Dans ce contexte, il convient plus que jamais de remettre l'accent sur les quatre principaux risques qui pourront conduire à revoir à la hausse la charge de la dette pour 2019. Le premier risque est une remontée des taux d'intérêt car cela reste soutenable tant que les intérêts sont bas, voire négatifs ; mais les intérêts vont finir par remonter, la question est dans quelle proportion ! À force de crier au loup, on a fini par oublier le risque. Les agences de notation ne semblent pas inquiètes pour la dette française, en tout cas beaucoup moins que votre rapporteur... Avec la hausse des taux, la charge de la dette progressera – d'autant plus vite que la maturité moyenne de la dette française n'est pas extrêmement élevée par comparaison avec d'autres pays. Elle s'élève à environ 7 ans et demi en France, contre 14 ans au Royaume-Uni, par exemple.

D'après les simulations de l'Agence France Trésor, une hausse d'un point de pourcentage, toute chose égale par ailleurs, aura un coût cumulé de près de 35 milliards d'euros après cinq ans, un chiffre à rapprocher des 40 milliards d'euros de la mission. La charge de la dette est actuellement le troisième poste budgétaire, mais, dans ces conditions, son rang risque de remonter. Évidemment, si cette augmentation d'un point des taux d'intérêt s'accompagne d'une augmentation du taux de croissance à due concurrence, la situation serait très différente. Un point de croissance supplémentaire, c'est ce que l'on peut souhaiter ! Mais, pour l'instant, on a surtout assisté à des révisions à la baisse des prévisions de croissance...

Deuxième risque : les engagements hors bilan de l'État qui constituent l'ensemble des obligations potentielles de l'État liées, notamment, à des opérateurs qui bénéficient de la garantie implicite ou explicite de l'État. Tous les engagements hors bilan n'ont pas vocation à se traduire par des dépenses, mais il s'agit d'un risque qui pèse bel et bien sur le niveau de la dette. À titre d'exemple, la dette publique affichée en comptabilité nationale a été significativement affectée par la reprise de la dette de la SNCF. La SNCF porte en effet une dette conséquente, de plus de 46 milliards d'euros en 2017, dont 39 milliards ont été intégrés dans la dette des administrations publiques en 2017. Je me permets d'attirer votre attention et celle de notre rapporteure spéciale du budget des transports terrestres sur la nécessité, pour les pouvoirs publics, de clarifier rapidement les modalités du transfert de cette dette à l'État.

Troisième risque : le risque de notation. Les agences de notation ne sont pas inquiètes, mais elles ne l'étaient pas non plus en 2008... Elles sont plutôt préoccupées par la situation en Italie et les prochaines élections européennes, car, si les eurosceptiques l'emportent, cela aura nécessairement des conséquences sur les politiques nationales. Elles estiment que la France est capable d'assumer la charge de la dette. Ce contexte international pourrait cependant peser sur la notation de notre dette.

Enfin, le quatrième risque concerne une évolution possible du traitement prudentiel des dettes souveraines.

Dans ce contexte peu réjouissant, que faire ? Face à la réalité de la dette, on peut faire le choix d'augmenter les prélèvements...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Non, cela suffit !

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Absolument ! On peut aussi baisser la dépense publique, mais, pour l'instant, les tentatives du Gouvernement sont timides. On peut et on doit surtout en améliorer l'efficacité. Le Gouvernement gagnerait, de ce point de vue, à se fixer dans chaque secteur une ambition plus forte pour améliorer le rapport entre le coût et le résultat. Je pense que l'on gagnerait à revoir à la hausse les ambitions du comité

Action publique 2022 en matière de réforme de l'État. Les agences de notation estiment qu'il est trop tôt pour porter un jugement, car le Gouvernement n'est en place que depuis un an ; elles évalueront la situation dans deux ou trois ans. Le Gouvernement affiche sa volonté de réduire la dette publique, mais les privatisations ne seront qu'une goutte d'eau face à l'océan de la dette...

Le niveau de la dette publique française est un problème évident pour la France, mais c'est aussi un problème pour l'Europe. Je propose de réfléchir à des solutions européennes mutualisées et innovantes de financement des dépenses publiques sous la forme de fonds sectoriels sur des sujets tels que la défense ou la sécurité, ou au travers de la création d'emprunts mutualisés. Je ne sous-estime ni les questions techniques ni les enjeux politiques que ces propositions soulèvent. Mais il me paraît urgent d'ouvrir le débat.

Au total, je vous propose l'adoption des crédits de la mission et des comptes spéciaux. Je préconise, par ailleurs, d'adopter l'article 77 rattaché à cette mission. Cet article autorise le ministre chargé de l'économie à souscrire à une augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement (BEI). Il s'agit de faire face aux conséquences du Brexit sur le capital de la BEI. Dans la mesure où cet article tend exclusivement à permettre une hausse de la participation de la France au titre du capital callable de la Banque européenne d'investissement, sans devoir procéder à une augmentation du capital appelé, il sera sans incidence sur la dette ni sur le déficit. Cette mesure n'en est pas moins essentielle pour son évaluation par les agences de notation, notamment par les investisseurs qui achètent les obligations émises par la BEI. Je ne vois aucune raison de s'y opposer.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le pire n'est jamais sûr ; néanmoins tous les éléments tendent à renforcer l'hypothèse d'une hausse des taux d'intérêt : la politique américaine, la fin du *Quantitative Easing* – assouplissement quantitatif – de la BCE, etc. Cette hausse aurait un impact considérable sur notre budget compte tenu de la maturité de la dette française. Le surcoût de 35 milliards d'euros sur cinq ans concerne-t-il seulement la dette de l'État, qui est gérée par l'Agence France Trésor (AFT), ou inclut-il la dette des organismes de la sécurité sociale ?

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Il s'agit de la dette de l'État.

**M. Michel Canévet.** – Ce rapport nous éclaire, à défaut de nous rassurer... Peut-on s'attendre à une remontée significative des taux d'intérêt en 2019 ? Quel sera l'impact sur notre dette l'année prochaine, alors que notre croissance économique n'est pas aussi bonne que prévu ?

**M. Philippe Dallier.** – Philippe Marini, il y a déjà quelques années, parlait de l'insoutenable légèreté de la dette... Le constat n'a pas changé ! La dette a explosé. Heureusement, les taux d'intérêt restent bas, mais, lorsqu'ils remonteront, ce sera douloureux pour l'État, les collectivités territoriales et tous les Français, alors que la dette avoisine déjà les 100 % du PIB. Une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt aurait un coût cumulé de 14 milliards d'euros après trois ans. Or une hausse de 100 points de base, ce n'est pas considérable, si l'on songe à ce qui se passe en Italie ou aux États-Unis. En cas de choc plus sévère, la hausse des taux pourrait être beaucoup plus importante.

La maturité de la dette française n'est pas très élevée, inférieure à celle de beaucoup d'autres pays. Ne faudrait-il pas allonger cette maturité par sécurité, pour profiter des taux bas et anticiper une éventuelle hausse des taux ?

**M. Roger Karoutchi.** – Je ne sais pas si l'on peut s'habituer aux poisons lents. N'est pas Mithridate qui veut et même pour lui, cela s'est mal terminé...

Les versements à la Grèce découlent des accords de 2012. Ils sont liés aux contrôles européens et aux garanties que donne la Grèce. Que se passera-t-il si la Grèce ne tient plus ses engagements ? Les versements s'arrêteront-ils ou bien continueront-ils jusqu'en 2022 ?

**M. Éric Bocquet.** – La dette est la clef de voûte de toutes les réflexions et de tous les débats. Pourquoi comparer la dette au PIB d'une année ? Ne vaudrait-il pas mieux comparer la dette à l'actif de la Nation, incluant les particuliers et les entreprises ? Cela modifierait sans doute un peu le regard sur la réalité de la dette.

Chaque année on tient un discours catastrophiste, même si notre rapporteur le fait avec beaucoup d'enthousiasme. On en viendrait presque à vouloir ouvrir la fenêtre pour sauter et quitter ce monde voué à la disparition... Un bébé qui naît aujourd'hui aurait plus de 30 000 euros de dettes. À cause évidemment de ses parents qui ont voulu les 35 heures ou les congés payés... mais imaginez maintenant que l'évasion fiscale s'élève en France à 80 milliards d'euros. Ce chiffre n'est pas totalement pris au hasard...

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Absolument !

**M. Éric Bocquet.** – Comme on compte 800 000 naissances chaque année en France, cela signifie que chaque nouveau-né dispose en fait d'un crédit de 100 000 euros supplémentaires sur son compte, soit un solde net de 70 000 euros !

Les élections européennes semblent inquiéter les marchés et les agences de notation. Cela me laisse sceptique. Ainsi, au Brésil, quand le candidat populiste, voire, disons-le, fasciste, a dépassé les 30 % dans les sondages, la bourse a monté, car il a annoncé des privatisations et de nouvelles dérégulations du secteur financier. Cela a rassuré les marchés. Peu importe que ce soit un fasciste qui dirige le pays, pourvu que le *business* continue !

Enfin, en Allemagne, la dette se dit *Schulden*. Or *Schuld* signifie aussi culpabilité, comme si la dette était une faute morale...

**M. Marc Laménie.** – Le montant atteint par le programme 117 est inquiétant, avec une charge de la dette qui s'élève à 42 milliards d'euros, tandis que les perspectives ne sont pas rassurantes. Ma question porte sur les engagements hors bilan. La commission des finances avait demandé un rapport à la Cour des comptes sur ce sujet. La Cour fait état d'une progression des engagements de retraite de 588 milliards d'euros entre 2007 et 2012. À quoi correspond ce chiffre ?

**M. Patrice Joly.** – En se focalisant sur la dette publique, on ne prend pas en compte l'ensemble de l'endettement des Français. Si l'on additionne la dette publique et la dette privée, le total représente 240 % du PIB au Royaume-Uni, 256 % aux États-Unis, 230 % en France, 171 % en Allemagne. La situation de la France n'est donc pas catastrophique. La répartition entre la dette publique et la dette privée tient à notre modèle socio-économique, qui n'a finalement pas donné de si mauvais résultats... Discuter du financement sans discuter des politiques financées, c'est amputer la discussion !

En outre, certaines conventions comptables sont discutables : ainsi est-il justifié de placer en dépenses de fonctionnement les dépenses de formation, alors que celles-ci contribueront à améliorer la productivité sur le long terme ? Tout cela fausse le débat.

**M. Jérôme Bascher.** – Le rapport sous-estime la menace. Les chiffres indiquent la dette brute. Je crains que les chiffres de la dette nette ne soient pires encore. En dépit des privatisations et de la vente des bijoux de famille, notre dette a continué à augmenter et nous nous sommes appauvris. C'est paradoxal. A-t-on aujourd'hui les moyens de rembourser la dette ? Le directeur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, s'inquiétait de la progression de la dette mondiale, publique et privée, qui était passée de 210 % à 240 % du PIB mondial en cinq ans. Je crains un risque systémique.

Nathalie Goulet évoque des emprunts européens. Mais ce serait une catastrophe pour la France. Nous empruntons à des taux historiquement bas, voire négatifs sur certaines échéances. La gestion de la dette française est bonne. Notre notation par les agences de notation figure parmi les meilleures du monde et nous permet d'emprunter à des taux très bas, à l'inverse de l'Italie. Mutualiser notre dette dans des *eurobonds* aurait pour effet d'augmenter nos taux d'emprunt. Est-ce vraiment une bonne idée ?

**M. Emmanuel Capus.** – Je partage l'analyse de notre rapporteur spécial. La réduction de la dette doit être notre impératif. Mais nous devons aussi l'avoir à l'esprit lorsque nous examinons les crédits de chaque mission ; on est parfois un peu schizophrènes à cette occasion, voire plus...

Les appels en garantie de l'État augmentent fortement passant de 27 millions d'euros en 2017 à 125 millions en 2019. Pourquoi ? Cette tendance va-t-elle se poursuivre ? Ne faudrait-il pas prévoir un mécanisme d'alerte du Parlement, comme l'a préconisé la Cour des comptes, lorsque les appels en garantie dépassent un certain seuil ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Je ne suis pas certaine d'avoir bien compris ce que le Gouvernement comptait faire du produit de la vente d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux. Il est question d'un fonds pour l'innovation comme de désendettement. Le débat à l'Assemblée nationale n'a pas permis d'y voir plus clair. Avez-vous des précisions à ce sujet ?

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Les remboursements à la Grèce sont prévus par un mécanisme européen. Les décisions relèvent d'un dialogue au sein de l'Eurogroupe. Il est probable que si la Grèce venait à ne pas respecter ses engagements, les remboursements cesseraient.

Selon le Gouvernement, les privatisations doivent pouvoir contribuer au désendettement à hauteur de 0,5 % de PIB, mais il faudra attendre le débat budgétaire et la mise sur le marché pour avoir plus de précisions sur la répartition des produits des cessions.

La hausse des taux d'intérêt constitue une vraie menace, même si on l'agite chaque année et qu'elle ne s'est pas encore matérialisée. Le budget pour 2019 est construit sur la base d'une hausse de 0,75 % sur un an. Une de nos préoccupations est de savoir si l'augmentation dépassera ce niveau. Je rappelle que les crédits de la mission ne sont qu'évaluatifs. Nous manquons donc de vision.

L'Agence France Trésor n'envisage pas de modifier la maturité de la dette qu'elle trouve adéquate. Elle est en relation constante avec ses homologues européens. Pour

information, un des plus gros acheteurs étrangers de la dette française actuellement est le Japon.

Les engagements hors bilan peuvent évoluer, notamment si l'on modifie la gouvernance d'un établissement en renforçant la part de l'État au conseil d'administration, car Eurostat peut alors décider de comptabiliser la dette de l'organisme concerné en dette publique. Ainsi, cette année, la gouvernance de l'Agence française de développement (AFD) pourrait évoluer pour éviter une requalification de sa dette.

La dette est un sujet anxiogène, car tout peut arriver dans un monde aujourd'hui complètement déstabilisé, avec les tensions sur le commerce international, ou au Moyen-Orient par exemple, le risque de hausse du prix du pétrole, les crises internationales, etc. Malheureusement, pour l'instant, notre travail consiste à tenir la caisse d'enregistrement d'une mission budgétaire dont les crédits évaluatifs équivalent au double du budget de la Défense nationale...

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Le sujet est complexe. L'usage simultané des expressions « dette publique » et « dette de l'État » peut être source de confusion. Il faudrait aussi éviter de présenter la dette sous forme de la dette cumulée sur plusieurs années. En effet, au fil des discussions, les échéances changent, en fonction des intérêts politiques ; au final, cela n'est pas très pédagogique et cela renvoie une image qui ne correspond pas tout à fait à la réalité.

La maturité moyenne de la dette est brève, mais on peut aisément rééchelonner la dette à volume équivalent. Il serait surtout intéressant de disposer d'un graphique présentant l'extinction de la dette. Enfin, je m'étonne que la classification de la dette des établissements dépende de la composition de leur conseil d'administration et non de l'usage de la dette. Ainsi, la dette de l'AFD n'est pas une dette structurelle, car l'agence assure une mission de refinancement, et les prêts qu'elle octroie sont remboursés. Sa dette n'est donc pas assimilable à de la dette primaire. Il ne s'agit pas de crédits de fonctionnement.

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – C'est vrai, mais les prêts de l'AFD bénéficient d'une garantie implicite par l'État. Eurostat peut requalifier la dette, il estime que la gouvernance est dominée par l'État et les prêts garantis *in fine* par les deniers publics car il y a aussi des risques d'impayés, surtout quand on prend des risques dans des pays en développement. Enfin, présenter la dette cumulée se justifie, car au capital s'ajoutent les intérêts d'emprunts, ce qui fait boule de neige.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État ». Elle décide en outre de proposer d'adopter sans modification l'article 77 rattaché à la mission.*

*Enfin, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » et des crédits des comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux ».*



**Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen du rapport spécial**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir trois collègues rapporteurs pour avis d'autres commissions : M. Jean-Yves Leconte, sur les programmes « Coordination du travail gouvernemental » et « Protection des droits et libertés » à la commission des lois, M. Olivier Cadic, sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » à la commission des affaires étrangères et de la défense, et Mme Chantal Deseyne, sur la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) à la commission des affaires sociales.

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – La mission représente 1,33 milliard d'euros, et se divise en trois programmes : le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », le programme 308 « Protection des droits et libertés », qui correspond au budget d'autorités administratives indépendantes (AAI), et le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », correspondant aux loyers des directions départementales interministérielles (DDI), aux moyens de fonctionnement des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et aux dépenses des personnels des services du Premier ministre, en particulier les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (Sidsic). À périmètre constant, les crédits de paiement augmentent de 14 millions d'euros. Une importante mesure de périmètre, de 164 millions d'euros, affecte la mission en raison de la suppression des loyers budgétaires et du transfert de la direction interministérielle de la transformation publique vers le ministère de l'action et des comptes publics, qui est chargé de la réforme de l'État.

Côté ressources humaines, la mission enregistre un gain net de 24 emplois, compte tenu des suppressions et des créations. J'avais attiré l'attention l'année dernière sur la nécessité de créer des postes à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) : la lutte contre les cyberattaques est en effet une priorité absolue. Elle a été dotée de moyens en personnels supplémentaires, comme la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) et le groupement interministériel de contrôle (GIC) – les « grandes oreilles », qui procèdent aux écoutes. L'Anssi gagne 42 emplois, le GIC 15 ; la CNIL en gagne également 15, le Défenseur des droits 2, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) 2 et la Commission nationale consultative des droits de l'homme 1. En contrepartie, on procède à 36 suppressions de postes. Si l'Anssi est importante, le GIC est lui aussi de plus en plus sollicité.

La Dinsic est compétente pour les systèmes d'information. Notre commission s'est souvent étonnée des errements de l'État s'agissant de ses systèmes d'information : Sirhen, système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale, a été un désastre. Celui-ci a été évité pour les paiements agricoles réalisés par l'Agence de services et de paiement dont nous parlait mercredi dernier la Cour des comptes – mais nous ne sommes pas passés loin. Il y a eu des dégâts considérables sur le terrain. Comme l'évoquait Alain Houpert, les agriculteurs ont beaucoup souffert de l'incapacité de l'État à distribuer les aides de la politique agricole commune (PAC). Si on a pu s'en sortir, c'est que la Dinsic a été appelée au secours pour mettre de l'ordre. Aujourd'hui, son avis conforme est requis lorsque le coût d'un programme informatique dépasse 9 millions d'euros. Je crois que c'est insuffisant

et qu'il faudrait abaisser ce seuil à 5 millions d'euros. Il est préférable de s'assurer *a priori* que la réalisation du programme est possible, plutôt que rattraper la situation *a posteriori*.

À titre d'information, les fonds spéciaux gérés par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) s'élèvent à 67,2 millions d'euros.

Concernant les autorités administratives indépendantes (AAI), leur installation dans le nouveau centre Ségur-Fontenoy a permis des mutualisations, qu'il faut poursuivre, dans le domaine de la gestion des ressources humaines ou des marchés publics. Seule la CNIL résiste ; je ne crois pourtant pas que le niveau de son recours aux marchés publics le justifie. Je souhaite que les efforts de mutualisation se poursuivent ; aussi, je proposerai un amendement de réduction de crédit.

Dix postes sont supprimés dans les Sidsic, issus de la mutualisation des différents services informatiques des administrations déconcentrées. Prévoir ainsi des pools de personnel spécialisé est astucieux, mais ils agrègent des corps et des statuts très différents, ayant pour des fonctions similaires des conditions statutaires et salariales très différentes, ce qui n'est jamais bon...

Le site de Ségur-Fontenoy accueille des AAI, mais aussi des services du Premier ministre – depuis 2017 pour la CNIL et depuis 2018 pour les autres administrations. L'opération de déménagement s'est bien passée. La mise à disposition des locaux, prévue en septembre, a pu avoir lieu en juin. La Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), mandatée par le Gouvernement, a bien travaillé. L'État lui verse un loyer jusqu'en 2029, soit 370 millions d'euros ; après cette date, il redeviendra propriétaire du site. L'idée était notamment de faire des économies grâce à la mutualisation.

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » est géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), qui était chargée jusqu'à il y a peu de l'édition du *Journal officiel* imprimé, qui est maintenant dématérialisé. Celle-ci gère des sites internet : « *legifrance.fr* », qui présente la législation à jour, « *service-public.fr* », qui informe les citoyens sur l'action publique et donne accès aux différents sites de démarches administratives dématérialisées, et le nouveau site de la Documentation française.

La DILA est financée pour la moitié de son budget d'un peu moins de 180 millions d'euros par le *Bulletin officiel des annonces de marchés publics* (BOAMP) et le *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (Bodacc). Mais les droits à payer pour la publicité de la transmission des entreprises ont été supprimés l'année dernière et le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) prévoit la gratuité des annonces relatives aux créations d'entreprises. La DILA a beaucoup évolué. Son personnel, de 763 emplois en 2017, passera en 2019 à 663 – moins 100 en trois exercices ! Ses efforts de gestion sont corroborés par son recentrage sur trois sites : outre Ségur-Fontenoy, la DILA est désormais concentrée rue Desaix, avec un centre d'appel à Metz. Réduire ainsi recettes et dépenses va dans le sens bienvenu d'une moindre pression exercée sur les entreprises.

Je propose deux mesures sur cette mission. La seule dépense fiscale rattachée à ce budget est l'exonération d'imposition sur le revenu du traitement relatif à la légion d'honneur à titre militaire et à la médaille militaire. Puisque nous voulons réduire les niches fiscales...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Combien cela représente-t-il ?

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – Pas grand-chose... Le traitement est de 6,10 euros par an pour les 40 000 légionnaires sur les 100 000 qui pourraient en bénéficier et de 4,57 euros pour la médaille militaire, concernant quelque 100 000 bénéficiaires potentiels, car tout le monde ne le réclame pas. Résultat ? Les coûts administratifs sont beaucoup plus élevés que le montant des traitements eux-mêmes, soit 700 000 euros. C'est une gabegie à laquelle il faut remédier en prenant nos responsabilités. Soyons clairs : 4,57 euros par an ne change pas la face du monde pour les gens qui les reçoivent...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – D'autant plus qu'il faut retirer de cette somme le coût du timbre pour faire sa demande !

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – Je propose également un amendement de réduction de crédits. Si le budget relatif à la coordination du travail gouvernemental, dont l'essentiel est constitué par des dépenses de fonctionnement, ne montre pas l'exemple, il sera difficile de solliciter les gestionnaires des autres missions pour faire les économies nécessaires.

**Mme Nathalie Goulet et M. Vincent Delahaye.** – Très juste !

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – Mon amendement vise à réduire les crédits de 14,1 millions d'euros. La réduction serait de 13,1 millions pour le programme « Coordination du travail gouvernemental », dont 1,5 million pour le titre 2. Certes, l'Anssi et le GIC ont besoin de personnels ; mais l'Anssi a 18 emplois qui auraient dû être créés cette année et ont été reportés pour 2019. Les recrutements seront donc possibles. Le budget du SGDSN prévoit 17 millions d'euros de plus en 2019 que ce qu'il avait dépensé en 2017. Retirer 13,1 millions d'euros ne mettra pas en danger le fonctionnement de ces organismes.

L'amendement tend également à retirer 1 million d'euros au programme « Protection des droits et des libertés ». La CNIL a dépensé 16 millions d'euros en 2017 et se voit attribuer un budget de 18,8 millions d'euros ; un petit effort de 500 000 euros n'obèrera pas son action. Quant au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui a dépensé 37 millions d'euros en 2017, et pour qui il était prévu 37,57 millions, il semble raisonnable de lui demander de fonctionner à moyens constants. C'est l'AAI dont le budget est de loin le plus important.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je soutiens l'amendement du rapporteur spécial. L'exemple doit venir d'en haut. Y a-t-il d'autres AAI ou organismes payant des loyers élevés, comme c'était le cas de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) qui occupait un ancien siège de banque ?

Il faut faire attention à l'immobilier : il peut y avoir des dérapages. Certains organismes ne respectent pas le ratio de mètres carrés.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Je suis mal à l'aise : en ce qui me concerne, je n'ai pas commencé mes auditions. Je suis impressionné de voir combien vous êtes capables de faire les rapports aussi vite, sachant que les bleus budgétaires sont arrivés il y a peu... (*Sourires.*) Si la logique est de dire : « les crédits augmentent, ce n'est pas bien, il faut qu'ils baissent. », ils ne sont pas nécessaires...

**M. Vincent Éblé, président.** – Il nous arrive de les augmenter !

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis.** – Il est regrettable que certains loyers soient comptés dans d'autres missions ; cela ne permet pas d'avoir une vision du coût complet. Dans le cadre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », des économies peuvent entraîner des dépenses ultérieures. Compte tenu du cyberrique, l'Anssi a besoin d'attirer des professionnels aux compétences particulières, qui peuvent s'employer facilement dans le privé. Or on leur offre des contrats à durée déterminée. Les difficultés de recrutement de l'Anssi ne doivent pas servir à faire baisser son budget. Car ce sont bien ces difficultés qui expliquent que des postes ne soient pas pourvus. Certaines attaques ont coûté des dizaines de millions d'euros aux entreprises françaises. Ce n'est pas en négociant sur quelques milliers d'euros à l'Anssi qu'on défend l'intérêt national.

Concernant les AAI, il est légitime de s'intéresser aux deux plus importantes. Concernant le CSA, on peut s'interroger sur la persistance d'un même périmètre d'action, alors que des médias de plus en plus importants apparaissent, mais lui échappent... Dans ces conditions, pourquoi son budget augmente-t-il ?

En revanche, la CNIL, après l'adoption du Règlement général sur la protection des données (RGPD), ne doit plus seulement protéger le citoyen contre l'État, mais aussi surveiller l'utilisation des données par les opérateurs. La France doit continuer à être un leader européen dans ce domaine. Pourquoi réduire ses moyens ?

Concernant la DILA, sans auditions, je dirai que si les moyens baissent, il faut veiller à la qualité. Il y a beaucoup de progrès à faire.

**M. Vincent Delahaye.** – Toujours plus de dépenses !

**M. Olivier Cadic, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense.** – Personne ne peut dédaigner les menaces cyber. J'ai auditionné Guillaume Poupard, directeur général de l'Anssi, qui a évoqué le turn-over dont souffre son agence, ces emplois étant très recherchés dans le privé. Il a exprimé une frustration : il n'a pas pu recruter à cause d'un problème de disponibilité de fonds, qui a aujourd'hui été réglé – il pense donc pouvoir enfin remplir son objectif. N'oublions pas que la lutte contre les menaces cyber doit suivre une courbe ascensionnelle dans la loi de programmation militaire. La cyberdéfense est une priorité de la défense nationale. Je vous invite à revoir l'Anssi pour vérifier que la réduction de son plafond d'emploi est une bonne idée. Pour ma part, je n'en suis pas convaincu.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.** – La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) voit ses crédits de 2018 reportés en 2019, avec une réduction de 2 équivalents temps plein. Je suis favorable aux propositions du rapporteur : il faut restructurer les missions pour assurer une stabilité dans les charges.

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – La CNIL, relogée à Ségur-Fontenoy, n'a plus un loyer prohibitif, mais elle pourrait mutualiser davantage avec ses voisins. La HATVP est toujours hébergée dans des locaux loués, car il n'y a pas assez de place à Ségur-Fontenoy. Les mutualisations sont en cours et la CNIL a encore des efforts à faire. Le ratio de 12 m<sup>2</sup> par poste de travail est respecté à Ségur-Fontenoy.

Jean-Yves Leconte, la CNIL, qui a dépensé 16 millions d'euros en 2017, se verrait attribuer 18,52 millions d'euros en 2019. Si nous lui demandons un effort de 500 000 euros, cela lui laisse toujours deux millions d'euros de plus ! Ce n'est pas mal, surtout dans un contexte où l'on demande des efforts à tous.

Nous faisons porter une économie de 1,5 million d'euros en dépenses de personnel sur le programme 129. Son action 02 relative à la coordination de la sécurité et de la défense – à qui nous demandons un effort et dont fait partie l'Anssi – a dépensé 80,5 millions d'euros en dépenses de personnel en 2017. Elle se verrait attribuer 97,2 millions en 2019 : même si l'on lui enlevait 1,5 million d'euros, cela fait toujours 16 millions d'euros de plus, soit 20 % !

Nous faisons toujours un effort pour l'ANSSI, mais pondéré par le fait que la difficulté de recrutement oblige à reporter les embauches. La revalorisation des régimes indemnitaires à l'Anssi est une nécessité, car avec la rigidité des statuts de fonctionnaires, nous ne pourrions pas attirer les profils dont nous avons besoin. L'Anssi a de grosses difficultés pour recruter, car les conditions salariales sont bien plus avantageuses dans le privé. Il faudrait accentuer les mesures de revalorisation prévues en donnant plus de latitude au directeur de l'Anssi, comme d'ailleurs au directeur de la Dinsic.

Concernant la Mildeca, elle est engagée dans un nouveau programme d'action quinquennal et cela se passe plutôt bien.

**M. Jean-Claude Requier.** – Merci pour ce rapport clair et synthétique ; le rapporteur jongle avec allégresse avec les chiffres et les sigles...

Nous soutiendrons l'amendement concernant la légion d'honneur et la médaille militaire. Les anciens combattants que nous rencontrons souhaiteraient que le contingent de la médaille militaire soit plus important, mais ne parlent jamais de cette petite rente. Combien d'emplois ont-ils été économisés grâce à l'opération Ségur-Fontenoy ? Que sont devenus la douzaine d'anciens locaux parisiens, souvent très bien placés ?

**M. Roger Karoutchi.** – Nous sommes très forts pour créer des postes dans les structures de contrôle... En revanche, France Stratégie, lointain héritier du commissariat au plan, qui pourrait nous informer sur ce qui va se passer dans dix ou vingt ans, voit ses emplois supprimés. C'est dommage...

**M. Thierry Carcenac.** – Merci à Michel Canévet pour son rapport très intéressant. Je partage son avis sur la Dinsic : un contrôle *a priori* des projets informatiques est préférable, d'autant que les dérives de coût sont fréquentes. Pour l'Opérateur national de paie, le coût du projet a augmenté de 143 % en très peu de temps. Descendre le seuil à 5 millions d'euros serait déjà très bien : il y a des projets à 4,5 millions d'euros qui dépassent largement ce seuil en cours de réalisation...

En commission l'an dernier, Claude Nougéin et moi-même avons déjà proposé que, dans certains secteurs, des recrutements avec d'autres grilles que celles de la fonction publique soient possibles pour faire face aux difficultés de recrutement. Nous étudierons la possibilité de déposer un amendement sur cette question.

Concernant l'immobilier de l'État, l'opération Ségur-Fontenoy est mise en avant pour les économies de budget. Par ailleurs, les loyers budgétaires disparaissent, ce qui

occasionne un débasage. Hier, la directrice de l'immobilier de l'État nous a confié vouloir conserver la référence aux loyers budgétaires.

La Sovafim a fait du bon boulot, de l'avis général ; or elle va disparaître. Avec Michel Bouvard, nous avons travaillé sur un rapport que je vous présenterai avec Claude Nougéin sur le thème : faut-il une foncière publique ? Nous en avons une, la Sovafim, et elle va être absorbée pour sa partie logement par la Caisse des dépôts et consignations. C'est dommage.

**M. Dominique de Legge.** – Merci pour votre rapport. Je partage l'avis de Roger Karoutchi sur notre capacité à renforcer le contrôle plutôt qu'à préparer l'avenir... Puisqu'on parle de transparence, le Gouvernement a-t-il été transparent sur les postes qu'il propose de créer à la HATVP ? Même question pour le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

**M. Marc Laménie.** – Merci au rapporteur pour son travail de qualité. Nous, nous les connaissons bien, mais dans l'opinion publique, qui connaît ces AAI et autres structures, qui se multiplient alors que les services publics disparaissent du terrain ? Pourquoi les 362 millions d'euros consacrés à la coordination de la défense ne sont-ils pas rattachés à la mission « Défense » ? Au sein du programme, à quoi correspondent les 122 millions d'euros de la ligne « Soutien » ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Je mettrai de côté l'Anssi, secteur sensible qui mérite plus d'emplois, mais est confronté à des difficultés de recrutement. Pour le reste, il faut faire preuve de discernement. Compte tenu des avancées technologiques et des efforts, nous devrions observer une décélération beaucoup plus rapide des postes et des crédits. La DILA n'est qu'un des services de l'État ayant des fonctions de reproduction et de communication : celles-ci pourraient être mutualisées, y compris avec l'Imprimerie nationale, qui est une société anonyme dont tout le capital est détenu par l'État. Et je ne parle pas de la Société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (Sacijo), dont les coûts sont totalement non-concurrentiels... Certains ministères consacrent plusieurs milliers de mètres carrés dans les quartiers les plus chers de Paris à des installations qui sont utilisées à 15 ou 20 % de leur capacité, ce qui fait monter la part du coût d'investissement dans le document final de 30 %, contre 5 % dans le privé.

**M. Rémi Féraud.** – Merci à Michel Canévet pour son rapport. Je ne sais pas si son siège a un loyer onéreux, mais je vois que le budget de la Mildeca est en baisse. Je fais ce constat, et parallèlement je constate que la stratégie du Gouvernement en matière de lutte contre la toxicomanie n'est toujours pas présentée. En quelques années, un quart du budget de cette mission a été amputé. Le Gouvernement fait très peu d'efforts dans la lutte contre les conduites addictives, alors que la consommation des opiacés est en hausse avec l'explosion de la consommation de crack. La diminution de 2 emplois poursuit la dégradation de l'an dernier : ce n'est pas très bon signe pour la prise en charge des addictions.

**Mme Nathalie Goulet.** – Puisqu'on parle des écoutes du GIC, il faudrait aborder la question du dérapage des contrats relatifs à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), censée coûter 8 millions d'euros initialement et qui coûte aujourd'hui 110 millions d'euros – et cela ne marche toujours pas ! Ne parlons pas de Louvois – le logiciel unique à vocation interarmées de la solde – ou des appels d'offres de ministères régaliens remportés par Microsoft. Ne pourrions-nous pas imaginer une mission de contrôle sur ces questions ? Concernant la PNIJ, il n'y a pas de contrôle entre le début de l'opération et

la fin : il n'y a aucune garantie ni aucun contrôle budgétaire, et l'Intérieur et la Justice se renvoient la patate chaude...

**M. Michel Canévet.** – La PNIJ relève du ministère de la justice et concerne les interceptions judiciaires ; nous parlons aujourd'hui du GIC et des interceptions de sécurité. Je n'ai pas vérifié si la Dinsic avait pu s'exprimer sur le projet PNIJ, c'est un sujet qui peut être étudié.

Jean-Claude Requier, 2 315 emplois sont présents sur le site Ségur-Fontenoy, dont les travaux ont coûté 200 millions d'euros. Pourquoi a-t-on choisi la Sovafim ? Parce qu'elle n'avait plus d'activité et que cela permettait de ne pas la supprimer. L'année dernière, on évaluait à 150 millions d'euros le patrimoine libéré à céder. Aujourd'hui, on estime que cela rapporterait entre 200 et 250 millions d'euros, soit plus que le coût des travaux à Ségur-Fontenoy. L'Assemblée nationale a acheté l'hôtel de Broglie pour 65 millions d'euros, d'autres cessions sont en cours. *A priori*, oui, cela devrait être une bonne opération.

France Stratégie a été installée à Ségur-Fontenoy et bénéficie d'une mutualisation de certaines fonctions : elle n'a plus besoin de personnel pour l'accueil ou pour les marchés publics ; la réduction de 9 postes peut s'expliquer ainsi. Le regroupement sur un seul site lui a également permis d'être plus opérationnelle grâce à une grande synergie.

Thierry Carcenac, vous posez une bonne question. Une foncière d'État est sans doute préférable à un partenariat public-privé (PPP) ; or nous avons beaucoup de prisons à construire... Les utilisateurs sont satisfaits, il n'y a pas eu de dépassement du coût, l'entrée dans les locaux s'est faite plus tôt que prévu.

Marc Laménie, il y a treize AAI dans le périmètre de la mission, sur une quarantaine. Le SGDSN n'est pas rattaché à la mission Défense, car il s'agit d'un service du Premier ministre. Quant à la direction des services administratifs et financiers (DSAF), elle mutualise toutes les fonctions support pour les services du Premier ministre.

Dominique de Legge, les créations de postes à la HATVP sont justifiées par les missions supplémentaires : les gouvernements changent plus vite que prévu, les lois de l'année passée amènent du travail supplémentaire, comme le répertoire numérique des représentants d'intérêts...

**M. Vincent Delahaye.** – Allons bon !

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – Pour le Défenseur des droits, les critères de discriminations se sont multipliés et il a été désigné compétent pour les droits des travailleurs détachés. Mais il a fait des économies considérables avec son installation à Ségur-Fontenoy, car ses loyers étaient très onéreux.

Jean-Marc Gabouty, les imprimeries dont vous parlez ne sont pas dans le périmètre, sauf celle de la DILA. Perdre 100 emplois en trois ans, ce n'est pas rien ; l'immobilier a été rationalisé autour de Desaix et de Ségur-Fontenoy. La DILA est dans une démarche d'économies.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Pas suffisamment.

**M. Michel Canévet, rapporteur spécial.** – Il reste à gérer l'extinction progressive de la Sacijo, société anonyme intégrée à la DILA.

Les crédits de la Mildeca ne baissent pas : aux 17,5 millions d'euros de crédits, il faut ajouter 13 millions de fonds de concours. Son budget est donc un peu supérieur aux 28,7 millions d'euros qu'elle avait dépensés en 2017.

La stratégie numérique de l'État est loin d'être au point. Il y a 18 500 agents qui s'occupent d'informatique, en majorité à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il y a encore beaucoup d'efforts à faire pour que l'État soit en ordre de marche.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sous réserve de l'adoption de son amendement et l'adoption sans modification du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

### **Contrôle budgétaire – Outils financiers permettant d'optimiser la gestion des flux de transports en milieu urbain - Communication**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous en venons maintenant au contrôle réalisé par Fabienne Keller en sa qualité de rapporteure spéciale du programme « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – De nombreuses grandes villes en Europe et dans le monde ont mis en place ces vingt dernières années des outils financiers de régulation du trafic automobile connus sous le nom de *congestion charges* pour lutter contre les embouteillages et améliorer la qualité de l'air.

Ces outils financiers ont suscité un vif intérêt en France il y a une dizaine d'années, si bien que la loi Grenelle 2 avait prévu un dispositif juridique dans le code général des impôts permettant l'instauration par les collectivités territoriales volontaires de « péages urbains » à titre expérimental. Mais ce dispositif était mal calibré et son décret d'application n'a jamais été adopté.

J'ajoute que la dénomination de « péage urbain » n'était pas adaptée, car elle ne permettait pas de faire comprendre aux automobilistes le fonctionnement et les objectifs de cette fiscalité environnementale, qui n'est pas punitive, mais cherche à faire évoluer les comportements en révélant les véritables coûts pour la société de l'utilisation des véhicules dans les grandes agglomérations. Le terme de *congestion charge* est à cet égard bien plus pertinent ...

**M. Philippe Dallier.** – En français !

**Mme Fabienne Keller, rapporteure.** – Ce terme est employé par les deux villes que j'ai visitées. Rebaptiser les péages urbains « contribution anti-congestion » ou « contribution qualité de l'air » permettrait de beaucoup mieux faire comprendre et accepter ce type d'outils.

L'idée de remettre l'ouvrage sur le métier a émergé à l'occasion des Assises de la mobilité qui se sont tenues à l'automne 2017. Elle a été reprise par la ministre des transports, qui a annoncé qu'une réécriture de l'article du code général des impôts consacré aux péages urbains serait proposée dans le projet de loi d'orientation des mobilités qui devrait être



présenté en conseil des ministres au mois de novembre, pour un examen par le Parlement au premier semestre de 2019.

Pour préparer l'examen de ce nouveau dispositif, j'ai souhaité, en tant que rapporteure spéciale chargée du budget des transports terrestres, étudier des exemples de tarifs de congestion en vigueur à l'étranger.

Mon objectif est de tirer un certain nombre de leçons de ces expériences afin que le Parlement puisse cette fois-ci bâtir un cadre législatif efficace dont les collectivités territoriales françaises pourront s'emparer, si elles le souhaitent, pour lutter plus efficacement contre la congestion automobile et la pollution de l'air.

Dans cette perspective, j'ai effectué deux déplacements à Londres, puis à Stockholm au cours du premier semestre de 2018 pour examiner sur le terrain à la fois l'ensemble des caractéristiques, mais surtout les résultats concrets de ces dispositifs.

J'ai pu également m'appuyer pour la réalisation de ce contrôle sur des travaux récents conduits par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), mais aussi par la direction générale du Trésor.

Les déplacements dans les grandes agglomérations françaises sont actuellement réalisés à 65 % en voiture. Or l'utilisation de ce mode de transport provoque de nombreuses nuisances pour l'économie et pour la société : pertes de temps dues aux embouteillages, émissions de dioxyde de carbone qui participent au réchauffement climatique, pollution de l'air – question étudiée en détail par notre collègue Jean-François Husson – et responsable de 48 000 décès prématurés en France, accidents de la route, etc.

Les économistes qualifient ces nuisances d'externalités négatives, pour montrer que les automobilistes créent des dommages dont le coût pèse non pas sur eux, mais sur la collectivité dans son ensemble. Je rappelle que le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la pollution de l'air publié en 2015 et qui fait toujours référence aujourd'hui avait évalué le coût de cette seule nuisance à quelque 100 milliards d'euros par an pour notre pays.

La direction générale du Trésor a cherché à comparer le coût pour la société de l'utilisation d'une voiture individuelle avec les prélèvements obligatoires dont s'acquittent les automobilistes, selon qu'ils roulent en milieu urbain ou en milieu rural. Ses conclusions sont très éclairantes. Elle relève, comme notre commission l'avait à juste titre fait remarquer lors de l'examen du projet de loi de finances de l'an dernier, que les ménages ruraux paient aujourd'hui plus d'impôts qu'ils n'engendrent d'externalités négatives, en raison de l'alourdissement de la fiscalité qui pèse sur les carburants. Elle constate en revanche que c'est le contraire en milieu urbain dense, puisque, selon ses calculs, les coûts provoqués par un véhicule roulant à l'essence ne sont couverts qu'à hauteur de 13 % par des prélèvements et ceux d'un véhicule roulant au diesel ne le sont qu'à 7 %, ce qui est très faible.

Ce décalage entre les dommages causés et la contribution individuelle de celui qui les cause légitime la mise en place de tarifs de congestion fondés sur le principe du pollueur-payeur. Il s'agit à la fois d'internaliser les externalités négatives, comme le disent les économistes, en faisant payer chacun à proportion des coûts qu'il engendre pour la collectivité, mais également d'orienter les usagers vers les transports en commun ou les mobilités actives.

J'ajoute qu'un tel outil financier est tout à fait compatible avec l'utilisation de zones à faibles émissions (ZFE), dont on a beaucoup parlé la semaine dernière après que quinze grandes agglomérations souffrant d'un air trop pollué ont annoncé qu'elles allaient étudier leur mise en place d'ici à la fin 2020. Nous ne le faisons que le couteau sous la gorge, sous la contrainte de contentieux qui prospèrent à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Les zones à faibles émissions (ZFE), qui reposent sur le principe de l'interdiction d'accès de certaines parties des agglomérations pour les poids lourds et/ou les véhicules les plus anciens peuvent être intelligemment combinées avec un tarif de congestion, comme c'est le cas à Londres et à Stockholm, les deux exemples étrangers dont je vais à présent vous parler.

Au début des années 2000, les dommages causés par la circulation automobile tant dans le centre de Londres que dans celui de Stockholm étaient considérables. Le plus visible était la congestion, même si la pollution de l'air était déjà un important sujet de préoccupation.

Pour prendre l'exemple de Londres, 185 000 voitures entraient quotidiennement dans le centre-ville au début des années 2000, ce qui provoquait des embouteillages tout au long de la journée, les voitures ne pouvant circuler qu'à une vitesse moyenne de 15 kilomètres par heure. Selon les experts, le coût pour l'économie et pour la société de cette congestion s'élevait à quelque 4 milliards de livres sterling, soit 4,4 milliards d'euros.

Dans les deux capitales, les municipalités ont décidé de prendre le problème à bras-le-corps. Elles ont commandé des études socio-économiques qui ont montré que l'instauration d'une *congestion charge* serait susceptible d'améliorer nettement la situation, en incitant les automobilistes à utiliser d'autres modes de transport. Elles ont également reçu l'appui du Gouvernement, qui a favorisé la définition d'un cadre législatif adapté et a apporté, dans le cas de Stockholm, une aide financière très significative pour contribuer au développement des alternatives à la voiture.

Après de vastes campagnes de concertation et de communication dont je reparlerai, la *congestion charge* de Londres, qui ceinture une zone de 21 kilomètres carrés, a commencé à fonctionner en février 2003 et celle de Stockholm, qui enserré une zone de 47 kilomètres carrés, en janvier 2006.

Les points communs entre Londres et Stockholm permettent de dresser un portrait-robot des agglomérations pour lesquelles la mise en place d'un tarif de congestion peut avoir du sens.

En premier lieu, les deux zones soumises à péage correspondent au centre-ville, voire à l'hypercentre d'une grande métropole. Elles sont, l'une comme l'autre, très denses en termes de population et riches en activités économiques.

Les comparaisons conduites par la direction générale du Trésor et l'Ademe montrent en effet que la mise en place d'un péage urbain ne constitue un outil pertinent de politique publique que s'il est utilisé dans de grandes agglomérations, dont la taille minimale est estimée à 300 000 habitants. Les échecs des expériences tentées dans des agglomérations de taille plus réduite viennent du reste confirmer ce constat – c'est le cas, par exemple, à Göteborg.

En deuxième lieu, ces zones souffraient toutes les deux d'une congestion automobile provoquant retards et pollution atmosphérique, entraînant des dommages significatifs pour l'économie de la ville ainsi que pour la qualité de vie de ses habitants.

En troisième lieu, enfin, dans les deux cas, ces villes étaient pourvues avant même la mise en service de leur dispositif de péage de réseaux de transports publics très performants à même de fournir une véritable alternative à la voiture individuelle. Ils étaient en outre très utilisés, puisque 85 % des Londoniens fréquentaient les transports en commun.

Au total, il paraît nécessaire que ces trois éléments soient réunis pour que la mise en place d'un tarif de congestion soit opportune. Si l'un d'entre eux venait à manquer, il y a fort à parier que ce ne serait pas un outil efficace et qu'il serait rejeté par les populations.

L'instauration de la *congestion charge*, qui suscitait naturellement des craintes, a bénéficié, à Londres comme à Stockholm, d'un portage politique très fort de la part de la municipalité, mais également de l'État central. C'est indubitablement ce portage politique initial qui a permis à la *congestion charge* d'être expérimentée puis de s'imposer en surmontant les réticences initiales.

Les modalités pratiques des tarifs de congestion peuvent être ajustées de façon très fine pour s'adapter le mieux possible aux caractéristiques locales.

Les technologies utilisées à Londres et à Stockholm pour assurer leur fonctionnement opérationnel sont très proches, puisqu'il s'agit dans les deux cas de systèmes de reconnaissance optique automatique des plaques d'immatriculation par des caméras installées sur des bornes qui se trouvent aux différents points d'accès de la zone soumise à péage. Le coût total du système mis en place à Londres en 2003 a représenté environ 180 millions d'euros et celui de Stockholm quelque 200 millions d'euros, soit deux montants très élevés. Ces systèmes technologiques, désormais très bien maîtrisés, seraient beaucoup moins chers aujourd'hui, puisque les chiffres que je vous cite ont dans les deux cas une quinzaine d'années. En outre, des alternatives existent, comme le système technologique utilisé par Singapour depuis 1998, et d'autres, basés sur l'utilisation de la géolocalisation par GPS, devraient prochainement émerger.

Les investissements initiaux à consentir pour instaurer un tarif de congestion ne paraissent donc pas démesurés, même s'il est clair que plusieurs années sont nécessaires pour les amortir – environ huit ans selon les spécialistes. C'est la raison pour laquelle il nous faudra revenir sur la rédaction actuelle de l'article du code général des impôts relatif aux péages urbains qui dispose que ceux-ci ne peuvent être mis en place que pour une durée maximale de trois ans : cette limitation dans le temps tue dans l'œuf toute possibilité d'instaurer un péage urbain en France, compte tenu du temps nécessaire pour rentabiliser l'investissement initial.

Deuxième modalité du tarif de congestion : ses horaires de perception. Ceux-ci sont similaires à Londres et à Stockholm – en journée, du lundi au vendredi. Il s'agit en effet de cibler uniquement les moments où la circulation automobile est spontanément trop importante, mais de garantir la gratuité la nuit, les week-ends et les jours fériés. Les deux villes se distinguent en revanche dans leurs politiques de tarification pour l'accès à la zone soumise à péage ainsi que dans l'étendue des exonérations accordées.

Londres a fait le choix d'un tarif relativement élevé – 11,50 livres –, mais forfaitaire : un automobiliste ne s'acquitte du péage qu'une seule fois par jour, qu'il n'entre

dans la zone protégée qu'une fois dans la journée ou qu'il y pénètre à plusieurs reprises. Le tarif est fixe quelle que soit l'heure de la journée : aucune distinction n'est établie entre heures creuses et heures pleines.

Le tarif de Stockholm est nettement plus bas que celui de Londres et varie de 1,60 euro en heures creuses à 3,70 euros en heures pleines. Autre différence significative : les automobilistes doivent s'acquitter de la *congestion charge* à chaque fois qu'ils accèdent au centre-ville, même si cela se produit plusieurs fois dans la même journée. Il existe toutefois un plafond journalier qui s'élève à environ 11 euros par jour.

Il ressort de la confrontation entre ces deux modèles que l'exemple de Stockholm paraît nettement plus efficace, en ce qu'il permet de comptabiliser tous les trajets effectués. Surtout, il a le grand avantage d'inciter les automobilistes à décaler leurs déplacements lorsqu'ils le peuvent tout en prenant mieux en compte les coûts pour la société engendrés par la congestion aux heures de pointe.

Une collectivité désireuse de mettre en place un tel dispositif devrait donc prévoir une tarification simple, lisible et stable, modulée selon les horaires de la journée, avec un paiement à chaque entrée dans la zone, mais plafonné quotidiennement.

Quatrième point à prendre en compte : les exonérations. Les autorités londoniennes ont fait le choix de consentir de nombreuses exonérations, là où celles de Stockholm ont décidé d'adopter une attitude plus restrictive, tout en mettant en place un système très astucieux de déductions d'impôts pour les automobilistes qui gagnent plus de deux heures par jour en prenant leur voiture pour se rendre à leur travail au lieu de prendre les transports en commun, pour ceux qui roulent plus de 3 000 kilomètres par an dans le cadre de leur travail ainsi que pour les véhicules de société.

Je suis, pour ma part, convaincue qu'il peut être utile, voire indispensable, de prévoir des exonérations ou des systèmes de déduction des impôts ou de remboursements pour certaines catégories de la population pour lesquelles il ne serait pas juste de faire payer la *congestion charge* à son plein tarif alors qu'elles sont contraintes d'utiliser leur voiture et ne peuvent utiliser d'autres modes de transport.

Je plaide donc pour que des exonérations et des systèmes de déductibilité soient mis en place pour les populations les plus vulnérables, les automobilistes qui ne peuvent pas bénéficier d'alternatives efficaces à la voiture ainsi que pour les acteurs économiques qui pourraient voir leur compétitivité affectée de manière excessive par un tel dispositif.

J'en viens en conclusion aux trois conditions nécessaires pour que l'instauration d'un tarif de congestion soit acceptable dans la durée.

La première est qu'il obtienne des résultats, si possible rapidement, et en tout état de cause visibles par la population de la ville. Ce sont d'abord les résultats obtenus par les dispositifs de Londres et de Stockholm qui en ont fait des dispositifs aujourd'hui consensuels. Ils ont eu tout d'abord des effets très concrets sur la circulation automobile dans les deux centres villes. Le nombre total de véhicules accédant au centre-ville de Londres les jours de semaine est passé de 185 000 au début des années 2000 à 125 000 aujourd'hui, soit une diminution du trafic de 60 000 véhicules faisant baisser la densité du trafic de 15 % et les embouteillages de 30 %.

À Stockholm, le nombre de franchissements journaliers du cordon est passé de 450 000 en 2005 à 325 000 en 2015, soit une baisse de 28 % en 10 ans, alors même que la population de la ville avait augmenté de 22 % en dix ans – c’est donc une baisse de 40 % à périmètre constant. La durée des retards des automobilistes aux heures de pointe, c’est-à-dire entre 7h30 et 9 heures ainsi qu’entre 16 heures et 18 heures, a été réduite d’un tiers.

Mais les *congestion charges* ont également permis d’améliorer substantiellement la qualité de l’air, tant à Londres qu’à Stockholm : dans la zone soumise à péage de la capitale britannique, les émissions de CO2 ont diminué de 16 %, celles de dioxyde d’azote de 8 % et celles des particules fines PM10 – les plus grosses – de 7 % entre 2003 et 2018 ; à Stockholm, les différentes études disponibles montrent que les émissions de polluants auraient baissé de 14 % dans le centre-ville. Enfin, la *congestion charge* semble avoir eu un réel effet sur le nombre d’accidents de la route, puisque leur nombre aurait diminué de 40 % à Londres depuis 2003.

Deuxième facteur essentiel d’acceptabilité : le bon usage des recettes. Mettre en place un tarif de congestion n’a en effet de sens que si les autorités municipales déploient en parallèle une stratégie visant à offrir aux habitants de la ville de nombreuses alternatives à la voiture, transports en commun ou modes actifs.

Afin que les citoyens puissent modifier rapidement leurs comportements et comprennent que le tarif de congestion n’est pas une taxe de rendement, mais bien un outil incitatif, il est essentiel qu’ils puissent ressentir très rapidement une amélioration des services publics de transport dès l’entrée en vigueur du péage urbain.

**M. Jean-François Husson.** – Il ne faut pas dire « péage urbain » !

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Il faut donc anticiper sur les recettes. La *congestion charge* de Londres a rapporté à la ville quelque 1,8 milliard de livres de recettes nettes depuis 2003, soit environ 2 milliards d’euros. Ces recettes nettes, qui ont représenté 185 millions d’euros l’an dernier, ont été systématiquement investies dans le réseau de transport londonien, et en particulier dans l’amélioration du réseau de bus.

Les recettes du péage urbain de Stockholm représentent pour leur part environ 75 millions d’euros. Dans un premier temps, ces recettes ont été uniquement affectées au développement d’offres de transport alternatives à l’utilisation de la voiture : création de nouvelles lignes de bus reliant le centre-ville de Stockholm à ses banlieues, achat de nouveaux bus, nouvelles pistes cyclables, mise en place de parkings-relais, etc. Dans un deuxième temps, il a été décidé d’affecter une partie de ces recettes non plus seulement aux transports en commun, mais également aux infrastructures routières, qu’il s’agisse de la maintenance des routes existantes ou de la construction de routes et de tunnels.

Ce nouveau choix d’affectation des recettes a permis de rendre plus acceptable la *congestion charge* pour les habitants des communes voisines de Stockholm qui effectuent des déplacements pendulaires entre leur domicile et leur travail situé au centre-ville.

Il me paraît donc essentiel d’investir massivement dans les transports en commun grâce aux recettes nouvelles pour proposer de véritables alternatives à la voiture individuelle et en réserver une partie pour les infrastructures routières, de sorte que les automobilistes puissent bénéficier de retombées positives.

Troisième facteur d'acceptabilité, sur lequel tous mes interlocuteurs ont insisté : l'importance de la concertation et de la communication. Le maire de Londres a organisé une large consultation des Londoniens pendant 18 mois pour connaître leur avis sur les limites géographiques de la zone soumise à péage, ses heures de fonctionnement et son tarif. Les réponses obtenues à cette occasion ont permis à la population de se sentir entendue et ont directement influencé les caractéristiques du péage qui est entré en vigueur en 2003, le rendant plus opérationnel.

La façon dont a été conduite la communication au moment de la mise en place de la *congestion charge* à Stockholm est également exemplaire et explique sans doute en grande partie la raison pour laquelle ce dispositif fait dorénavant consensus.

Le dispositif a d'abord été mis en place à titre expérimental, pour une période probatoire de six mois, du 3 janvier 2006 au 31 juillet de la même année. À l'issue de cette période, le péage a été suspendu, et un référendum a été organisé en septembre 2006. Le choix était donc vraiment laissé aux citoyens, la mairie s'étant engagée à supprimer le péage et à démonter l'infrastructure en cas de vote négatif. Mais c'est le « oui » qui l'a emporté avec 51,1 % des voix et une participation à hauteur de 74,7 %. Le péage urbain a donc été rétabli en août 2007 et fonctionne sans interruption depuis lors.

Ce résultat s'explique avant tout par les intenses efforts déployés en matière de communication durant l'expérimentation pour convaincre les habitants des bienfaits de ce dispositif sur leur qualité de vie. Des rapports mensuels, puis un rapport final fournissant des informations détaillées sur la qualité de l'air dans le centre-ville, mais aussi en périphérie, sur le nombre de véhicules s'acquittant de la *congestion charge*, sur les recettes, les améliorations du réseau de transport public obtenues grâce à ces dernières, ont ainsi été mis en ligne sur un site dédié. De nombreuses conférences de presse ont également été organisées pour diffuser ces informations auprès des médias et, au fil des mois, le ton des journaux a changé : alors que 3 % des articles portant sur le péage urbain lui étaient favorables à l'automne 2005, 42 % de ceux qui ont été rédigés au printemps 2006 étaient positifs. Depuis le rétablissement du péage, la municipalité finance régulièrement des études afin d'évaluer précisément ses résultats et continue à les communiquer aux médias et au public, ce qui permet de maintenir la confiance de la population. De fait, les habitants de Stockholm semblent s'être désormais pleinement emparés de cet outil, qu'ils sont plus de 70 % à soutenir aujourd'hui : ils ont pris conscience qu'il peut permettre, à condition d'être bien articulé avec d'autres dispositifs, de fluidifier la circulation automobile dans le centre-ville et d'améliorer la qualité de l'air qu'ils respirent.

À partir des expériences de Londres et de Stockholm ainsi que de l'analyse d'autres expériences menées dans le monde, mon souhait était donc de vous proposer une boîte à outils, susceptible d'inspirer les collectivités françaises ou européennes qui souhaiteraient s'en saisir.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est un sujet que l'on connaît mal et ce rapport permet de mieux l'appréhender. Sur l'efficacité de la *congestion charge*, je constate qu'il y a encore beaucoup d'embouteillages à Londres.

À propos de l'affectation des recettes, le produit des amendes issues des radars automatiques devrait être affecté à l'amélioration des infrastructures, tandis que celui de la fiscalité sur le carburant devrait l'être davantage à la transition énergétique.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Absolument.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Or on voit qu'elle devient une recette comme une autre. La hausse du cours du pétrole va mécaniquement conduire à une augmentation des recettes, qui ne sont absolument pas affectées à la conversion automobile. La fiscalité écologique est parfois présentée comme vertueuse, mais elle devient trop souvent une recette comme une autre.

Mais l'on ne peut être favorable à l'instauration d'un péage qu'à condition d'avoir des solutions alternatives en matière de transport. Or cette condition n'est absolument pas remplie aujourd'hui. Je ne suis pas certain que notre réseau de transport puisse accueillir un plus grand nombre de voyageurs à certaines heures quand on voit les conditions de transport des usagers, par exemple sur les lignes A et B du RER. Le projet du Grand Paris Express semble avoir des difficultés ; de nombreuses zones proches ne sont pas desservies par les transports en commun ou le sont mal. Si l'on veut un transfert massif vers des modes de transports alternatifs, encore faut-il que ces derniers existent ! Cette offre alternative est-elle aujourd'hui suffisante pour mettre en place une contribution anticongestion ?

**M. Philippe Dallier.** – S'il faut attendre que les transports en commun soient efficaces, on en reparlera en 2035 ou en 2040 quand le Grand Paris Express aura été financé ! Je vois bien comment cela va se passer : avant les élections municipales, on évoquera la gratuité des transports ; après, on parlera du péage urbain, mesure qui aura plus de chances d'aboutir.

La grande différence avec Londres, c'est l'outil de gouvernance de la métropole, le Grand Londres, avec une autorité des transports, sur un périmètre qui me semble pertinent. La Ville de Paris fait ce qu'elle veut – j'en veux pour preuve la fermeture des voies sur berge –, sans concertation avec les municipalités alentour. En surface, le Grand Londres représente à peu près la métropole du Grand Paris, avec la petite couronne. La zone payante est-elle l'équivalent de Paris intra-muros ?

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Elle représente 21 kilomètres carrés.

**M. Philippe Dallier.** – Paris intra-muros représente beaucoup plus ; les banlieusards seraient donc priés de bien vouloir payer.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – À Stockholm, la surface est double, soit 47 kilomètres carrés, pour cinq fois moins d'habitants – 2 millions d'habitants.

**M. Rémi Féraud.** – Paris a une surface légèrement supérieure à 100 kilomètres carrés.

**M. Jean-François Husson.** – Je remercie Fabienne Keller de son retour d'expérience. Pour ma part, je suis très partagé. Rebaptiser le nom ne changera rien. Sur ce sujet, il faut jouer cartes sur table. Le préalable est de parvenir à baisser la fiscalité générale.

Comme l'a relevé le rapporteur général, la fiscalité relative aux carburants est punitive et contreproductive, et elle commence à hérissier les Français dans les territoires ruraux mais également urbains. Une telle approche ne permet pas, selon moi, un débat apaisé. Il faut créer un climat de confiance.

Par ailleurs, l'État a une responsabilité particulière. Dans le contentieux européen, on demande des comptes à l'État français. Au travers de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), l'État a confié aux grandes agglomérations la responsabilité exclusive de traiter ce dossier. Je l'ai toujours dit, ce jeu de bonneteau est inacceptable. Comme l'a souligné Fabienne Keller, dans les deux tarifs de congestion évoqués, l'État a joué un rôle d'appui décisif.

En outre, le rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, qui a fait l'unanimité, a un peu alimenté la chronique des médias pendant quelques jours et a été adressé à chaque nouveau ministre, dont, initialement, Ségolène Royal. Mais il est resté lettre morte. Aucun membre de la commission n'a obtenu de rendez-vous. C'est vous dire la considération pour notre travail, dans une démocratie ouverte et apaisée !

Enfin, je vous rappelle que le diesel est moins nocif pour le réchauffement climatique que l'essence, mais qu'il est plus nocif en termes de pollution de l'air. L'État ne peut pas prendre des décisions en fonction du moment : il faut dire les choses. La vallée de l'Arve doit gérer ce problème, il a fallu trois ans pour que les populations acceptent les diagnostics. Dans le contexte actuel, je suis d'accord pour travailler sur le sujet, mais des préalables doivent être posés. Il s'agit d'un sujet important, voire majeur. Entendons-nous d'abord sur un état des lieux ! Il s'agit en quelque sorte de revenir à l'état d'esprit du Grenelle.

**M. Claude Nougein.** – Les deux villes citées pratiquent-elles une différenciation des tarifs selon la puissance des véhicules ? Je ne le crois pas. Ne pensez-vous pas qu'une telle mesure serait demandée, vu la propension française à vouloir faire payer les propriétaires de grosses voitures pour lutter contre les inégalités ?

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Merci pour votre intérêt pour ce rapport délicat, car il examine la piste de nouvelles contributions, à l'heure où le niveau des prélèvements obligatoires est tel que l'exaspération contre les impôts atteint des records.

Initialement, la contribution climat-énergie devait être entièrement dédiée à l'investissement en faveur du chauffage urbain et du transport. C'était une idée vertueuse : en aidant les gens à investir dans leurs modes chauffage ou de transport, on les aide non pas à éviter le paiement de la taxe, mais bien à économiser l'énergie et à réduire leur facture. Je n'accepte pas que le produit de cette contribution ne soit pas entièrement redéployé pour soutenir des investissements liés à la transition écologique. C'est pourquoi je souscris à l'idée de Jean-François Husson d'un compte retraçant le produit de cette taxe. Son produit augmentera de 14 milliards d'euros à l'horizon 2022 : il faut que cet argent finance les investissements des ménages et des entreprises. C'est toute la question de la transparence sur l'affectation des recettes. Mais même pour un dispositif aussi ciblé que les radars routiers, on n'a pas été capable d'expliquer que la recette contribuait à financer la sécurité routière. Tout cela ne fait que limiter l'acceptabilité sociale des nouveaux dispositifs. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est ainsi devenue une recette fiscale comme une autre, destinée à équilibrer le budget de l'État. Pour les Français, c'est le tonneau des Danaïdes puisque le déficit dure depuis trente ans !

Vous soulignez qu'il est nécessaire de développer des alternatives. C'est en effet un point très important. Il faut raisonner en termes de chainages des déplacements. Certaines lignes de RER sont dans un état calamiteux. L'alternative à Paris est-elle possible ? Je



n'entrerais pas dans ce vaste débat que Philippe Dallier maîtrise mieux que moi... Il me semble que le Grand Paris apporte un début de réponse même s'il ne cesse d'être reporté dans le temps, ce qui est regrettable. Il faut tenir compte de la perception du voyageur. La perception du transport change selon que l'on voyage dans un cadre agréable, chauffé et sécurisé ou que l'on passe beaucoup de temps à attendre sur des quais dans le vent avec la peur de se faire agresser. Le chantier est vaste. Les provinciaux n'accepteraient pas de voyager dans les mêmes conditions que les Parisiens...

**M. Vincent Éblé, président.** – Les Parisiens ne l'acceptent pas non plus !

**M. Philippe Dallier.** – Ils n'ont pas le choix, non plus que ceux qui habitent en banlieue !

**Mme Fabienne Keller, rapporteure.** – Il est intolérable que les abris sur les quais ne représentent que 20 % de la longueur du quai ! On pourrait améliorer grandement la situation si l'on mettait moins l'accent sur les infrastructures et davantage sur la qualité de vie.

S'agissant de la gratuité et des péages urbains, il faut être réaliste. Une tribune parue dans *Le Monde* aujourd'hui rappelle que la gratuité n'existe pas. La seule question est de savoir qui doit payer ? Tout est aussi question d'échelle. Si la gratuité peut avoir du sens dans une petite ville, où les transports sont plus limités, elle semble beaucoup moins raisonnable dans une grande ville où le coût des transports en commun est beaucoup plus important.

En filigrane se pose la question de la gouvernance des politiques de qualité de l'air. À l'inverse de ce qui se passe pour la gestion de l'eau ou des déchets, on ne sait pas qui est responsable faute d'un lieu de gouvernance. Le seul lieu qui rassemble les acteurs est les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), mais elles ne gèrent pas de budget.

Si l'on peut réfléchir au nom de la contribution, il serait opportun de s'écarter d'une terminologie qui rappelle le schéma de la redevance d'infrastructure, qui sert à financer une infrastructure, mais n'a pas d'objectif écologique. Oui, il faut faire baisser la fiscalité. Il faut aussi éviter la fiscalité punitive, qui est contreproductive ; alors que les Français sont favorables à des mesures en faveur de l'environnement, évitons de justifier la hausse des taxes par ce prétexte sans utiliser les fonds réellement pour l'environnement ! Cela ne fait que renforcer l'exaspération antifiscale. C'est pourquoi je suis favorable à une comptabilité transparente sur la contribution climat-énergie, pour que l'État nous démontre que ses recettes sont entièrement réinvesties dans l'amélioration des systèmes de chauffage et de transport.

La loi NOTRe confie aux agglomérations la compétence exclusive en matière de qualité de l'air. C'est dommage, car les masses d'air ont tendance à se déplacer, et des épisodes de pollution aux particules en France sont parfois liés à des pratiques agricoles en Pologne ou ailleurs. En tout cas, on ne pourra pas progresser si tous les acteurs ne vont pas dans le même sens, ni sans associer les citoyens. Le travail de la commission d'enquête du Sénat sur la pollution de l'air n'est malheureusement pas assez connu. C'est pourquoi j'ai tenu à le citer dans mon rapport.

Enfin, différencier le coût de la taxe en fonction de la puissance des véhicules est une piste intéressante, qui n'a jamais été réalisée. Plus le dispositif sera fin, plus il sera accepté et efficace.

*La commission donne acte de sa communication à Mme Fabienne Keller et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est close à 12h50.*

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

**Mercredi 17 octobre 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Nomination d'un rapporteur**

*M. Vincent Segouin est nommé rapporteur sur la proposition de loi organique n° 744 (2017-2018) relative à l'élection des sénateurs, présentée par M. André Gattolin et plusieurs de ses collègues.*

**Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France**  
- **Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution**

*M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Le 9 octobre 2018, M. Patrick Kanner et les membres du groupe socialiste et républicain ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France. Comme président du groupe, il a demandé la création de cette commission d'enquête au titre du « droit de tirage » pour l'année 2018-2019, en vertu de l'article 6 *bis* du Règlement.

La Conférence des présidents, qui doit examiner cette demande, se réunit aujourd'hui même. La commission des lois doit préalablement, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 et au Règlement du Sénat, en apprécier la recevabilité – et non l'opportunité – au regard de notre Règlement et de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, lequel régit les commissions d'enquête.

Dans le prolongement de l'ancienne distinction entre les commissions d'enquête *stricto sensu* et les commissions de contrôle, la jurisprudence de la commission des lois distingue deux cas de figure. Il convient donc d'abord de déterminer sous lequel ranger la demande. S'agit-il d'enquêter sur des faits déterminés, auquel cas il faut interroger le garde des sceaux sur l'existence éventuelle de procédures judiciaires en cours, ou bien s'agit-il d'enquêter sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale ?

À la lecture du libellé de cette proposition de résolution, la question ne se pose pas longtemps.

Le terme de « traitement », cependant, m'a paru justifier une interrogation. La résolution vise en effet le traitement des abus sexuels sur mineurs. Vise-t-on des faits de non-dénonciation de faits de pédocriminalité ? Auquel cas nous nous trouvons dans le cadre de faits déterminés, avec des dossiers judiciaires déjà ouverts. Vise-t-on, au contraire, la manière dont l'Église catholique de France s'est organisée pour prévenir, détecter et dénoncer des abus sexuels ou des faits de pédocriminalité ? Auquel cas l'on vise l'organisation et le fonctionnement même de l'Église de France. Mais l'Église de France est-elle un service public ? Si celle d'Alsace-Moselle, sous régime concordataire, peut être considérée comme telle, en revanche, depuis que l'Église n'assure plus l'état civil, depuis le vote de la loi de séparation des Églises et de l'État, on ne peut plus considérer l'Église de France comme un service public.

Interpréter le terme de « traitement » comme désignant les procédures mises en place par l'Église de France pour prévenir, détecter et dénoncer des abus sexuels et des faits de pédocriminalité nous conduirait, par conséquent, à une impasse, car la proposition de résolution ne serait pas recevable, ne relevant d'aucun des deux champs permettant de créer une commission d'enquête. L'interprétation la plus conforme au texte de l'exposé des motifs, et qui ouvre une chance à la recevabilité, serait de considérer que cette commission d'enquête porterait sur des faits déterminés, c'est-à-dire sur la manière dont certains abus sexuels et crimes pédophiles ont pu être commis et ne pas être dénoncés au sein de l'Église de France.

**Mme Esther Benbassa.** – Ont été commis !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Si je ne me permets pas d'affirmer que de tels faits ont été commis, c'est qu'il n'y a pas eu, dans la période récente, de condamnation.

Dans le cadre d'une commission d'enquête portant sur des faits déterminés, nous nous trouvons dans l'obligation de demander si ces faits font l'objet de poursuites. J'ai donc écrit au Président du Sénat pour qu'il interroge la garde des sceaux, qui a répondu, hier soir, que « le périmètre de la commission d'enquête envisagée recouvrirait pour partie des informations judiciaires ouvertes notamment des chefs de corruption de mineurs, d'agressions sexuelles sur mineur de quinze ans, par personne ayant autorité, de viols sur mineur de quinze ans, par personne ayant autorité ou sur personne vulnérable, ou encore de non-dénonciation et de non-assistance à personne en péril ». Compte tenu de ces éléments, il me semble que je n'ai pas d'autre possibilité que de vous proposer de rendre un avis d'irrecevabilité, comme nous le faisons toujours dans de tels cas.

Pour mémoire, la commission des lois, en décembre 2017, n'a pas hésité à constater l'irrecevabilité d'une proposition de résolution présentée par Mme Sylvie Goy-Chavent tendant à la création d'une commission d'enquête sur la prise en charge des djihadistes français et de leurs familles de retour d'Irak et de Syrie, et dont le groupe Union Centriste avait demandé la création au titre de son « droit de tirage » : en effet, la garde des sceaux avait indiqué que plusieurs enquêtes et informations judiciaires étaient en cours, diligentées sous la qualification d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, concernant des individus de retour de la zone irako-syrienne.

Si mon rôle n'est pas d'aborder le fond de la question, je ne mesure pas moins l'extrême gravité des faits visés, qui justifie pleinement la préoccupation de nos collègues du

groupe socialiste et républicain, une préoccupation que je partage. Mais tel n'est pas ici le sujet. Je vous propose donc de constater l'irrecevabilité de la proposition de résolution, indépendamment du fond ou de la nature des faits concernés. Nous avons pour unique devoir de nous prononcer sur la recevabilité, en droit, de la proposition de résolution.

**M. Patrick Kanner.** – Mon intervention, au regard de l'importance et de la sensibilité du sujet, sera solennelle.

Le Parlement est le lieu où l'on parle : nous vous proposons d'agir. *Témoignage chrétien* a lancé, il y a une dizaine de jours, une pétition qui a reçu 30 000 signatures. Un quart des réponses ont été dépouillées, dont certaines comportent des témoignages. Je vous demande d'en écouter quelques-uns, par respect pour celles et ceux qui les ont écrits.

« Je signe cette pétition pour mon papa et toutes les autres victimes, parce que la résilience commence par la reconnaissance. »

« Je n'avais que douze ans et parce qu'alors, personne ne m'a cru, je ne peux que soutenir une telle initiative. »

« Ex-victime, j'ai été confronté au déni, à l'omerta, à la prescription, bref, au muselage familial, scolaire et institutionnel. »

« Pour celui qui a violé mon petit frère et s'est défroqué pour échapper à la justice et qui se trouve protégé parce que son frère est un haut-gradé de l'armée, je réclame justice. Toute action qui peut amener l'autorité sous toutes ses formes à regarder les choses en face est salutaire. »

« C'était à Tarbes, chez les assumptionnistes, j'avais douze ans, j'en ai soixante-douze. Il a fallu des dizaines d'années pour que je comprenne que c'était ça qui avait bousillé ma vie. »

Et je ne vous ai cité que quelques exemples.

Je me souviens des rapports présentés par notre collègue Marie Mercier, de l'émotion, de l'indignation qu'ils avaient soulevées, et nous avons agi.

Créer cette commission d'enquête, c'est avoir le soutien de 88 % des Français, afin, non pas contre l'Église, mais pour l'Église, de laver les soupçons qui pèsent sur elle. C'est le sens de l'appel de *Témoignage chrétien*, un appel au secours, ainsi que nous l'avons ressenti lorsque nous avons reçu ceux qui en ont pris l'initiative. Un appel dans le droit fil du message du pape du 20 août dernier et du travail mené en Australie, en Irlande, aux États-Unis ou en Allemagne par des commissions indépendantes, y compris d'initiative gouvernementale.

Indépendance, probité, recherche de l'intérêt général par-delà toute préoccupation partisane, telle est l'image du Sénat que nous avons donnée, notamment dans la récente affaire Benalla – et je tiens à saluer le travail de nos rapporteurs Muriel Jourda et Jean-Pierre Sueur, sous l'autorité du président Bas. Nous avons bien travaillé pour le bicamérisme, et continuons à le faire.

Nous savons les questions qui se posent ; elles ont été en partie abordées par le président Bas. Le sujet entre-t-il bien dans le champ de compétence des commissions

d'enquête ? Pourquoi se limiter à l'Église catholique ? Y a-t-il des risques d'interférence dans des procédures judiciaires en cours ? Y a-t-il remise en cause du principe de séparation de l'Église et de l'État ?

Je ne sais comment vous accueillerez nos réponses, mais je suis sûr d'une chose : l'Église n'a pas pu, n'a pas su, n'a pas voulu – et je ne hiérarchise pas ces constats – traiter les causes d'un immense drame humain. En créant cette commission d'enquête, nous prendrons notre part dans la manifestation de la vérité, de manière sans doute imparfaite et incomplète, mais en responsabilité et en transparence. Vous y opposer serait fermer les yeux et les oreilles et transformer les témoignages que je viens d'évoquer en réalité d'aujourd'hui et de demain pour les enfants menacés.

Tel est le sens de la démarche que nous avons engagée et je souhaite, monsieur le président, eu égard à la sensibilité de ce dossier, que nous puissions nous déterminer à bulletin secret sur la recevabilité.

**M. Alain Richard.** – Nous avons réfléchi, délibéré, et bien identifié les deux obstacles potentiels. D'une part, la possible interférence de l'objet de cette commission d'enquête avec de multiples investigations judiciaires, d'autre part, la capacité d'une institution de l'État à engager une enquête sur l'une des institutions religieuses de notre pays, soulevant la question de la compatibilité d'une telle démarche avec le principe de laïcité et la liberté des cultes.

Vous fondez votre avis d'irrecevabilité sur l'existence de poursuites judiciaires. Il nous semble que la difficulté pourrait être surmontée en faisant exception des cas individuels donnant lieu à poursuite.

Reste le principe de laïcité, qui représente pour quelques-uns d'entre nous, dont je suis, un obstacle sérieux. On y a eu recours en de multiples occasions pour protéger l'État de l'immixtion de différents groupes religieux. Il serait paradoxal de ne pas en tenir compte dans la situation inverse. Nous serions plus à l'aise si la commission d'enquête portait sur l'ensemble des institutions travaillant avec des groupes de jeunes, plutôt que sur une institution particulière en réaction à une pétition.

Cependant, parce que nous considérons que vous invoquez l'irrecevabilité de façon trop large, nous ne pouvons vous suivre.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir souligné que la commission doit se prononcer sur la recevabilité et pas en opportunité. Car sur ce dernier point, nous avons tous réagi, et moi la première en signant l'appel de *Témoignage chrétien*. Mais tel n'est pas l'objet de notre réunion d'aujourd'hui.

Vous avez rappelé les deux champs sur lesquels peut s'asseoir la recevabilité.

En premier lieu, le recueil d'informations portant sur des faits déterminés, auquel cas la chancellerie doit être interrogée, et il reste possible d'écarter, comme l'a rappelé Alain Richard, les affaires faisant l'objet de poursuites judiciaires. C'est d'ailleurs ce qu'avait plaidé la garde des sceaux dans un article publié dans *Le Monde* quelques jours avant l'audition de M. Benalla. Sur ce type de sujet, le Parlement, le Sénat n'ont pas trouvé de difficulté lorsqu'il s'est agi d'enquêter sur l'affaire d'Outreau, celle de l'*Amoco Cadiz* ou bien encore sur

l'affaire dite des paillotes. Preuve que l'existence de poursuites judiciaires n'est pas fatalement un empêchement.

En second lieu, est recevable une commission d'enquête se donnant pour objet le recueil d'informations sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale. On voit qu'est visé là un champ public au sens large.

Vous vous êtes attardé à juste titre, monsieur le président, sur le terme de « traitement », qui recouvre la prise en compte, la détection, la prévention, le signalement à la justice – ou non – de faits qui se sont produits, notamment au sein de l'Église catholique. Si le Sénat et l'Assemblée nationale ont une jurisprudence différente effectivement sur la recevabilité des commissions d'enquête, la question n'a pas posé de difficulté lorsque le Sénat a accepté une commission d'enquête sur l'évasion des capitaux, sur l'immigration clandestine ou sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé, autant de sujets à la frontière du service public et du fonctionnement de certaines institutions. On ne peut pas contester que l'Église catholique soit un collaborateur occasionnel du service public, notamment dans le domaine de l'éducation, où elle est subventionnée, à ce titre, par la puissance publique, tandis qu'en matière fiscale, elle bénéficie d'avantages particuliers pour les dons.

Nous sommes ici dans l'exercice du « droit de tirage », qui veut qu'un groupe politique puisse demander une fois par an une commission d'enquête. La décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009, que vous avez mentionnée, impose de vérifier qu'une commission d'enquête ne porte pas sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires – j'ai dit ce qu'il en était – ou sur un sujet déjà traité par une commission d'enquête tenue dans les douze mois précédents – il n'y a pas débat sur ce point. Il n'y a donc pas d'argument net contre la recevabilité.

Nous sommes en plein débat sur la réforme constitutionnelle. Nous sommes en plein débat sur le rôle du Sénat. S'opposer à la recevabilité, alors que la situation juridique ne justifie pas une position aussi tranchée, reviendrait à considérer que le Sénat peut s'opposer au « droit de tirage ». J'attire l'attention de nos collègues, membres aujourd'hui – mais pas forcément demain – qui de la majorité, qui de l'opposition, sur une possible transgression de ce droit, avancée issue de la réforme constitutionnelle de 2008, qui permet au Parlement d'exercer pleinement ses fonctions.

Vous l'aurez compris, monsieur le rapporteur, notre groupe est défavorable à vos conclusions tendant à l'irrecevabilité.

**Mme Nathalie Delattre.** – Au sein du groupe du RDSE, nous sommes choqués, comme vous tous, par les révélations sur les abus sexuels et la pédophilie au sein de l'Église catholique. Ces actes épouvantables heurtent nos consciences, et c'est un euphémisme. Je tiens à assurer les victimes et leurs familles de tout notre soutien et de notre solidarité. Je tiens aussi à saluer le courage de celles de ces victimes qui ont pu briser le silence assourdissant qui succède à chaque scandale dissimulé par des institutions culturelles, quand tant d'autres n'en ont malheureusement pas eu la force.

Mais aussi légitime que soit notre émotion, je tiens à rappeler que nous agissons ce matin en tant que parlementaires, et ne pouvons, à ce titre, laisser nos émotions seules dicter nos actes ; l'intérêt général doit prévaloir. Si nous partageons l'objectif des auteurs de cette proposition de résolution, c'est-à-dire faire toute la lumière sur ces agissements

moralement coupables et surtout pénalement répréhensibles, nous ne pouvons pas les suivre en l'état de cette proposition.

Nous regrettons, tout d'abord, le caractère trop restrictif de son objet, qui ne vise que les faits commis dans une relation d'autorité au sein de l'Église catholique. Nous ne sommes porte-parole ni de l'Église ni de quelque autre culte – vous connaissez l'histoire de notre groupe –, mais nous ne comprenons pas que l'on ne vise qu'une communauté pour des faits qui ne lui sont, hélas, pas propres. Cela nous semble stigmatisant, quand bien même une partie des chrétiens demande que des investigations soient menées. Il n'appartient pas à la représentation nationale d'œuvrer à une quelconque réhabilitation ou stigmatisation de l'Église catholique ou de quelque organisation culturelle que ce soit. Seule l'Église doit le faire, et elle a mis en place des mécanismes destinés à faire la lumière sur ces dysfonctionnements internes. Il eût été plus pertinent de faire porter nos investigations sur l'ensemble des institutions qui accueillent des enfants et des adolescents, dans lesquelles, malheureusement, des agressions ou des abus sexuels peuvent avoir eu lieu, ce qui suppose de modifier le champ de la commission d'enquête ou de choisir un autre outil.

Nos collègues socialistes, enfin, assignent à cette commission d'enquête la mission de comprendre pourquoi la loi et la justice n'ont pas été appliquées. Nous entendons, pour notre part, laisser travailler la justice sur ces questions sensibles, comme elle le fait déjà lorsqu'elle est saisie par des victimes. Ces victimes sont en droit de demander sanction et réparation. La foi s'occupera peut-être du péché, mais la justice de la République doit punir et punira les hommes criminels.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas en faveur de la création de cette commission d'enquête, tout en souhaitant qu'une solution soit recherchée ce matin pour ne pas balayer d'un vote cette problématique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mon groupe n'ayant pas tranché, je m'exprimerai à titre personnel, mais ma position rejoint celle de bien d'autres.

Le problème est à mon sens beaucoup plus large que ce que propose la résolution : il concerne les mineurs sous la coupe d'autorités qui en abusent. Il eut été plus judicieux de retenir l'ensemble de ce champ, qui englobe le cas de certains établissements catholiques privés.

Je ne comprends pas, en revanche, monsieur le président, votre position, qui revient à interdire une commission d'enquête proposée dans le cadre du « droit de tirage » des groupes, y compris minoritaires. N'oubliez pas les prises de position, pour le moins contestables, de Mme Belloubet sur l'affaire Benalla ; rappelez-vous aussi l'affaire des infirmières bulgares, sous la présidence Sarkozy...

Je ne voterai pas l'irrecevabilité, dans laquelle je vois une censure, sur des motifs juridiquement contestables, des possibilités d'investigation du Sénat. Et d'autant moins que sur l'affaire Benalla, vous avez su montrer que l'on peut éviter les chausse-trappes juridiques, grâce à un bon président... – cela se trouve !

**M. François Grosdidier.** – Vous avez de fait démontré, monsieur le président, lors de la commission d'enquête consécutive à l'affaire Benalla, que vous saviez mener les travaux d'une commission d'enquête en évitant rigoureusement que ses membres n'empiètent



sur le champ d'instructions en cours. La garde des sceaux a été mal avisée de nous mettre en garde.

Le principe de laïcité ne s'oppose pas à ce que nous menions des investigations sur une confession.

**Mme Esther Benbassa.** – Il ne s'agit pas d'une confession !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais d'une institution !

**M. François Grosdidier.** – Nous avons d'ailleurs créé une mission commune d'information sur le financement de l'islam de France, qui a réalisé, sous l'égide d'André Reichardt, son rapporteur, un travail remarquable, et qui a donné lieu à de nombreuses propositions dont la République ferait bien de s'inspirer pour assurer un exercice du culte dans le respect de la loi de 1905, tout en évitant les dérives intégristes.

Mais au cas présent, il ne me semble pas judicieux de limiter nos investigations à une seule confession, même s'il s'agit de celle qui a le plus défrayé la chronique. Ne rien faire, cependant, reviendrait à ne pas répondre à une demande de l'opinion publique et à une préoccupation des parents sur une question fondamentale, qui touche à la protection des enfants, en particulier face à ceux qui exercent sur eux une autorité publique ou morale. J'imagine fort mal le Sénat esquisser la question au motif que des considérations juridiques, qu'elles soient contestables ou fondées, l'en empêchent.

Je suis prêt à suivre vos conclusions, monsieur le rapporteur, à condition que nous travaillions immédiatement à mettre en place une commission d'enquête sur l'ensemble des institutions exerçant une autorité sur des enfants. Cela nous permettra d'inclure la question dont nos collègues nous saisissent, mais sans stigmatiser qui que ce soit, en l'élargissant, y compris à des institutions publiques comme l'Éducation nationale, qui a certes progressé en la matière, si bien qu'il serait intéressant de nous pencher sur les efforts entrepris.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – On voit se dessiner, à mesure des interventions, l'issue possible à la question qui nous occupe. Parlementaire depuis 1992, j'ai longuement siégé dans les commissions des lois des deux assemblées, et ce n'est pas la première fois que je vois se poser ce conflit de la forme juridique et du fond, lequel porte sur des faits extrêmement graves, auxquels personne n'est insensible. Il est clair qu'il faut éclairer ces faits, pour éviter que de tels crimes ne se reproduisent.

Mais notre rapporteur doit instruire en droit. La question qui nous est posée ce matin est celle de la recevabilité de la proposition de résolution. Ma réponse, en droit, est qu'elle n'est pas recevable, au motif qu'elle interférerait avec des procédures judiciaires en cours.

Je rejoins les propos d'Alain Richard sur la séparation de l'Église et de l'État et sur le principe de laïcité, qui doit jouer dans les deux sens. Il faudrait soit changer le libellé de la commission d'enquête, soit utiliser un autre outil, et restreindre le champ de nos investigations à ce qui ne fait pas l'objet de procédures judiciaires. J'estime également qu'il conviendrait d'étendre le champ de nos investigations à toutes les institutions où de tels faits sont susceptibles d'intervenir. Comme ministre de la jeunesse, on m'a bien souvent signalé de telles déviations dans des organismes qui n'ont rien de religieux, y compris dans des organismes de protection de l'enfance. Le Gouvernement, dans de tels cas, fait son office,

mais il reste que si l'on veut non seulement rechercher la vérité, mais aussi prévenir, il faut évidemment élargir l'objet de cette commission d'enquête.

**M. Patrick Kanner.** – J'ai été, comme M. Daubresse, ministre de la jeunesse, et ministre des sports. Face à ce qui peut se passer dans des clubs de sport, des organismes de jeunesse ou des associations, le ministre dispose d'outils de prévention – depuis la vérification du parcours des animateurs jusqu'à un dispositif de sanction systématique. Bien sûr, le risque zéro n'existe jamais, mais on ne peut accuser le ministère d'une organisation qui viserait à dissimuler des faits de pédophilie. L'objectif du ministre et de ses services est de prévenir, de contrôler, de sanctionner en tant que de besoin. Or, l'Église n'a pas pu, pas su ou pas voulu traiter certains de ces faits.

**Mme Françoise Gatel.** – On voit bien que le sujet est complexe et mérite d'être traité au travers de plusieurs prismes. La question de la pédophilie est douloureuse, les travaux conduits par Marie Mercier l'ont montré. Chacun, ici, l'a dit : la société ne peut pas fermer les yeux sur de tels crimes.

Vous avez exposé, monsieur le président, la difficulté juridique. Mais je suis frappée que le Sénat soit sollicité pour une mission de transparence, sur le fondement de la confiance que l'opinion publique nous témoigne, une confiance renforcée par la qualité du travail très fin, très juste et très adroit mené dans le cadre de l'affaire Benalla.

Cela étant dit, devons-nous devenir une institution sollicitée par toutes sortes d'organismes, sur toutes sortes de sujets, au nom de la transparence et de la vérité ? On moque parfois la « sagesse » du Sénat, mal comprise, parce que nous ne succombons pas à la tentation...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Formule osée !

**Mme Françoise Gatel.** – Ne nous laissons pas entrer en tentation d'être guidés par les sollicitations versatiles de l'air du temps !

L'Église, quant à elle, ne peut pas se taire sur un tel sujet. Je ne suis pas sûre – le président Kanner me pardonnera – que l'Église dissimule délibérément, taise volontairement, pour nier. Je pense qu'il y a du non-dit pour un certain nombre de raisons qu'il ne m'appartient pas ici d'exposer, et qu'elle ne peut pas entreprendre en son sein, dans la transparence, un certain nombre d'enquêtes et s'assurer que des actes d'une telle nature ne soient plus possibles ni tus. Je crois que des démarches ont été entreprises par la Conférence des évêques de France, mais je ne me fais pas, vous l'aurez compris, l'avocate de l'Église.

Mme de la Gontrie nous a dit que l'Église serait le collaborateur occasionnel du service public, faisant référence aux écoles privées. Mais dès lors que l'on considère que l'école privée se rattache aux valeurs catholiques, il faut aussi intégrer dans la réflexion toutes les écoles privées hors contrat, qui ont aussi un rapport d'autorité aux enfants. Par où je rejoins les propositions d'élargissement qui se sont exprimées. Je rappelle que, dans la proposition de loi relative aux écoles privées hors contrat, nous avons justement, au nom de la protection de l'enfance, introduit des dispositions visant à sécuriser le recrutement des personnels.

Nous avons un devoir de protection de l'enfant au sens large. Dans bien des domaines, il existe une relation d'autorité entre adultes et enfants. Vous avez évoqué,

monsieur Kanner, les procédures mises en place dans l'école publique. Mais on sait aussi qu'au sein de l'Éducation nationale, il y a eu, sinon dissimulation, de grands silences, et que des enseignants, des personnels, n'ont pas forcément été mutés aussi rapidement qu'ils auraient dû l'être et n'ont pas toujours été écartés de la fonction qui était la leur.

Ces motifs m'amènent, au nom du groupe Union Centriste, à considérer que cette proposition de résolution, au-delà des aspects juridiques, est difficilement acceptable. Le devoir de protection de l'enfance qui est le nôtre doit nous interdire d'écarter tous les lieux où existe une relation d'autorité à l'enfant – l'école, mais aussi les associations qui accueillent les enfants dans un cadre périscolaire. Nous sommes donc favorables à ce que notre champ d'investigation soit élargi.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le sujet, chacun en conviendra, est d'importance. Toutefois, notre débat ne doit pas porter sur l'opportunité, mais sur la recevabilité de la proposition de résolution. Nous devons également veiller au respect du « droit de tirage » de chaque groupe et de la liberté de proposer, dans ce cadre, un sujet d'étude qui ne recueillerait pas l'assentiment général.

Vous auriez pu, monsieur le président, invoquer d'autres arguments pour justifier votre position, mais vous n'avez évoqué que la lettre de la garde des sceaux faisant mention de procédures en cours. Cet argument, pourtant, n'a empêché ni la création, par le passé, d'autres commissions d'enquête, comme l'ont rappelé nos collègues Patrick Kanner et Marie-Pierre de la Gontrie, ni que nous nous penchions sur les événements entourant M. Benalla. Récemment d'ailleurs, pas moins de quatre ministres nous ont interpellés pour que notre commission n'interfère pas... Il ne s'agit pas d'interdire la création d'une commission d'enquête lorsqu'une procédure judiciaire est en cours, mais d'évaluer si cette dernière concerne directement le champ de ladite commission d'enquête. Nous avons, pour notre part, considéré qu'existait un devoir de vérité au-delà des procédures visant telle ou telle personne.

Le groupe socialiste et républicain, comme le groupe du RDSE ainsi que le rappelait Nathalie Delattre, porte un attachement sans faille à la laïcité. L'atteinte éventuelle à la laïcité n'a d'ailleurs pas été évoquée par notre président de commission. L'argument, de fait, n'aurait pas été recevable dans la mesure où la laïcité n'interdit nullement d'aborder les religions dans l'espace public ou de parler de faits religieux ; l'information diffère du prosélytisme. Il n'est que de penser aux cours d'histoire dispensés dans les écoles. Certes, la pédophilie existe dans de nombreuses institutions, mais certaines réalités, pour de multiples raisons, apparaissent propres à l'Église catholique. La laïcité n'a jamais empêché le Parlement de traiter, dans le champ législatif comme en matière de contrôle, diverses questions liées aux religions. Je pense, notamment, au port de signes distinctifs dans certains lieux.

Vous l'aurez compris : la création d'une telle commission d'enquête nous apparaît légitime. D'autres pays s'y sont prêtés. Des membres de l'Église, signataires de l'appel publié par *Témoignage chrétien*, soutiennent d'ailleurs notre démarche. Nous n'y traiterons pas de théologie, mais d'application de la loi. Des affaires sont été cachées à la justice ; le sujet est grave et concerne la société civile : les parlementaires sont fondés à s'en saisir.

**M. Jean Louis Masson.** – Une commission d'enquête est dotée d'importants pouvoirs. Elle ne doit donc pas porter sur des procédures judiciaires en cours. De nombreux précédents nous ont conduits, il est vrai, à la frontière de cette règle ; je le déplore. Cela ne signifie pas toutefois que nous devons poursuivre dans cette voie !

Il existe, en matière de pédophilie dans l'Église, de nombreuses procédures judiciaires. Je suis, en conséquence, hostile à la recevabilité de cette demande de création d'une commission d'enquête.

En outre, il apparaît inexact de circonscrire le phénomène de la pédophilie à l'Église catholique. L'Éducation nationale comme les fédérations sportives sont, hélas, également concernées. Combien d'affaires ont, d'ailleurs, été étouffées par l'institution scolaire ? Notre modèle laïc est actuellement menacé par ceux qui, à l'instar de M. Macron, prônent une laïcité à l'anglaise ou à l'américaine, où, par exemple, l'État se chargerait de la nomination des imams. Ne cibler que l'Église catholique dans le cadre d'une telle commission d'enquête participerait au dérapage que je dénonce. Faudra-t-il que nous nous intéressions ensuite aux affaires internes de chaque religion ?

**M. Dany Wattebled.** – Les faits de pédophilie qui ont conduit à la présente proposition de résolution sont gravissimes. Toutefois, si nous voulons œuvrer efficacement en faveur des victimes, le champ de notre enquête devrait être élargi car, hélas, la loi du silence sévit en la matière dans bien d'autres institutions. Nos travaux permettraient alors de mieux comprendre, prévenir et sanctionner ce type d'actes.

**M. Vincent Segouin.** – J'ai entendu avec émotion les témoignages livrés par Patrick Kanner. La prise en charge des victimes est prioritaire, quel que soit le lieu où se sont déroulés les faits. Je crois donc utile d'étendre le champ d'une éventuelle commission d'enquête, surtout si nous avons ensuite l'ambition de légiférer.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je me prononcerai, pour ma part, en faveur de l'irrecevabilité de la proposition de résolution pour les raisons de droit évoquées par notre président.

Notre collègue Patrick Kanner a mentionné l'exemple de l'Allemagne. Il est excellent ! La conférence épiscopale y a mandaté une commission indépendante, avec notamment des psychiatres et des criminologues, qui, pendant quatre ans, a travaillé pour mettre à jour des pratiques pédophiles à l'encontre de 3 600 enfants. Le rapport a ensuite été rendu public et des mesures prises. Il me semble, si la commission d'enquête n'était pas créée, qu'il y aurait du sens à ce que nous adressions un message à l'Église catholique pour qu'elle prenne en considération l'exemple allemand.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je voterai également pour l'irrecevabilité car je ne souhaite pas que nous stigmatisions l'Église catholique. Cela n'aiderait d'ailleurs nullement à résoudre les problèmes évoqués. N'oublions pas non plus que des faits de pédophilie existent malheureusement dans bien des institutions. Il revient au pouvoir judiciaire de traiter ces questions. Parallèlement, la proposition de Catherine Troendlé d'inciter l'Église à se saisir de l'exemple allemand me semble fort intéressante.

**M. Alain Marc.** – Certes, recevabilité et opportunité ne doivent pas être confondues. Pourtant, la question de la recevabilité interroge également notre conscience. Il suffit d'écouter les témoignages dont Patrick Kanner s'est fait l'écho. Mais quel serait l'objectif d'une telle commission d'enquête, si ce n'est lutter contre les comportements pédophiles, prôner des méthodes de prévention et rassurer les parents ? Dès lors, son champ devrait être bien plus large que celui de la seule Église catholique et étendu à toutes les institutions accueillant des enfants... À défaut, je me prononcerai contre la recevabilité. J'ai

exercé au sein de l'Éducation nationale et je puis vous assurer que des affaires y ont également été étouffées par des inspecteurs d'académie...

**Mme Esther Benbassa.** – Vous nous avez fourni, monsieur le président, un bel exemple de casuistique, en jouant sur la différence entre opportunité et recevabilité !

Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste est partagé sur la présente proposition de résolution, je m'exprimerai donc à titre personnel.

La commission d'enquête demandée par nos collègues ne porterait pas sur une confession, mais sur une institution. Il me semble indispensable de lever les tabous, de faire la lumière sur les faits de pédophilie et sur leur occultation, pour ensuite proposer des mesures. Cette démarche n'a nul rapport avec la laïcité ! Du reste, nous avons déjà travaillé sur l'islam, alors même qu'il ne s'agit pas d'une institution. Enfin, l'Église ne s'est pas gênée, comme institution, pour intervenir dans les travaux parlementaires lors du débat sur le mariage pour tous... Je voterai donc contre l'irrecevabilité.

**M. François Pillet.** – À titre personnel, je suis prêt à voter en faveur de la création d'une commission d'enquête qui serait élargie à l'ensemble des institutions accueillant des enfants ou, éventuellement, à toutes les institutions religieuses. Pourquoi ne viser que l'Église catholique, alors que des cas de pédophilie ont récemment été dénoncés dans la confession protestante et existent certainement dans d'autres religions ? Qui n'a jamais entendu parler du silence coupable de l'Éducation nationale ou des associations sportives ? Cette limitation du champ concerné affaiblit l'intérêt de la proposition de résolution. Je suis évidemment choqué par la multiplication des plaintes pour des faits relevant de l'Église catholique, mais n'oublions pas que le nombre de radiations pour pédophilie a largement crû dans l'Éducation nationale, passant de quinze en 2012 à trente en 2016. Mais il est plus rare d'en entendre parler... Françoise Gatel m'a convaincu de l'importance de nous montrer dignes de la confiance qui est faite au Sénat : je suis favorable à une commission d'enquête au champ élargi.

**M. Jacques Bigot.** – Je remercie nos collègues de la majorité sénatoriale, qui ont utilement prouvé à la Conférence des présidents qu'ils s'opposent en opportunité au « droit de tirage » de notre groupe, alors que notre rapporteur a bien dit que nous devons statuer sur la recevabilité ! Nos collègues Alain Richard et Marie-Pierre de la Gontrie ont démontré, s'il en était besoin, la recevabilité de la proposition de résolution. Votre attitude revient à remettre en cause le « droit de tirage » !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nul ne pourra nier la richesse et l'intérêt de notre débat. La question qui nous est posée se limite effectivement à la recevabilité. Toutefois, M. Kanner s'étant lui-même exprimé le premier en opportunité, il semble normal que certains collègues lui aient répondu sur le même terrain... Cela ne signifie toutefois pas qu'ils ne voteront pas sur la stricte question de la recevabilité de la proposition de résolution.

Quant à l'opportunité, j'ai également, croyez-moi, quelque expérience à faire valoir compte tenu de fonctions précédemment occupées, notamment au sein du Gouvernement lorsque je fis voter la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Je suis particulièrement sensible à cette question majeure, sur laquelle notre commission a récemment travaillé, à l'initiative d'ailleurs du groupe socialiste et républicain, dans le cadre du groupe de travail sur les violences sexuelles commises à l'encontre des mineurs, animé par

notre collègue Marie Mercier. Le Gouvernement s'est largement inspiré de nos propositions. Notre commission n'a donc pas à se justifier de son intérêt pour la protection des mineurs.

Je ne crois pas que des précédents pourraient remettre en cause la position que je vous propose d'adopter, car il s'agit de faux précédents. L'exemple de la commission d'enquête sur l'*Amoco Cadiz* évoqué par Mme de la Gontrie à l'appui de son argumentation ne me semble pas pertinent, car le libellé ne faisait mention que de l'évaluation des mesures prises par le Gouvernement. Il en va de même des travaux que nous menons sur le fonctionnement de l'État postérieurement aux agissements de M. Benalla, qui ne couvrent pas, à la différence de ceux de l'Assemblée nationale, le champ des procédures judiciaires en cours. La proposition de résolution dont nous examinons la recevabilité ne peut donc être comparée à ces précédents.

Dès lors, soyons attentifs, mes chers collègues, à ne pas créer de commission d'enquête qui ne respecterait ni l'ordonnance du 17 novembre 1958 ni la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier a, depuis fort longtemps, traité la question juridiquement simple de la recevabilité. Certes, j'ai essayé d'envisager que le terme « traitement » figurant dans le libellé de la proposition de résolution puisse être envisagé comme les procédures mises en œuvre pour assurer la prévention, la détection et le signalement des actes pédophiles, mais ma démarche fut vaine : en l'espèce, il s'agit davantage d'un étouffement, d'une complicité. Croyez bien que je n'ai pas abordé cette proposition de résolution avec une idée préconçue, mais, bien que partageant les objectifs des auteurs en matière de protection de l'enfance, je n'ai pu trouver de solution à l'obstacle juridique de sa recevabilité. À la différence de l'appel de *Témoignage chrétien*, notre rôle ne peut être de changer l'Église.

Le libellé de la proposition de résolution ne pouvant être amendé, il faudrait déposer un autre texte pour demander la création d'une commission d'enquête au champ élargi. La protection de chaque enfant contre les abus sexuels ressort en effet de notre responsabilité politique. Or, si la proposition de résolution était déclarée irrecevable, le problème des violences sexuelles à l'encontre des mineurs demeurerait pendant.

Je ne peux vous laisser dire que ma position s'agissant de la recevabilité de la proposition de résolution nierait le « droit de tirage » des groupes politiques ! Il s'agit seulement de veiller à ce qu'il s'exerce dans le respect de la Constitution et des textes pris pour son application. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle notre avis se limite à l'examen de la recevabilité. Du reste, notre commission émet un avis, qu'elle rend à la seule Conférence des présidents, chargée d'examiner la demande. Je respecte profondément le « droit de tirage », mais il doit se conformer aux règles qui s'appliquent à son endroit, en vertu des exigences constitutionnelles.

Si j'étais suivi s'agissant de la recevabilité de la proposition de résolution, il me semble, en opportunité cette fois, que nous devrions nous rapprocher des commissions des affaires sociales et de la culture pour envisager la création d'une mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs, dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions. Elle intégrerait ainsi dans son champ les crimes et délits dont souhaite traiter la présente proposition de résolution. Je vous rappelle que l'outil de la mission commune d'information a déjà été utilisé, avec succès, sur des sujets d'importance ; je pense notamment à la réinsertion des mineurs enfermés, à l'organisation et au financement de l'islam de France, à l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, au Mediator ou encore au naufrage

de l'Erika. Il ne s'agit pas de la version dégradée d'une commission d'enquête. Les missions communes d'information peuvent, en outre, s'intéresser à des matières qui, pour les raisons de recevabilité précédemment évoquées, ne pourraient faire l'objet d'une commission d'enquête.

**M. Patrick Kanner.** – Vous ne m'avez pas convaincu s'agissant de la recevabilité de notre proposition de résolution. J'anticipe, hélas, que nous n'obtiendrons pas de majorité. J'ai bien entendu les demandes d'élargissement du champ de la commission d'enquête dont nous demandons la création. En revanche, je ne crois pas que quiconque ait évoqué l'idée d'une mission commune d'information.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous avons pourtant évoqué ensemble cette possibilité...

**M. Patrick Kanner.** – Certes, mais pourquoi ne pas réfléchir à un élargissement du champ de la commission d'enquête que nous proposons ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous devons nous montrer stricts en matière de procédure. Je ne crois pas qu'il soit prévu à l'ordre du jour des commissions des affaires sociales et de la culture de débattre ce matin de la demande de création d'une mission commune d'information. Je ne suis pas certain de l'opportunité de lancer ce contre-feu sans prévenir les commissaires concernés, même si les présidents de commission peuvent formuler seuls une telle demande auprès de la Conférence des présidents. Je préfère, dans ce cas, que nous laissions un groupe politique être à l'initiative d'une demande de création d'une commission d'enquête au champ élargi, qui recueillera ensuite un avis de la garde des sceaux puis de notre commission des lois.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Très attaché moi-même au respect des procédures, j'attache de l'importance à votre appréciation. S'il ressort effectivement des prérogatives des présidents de commission concernés de saisir la Conférence des présidents d'une demande de création d'une mission commune d'information, je préfère également que les commissions concernées aient préalablement eu un échange en leur sein.

Je crains en revanche que votre hypothèse d'une commission d'enquête au champ élargi ne se heurte au même problème de recevabilité que la présente demande...

Monsieur Kanner, vous m'avez demandé de procéder, pour ce vote, à bulletin secret. Je vous rappelle toutefois que notre Règlement ne prévoit qu'une hypothèse d'application de cette procédure : les nominations. Je me vois donc, avec regret, dans l'obligation de ne pas accéder à votre requête. En application de l'article 20, le vote s'effectue en commission à main levée, sauf demande d'un vote nominal. Assumons notre vote auprès de nos électeurs !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je vois quelque contradiction dans votre propos. Dans l'hémicycle, bien sûr, le vote est public. Mais en l'absence de tribune et de captation vidéo, tel n'est pas le cas de nos travaux de commission. En outre, dans un vote à main levée, le compte rendu ne fait pas état du vote de chacun. Vous nous appelez à prendre nos responsabilités devant les électeurs : il faut donc un vote nominal. Quant à la demande initiale de Patrick Kanner, elle se justifiait par l'opinion, plus personnelle que politique, que chacun peut avoir sur le sujet.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Vous avez le goût du paradoxe ! Vous demandez à la fois un vote à bulletin secret et un vote nominal ! Je m’interroge donc sur la motivation véritable de votre demande initiale... Si vous souhaitez qu’il soit procédé à un vote nominal en lieu et place de la procédure de droit commun à main levée, en application de l’article 20 du Règlement, cinq sénateurs *a minima* doivent en faire la demande.

**M. Patrick Kanner.** – J’en fais donc la demande, avec mes collègues Jacques Bigot, Jean-Pierre Sueur, Marie-Pierre de la Gontrie et Laurence Harribey.

**Mme Esther Benbassa.** – Et moi aussi !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il y est donc fait droit. Nous allons procéder au vote nominal ; il s’agit de voter pour ou contre l’irrecevabilité proposée.

*Ont voté pour l’irrecevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d’une commission d’enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d’autorité, au sein de l’Église catholique, en France : MM. Philippe Bas, François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, François-Noël Buffet, Mme Agnès Canayer, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, M. Yves Détraigne, Mmes Catherine Di Folco, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Christophe-André Frassa, Mme Françoise Gatel, M. François Grosdidier, Mmes Sophie Joissains, Muriel Jourda, M. Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. François Pillet, André Reichardt, Vincent Segouin, Mmes Lana Tetuani, Catherine Troendlé et M. Dany Wattebled.*

*Total : 27*

*Ont voté contre l’irrecevabilité : Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, Pierre-Yves Collombat, Jérôme Durain, Jean-Luc Fichet, Mmes Marie-Pierre de la Gontrie, Laurence Harribey, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Didier Marie, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Simon Sutour.*

*Total : 14*

*Se sont abstenus : Mmes Maryse Carrère, Josiane Costes, Nathalie Delattre et M. Loïc Hervé.*

*Total : 4*

*La commission estime la proposition de résolution irrecevable.*

**Mme Sophie Joissains.** – Nous souhaitons aussi voter sur la demande de création d’une mission commune d’information portant sur l’ensemble des problématiques de pédophilie et les actes commis par toutes les personnes ayant autorité.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne suis pas d’accord avec notre collègue, pour une raison de procédure. Nous sommes réunis sur un ordre du jour déterminé et nous avons statué démocratiquement sur notre proposition de résolution. S’il est envisagé de créer une autre commission d’enquête ou une autre mission d’information, il faut l’inscrire à l’ordre du jour de notre prochaine réunion.



**Mme Sophie Joissains.** – Nous nous posons tous des questions sur ces problèmes qui touchent certes l'Église catholique, mais aussi les autres confessions ou l'Éducation nationale. À Aix-en-Provence s'est suicidé un directeur d'école accusé d'attouchements et qui avait été muté deux fois précédemment pour ces raisons. Si nous devions simplement décider l'irrecevabilité de la proposition de résolution du groupe socialiste et républicain, nous en serions réduits à une attitude qui ne correspondrait pas à ce que nous voulons. Nous devons donc nous prononcer sur le principe de cette mission commune d'information aujourd'hui même.

**Mme Françoise Gatel.** – Je soutiens la proposition de ma collègue, tout en entendant ce que dit Jean-Pierre Sueur. Nous ne sommes pas hors sujet par rapport à l'ordre du jour. Il existe parmi nous un consensus pour que ce sujet très important soit traité dans le champ élargi que nous avons évoqué. Je ne voudrais pas que notre vote sur l'irrecevabilité soit mal interprété et qu'on nous le reproche par la suite. J'assume mon vote, mais jusque dans sa phase finale, qui inclut la création de cette mission.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Tout à l'heure, j'ai dit que j'aurais préféré que cette proposition soit formulée autrement. Il y a été répondu d'une certaine façon, il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt. Maintenant, si vous voulez une autre commission d'enquête ou une autre mission d'information, libre à vous. Mais passons à autre chose !

**Mme Lana Tetuanui.** – N'oublions pas les collectivités ultramarines, qui sont elles aussi confrontées à ces problèmes.

**M. Jean Louis Masson.** – En effet, il faut passer à autre chose. Compte tenu du sujet, la responsabilité de créer une mission d'information incombe à la commission des affaires sociales.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – L'article 6 *bis* du Règlement dispose que « la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande ». Or nous n'avons été saisis d'aucune demande. La demande que vous formulez est légitime, mais qu'elle nous soit soumise lors d'une prochaine réunion.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'article 6 *bis* du Règlement concerne uniquement le « droit de tirage » des groupes. Le VII du chapitre X de l'instruction générale du Bureau dispose que, « sans préjudice de l'application de l'article 6 *bis*, alinéa 3, du Règlement, une mission commune d'information peut être créée par la Conférence des présidents à la demande d'un président de groupe politique ou des présidents des commissions intéressées ». Je m'inscris dans ce cadre.

J'ai bien senti qu'un certain nombre de nos collègues ne voulaient pas, en se prononçant pour l'irrecevabilité, donner l'impression qu'ils ne voulaient pas avancer dans le traitement de ce fléau que sont les abus sexuels sur mineurs et la pédocriminalité. Nous prenons ainsi le relais du groupe socialiste et républicain, qui nous suggère la création d'une commission d'enquête, proposition irrecevable comme il résulte des informations communiquées par la garde des sceaux. Nous devons donc rebondir en menant des investigations approfondies. Je n'ai pas besoin d'un vote de la commission pour formuler cette demande puisque c'est un pouvoir propre que je détiens de l'instruction générale du

Bureau. Néanmoins, pour permettre l'expression politique d'un accord éventuel de la commission, je ferai procéder au vote que réclame le groupe Union Centriste.

**M. Hervé Marseille.** – Vous pouvez en effet consulter la commission sur la proposition que vous ferez en Conférence des présidents.

**M. François Bonhomme.** – Je signale que les réseaux sociaux grouillent de messages sur les discussions que nous avons présentement...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'interprète ces initiatives procédurales comme la volonté de certains qui ont voté l'irrecevabilité de notre proposition de sortir de cette affaire en allumant immédiatement un contre-feu. D'ailleurs, M. Bonhomme a évoqué les réactions que l'on observe déjà. Nous sommes attachés à la procédure : un vote a eu lieu sur notre proposition, avant que ne soit évoquée l'idée de solliciter deux autres commissions pour la création d'une mission commune d'information, ce qui n'était pas inscrit à notre ordre du jour. Mme Joissains demande ensuite un vote qui n'a aucune nécessité.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Ce qui n'est pas nécessaire peut être utile !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre groupe ne prendra pas part au vote, pour des raisons de forme.

**M. Jean Louis Masson.** – Monsieur le président, votre proposition est pertinente. Mais il n'est pas nécessaire de nous faire voter sur la demande de création de cette mission commune d'information. Si un vote doit avoir lieu, il faut le reporter à la semaine prochaine, car il n'y a aucune urgence, sinon médiatique. Je partage la position de notre collègue Jean-Pierre Sueur.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Il ne faut pas galvauder ce sujet très important et très sensible. Le groupe socialiste et républicain a eu la courtoisie de solliciter les différents groupes sur cette commission d'enquête. Aussi, j'aimerais avant toute chose que nous puissions discuter au sein de nos groupes de la création éventuelle de cette mission commune d'information. Le vote que demande le groupe Union Centriste est prématuré.

**Mme Nathalie Delattre.** – Nous avons dit que le libellé de cette commission d'enquête n'était pas opportun, mais que nous souhaitons trouver dès ce matin une solution en élargissant cette commission d'enquête à l'ensemble des structures accueillant des enfants ou des adolescents.

**M. Jacques Bigot.** – Si j'ai bien compris, monsieur le président, vous souhaitez savoir si votre proposition de création d'une mission commune d'information recueille l'avis favorable de la commission. En écoutant les uns et les autres, il apparaît que l'objet de cette mission commune d'information doit être affiné – et pourquoi pas une commission d'enquête ? Si vous souhaitez recueillir l'avis de la commission, il faut alors préciser le contour et l'objet de cette mission d'information ou de cette commission d'enquête. Ou bien vous formulez la demande directement en Conférence des présidents. À partir de ce qu'on dit les uns et les autres ce matin, il vous appartient, et à vous seul, de proposer la création de cette mission commune d'information.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il est plus démocratique que cette demande fasse l'objet d'une consultation, comme le réclament nos collègues du groupe Union Centriste, sachant que le vote sur la recevabilité de la proposition du groupe socialiste et républicain

avait en toile de fond cette solution alternative. Nathalie Delattre souhaite plutôt une commission d'enquête, à l'objet identique, mais, en tant que président de commission, je ne dispose d'aucun droit d'initiative en la matière. À ce jour, la seule façon de mener à bien un travail pour faire émerger la vérité et formuler des propositions pour mieux protéger les enfants, c'est celle que nous proposons.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Vous ne pourrez éviter que cela n'apparaisse comme un nuage de fumée et une mesure dilatoire.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – En aucun cas !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pourquoi la commission des lois ne se constituerait-elle pas en commission d'enquête, comme elle l'a fait pour l'affaire Benalla, sur un sujet plus large que celui qui était prévu à l'origine ? Nous ne prendrons pas part au vote.

**M. Dany Wattebled.** – Procédons à un vote nominal !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je constate qu'au moins cinq membres de la commission formulent cette demande.

*Ont voté en faveur de la demande de création d'une mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions : MM. Philippe Bas, François Bonhomme, François-Noël Buffet, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mmes Nathalie Delattre, Jacky Deromedi, M. Yves Détraigne, Mmes Catherine Di Folco, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Christophe-André Frassa, Mme Françoise Gatel, MM. François Grosdidier, Loïc Hervé, Mmes Sophie Joissains, Muriel Jourda, M. Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. François Pillet, André Reichardt, Vincent Segouin, Mmes Lana Tetuani, Catherine Troendlé et M. Dany Wattebled.*

*Total : 30*

*S'est abstenu : M. Jean Louis Masson.*

*Total : 1*

*N'ont pas pris part au vote : Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, Pierre-Yves Collombat, Jérôme Durain, Jean-Luc Fichet, Mmes Marie-Pierre de la Gontrie, Laurence Harribey, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Didier Marie, Thani Mohamed Soilihi, Jean-Pierre Sueur et Simon Sutura.*

*Total : 13*

*La commission approuve la demande de création d'une mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions.*

## **Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – La commission des lois est appelée aujourd'hui à se prononcer sur la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, déposée par notre collègue Bruno Retailleau et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains.

Cette proposition de loi repose sur un constat, partagé par tous : celui d'une radicalisation des actes de violence et de dégradation commis lors des manifestations se déroulant sur la voie publique. Aucun d'entre nous n'a oublié les scènes qui se sont déroulées à Paris en marge de la manifestation du 1<sup>er</sup> mai dernier.

Les débordements et la présence de « casseurs » dans les manifestations ne sont, certes, pas nouveaux, mais force est de constater que les pouvoirs publics sont aujourd'hui confrontés à la montée en puissance de groupuscules ultraviolents, notamment désignés sous le terme de *black blocs*, qui nuisent au libre exercice du droit de manifester sur notre territoire. Ces entités éphémères, qui se créent et disparaissent à l'occasion de chaque manifestation, ont en effet pour unique objectif de se fondre aux cortèges pacifiques en vue de commettre des dégradations et des violences.

Il serait erroné de dire que nous sommes, face à ces phénomènes de violence, complètement démunis. Au cours des vingt dernières années, le législateur a en effet renforcé le cadre juridique de maintien de l'ordre en créant de nouveaux outils destinés à prévenir, le plus en amont possible, les débordements dans les manifestations publiques : l'autorité administrative s'est ainsi vu doter de nouvelles prérogatives, parmi lesquelles la possibilité, lors des manifestations, de recourir à la vidéoprotection ou d'interdire le port et le transport d'objets pouvant constituer une arme ; le législateur a, d'autre part, renforcé l'arsenal répressif, en créant une série d'incriminations spécifiques destinées à sanctionner les faits troublant ou susceptibles de troubler l'ordre public commis à l'occasion d'une manifestation, notamment le délit de participation à un groupement violent créé par la loi du 2 mars 2010.

Nous sommes ainsi progressivement passés d'une logique de masse, qui se traduisait par un traitement global de la manifestation, à une logique plus « chirurgicale », qui vise à écarter de la foule les individus perturbateurs ou les « casseurs », tout en permettant aux cortèges pacifiques de continuer à manifester.

Force est toutefois de constater que la systématisation et la radicalisation des violences nous conduisent aujourd'hui à questionner l'efficacité de cet arsenal juridique.

La volonté de judiciariser le maintien de l'ordre et de mieux appréhender, sur le plan pénal, les débordements à l'occasion d'une manifestation se heurte en effet, dans la pratique, à des difficultés opérationnelles majeures. Les contraintes liées au maintien de l'ordre nuisent très souvent à la qualité des procédures diligentées ainsi qu'à la collecte des preuves qui permettraient d'imputer les infractions constatées aux personnes interpellées.

Qui plus est, la présentation en masse de personnes interpellées aux autorités de police judiciaire n'est généralement pas compatible avec le cadre juridique inhérent au placement en garde à vue.

Or, faute d'éléments de preuve ou de procédure solides, les parquets sont, bien trop souvent, contraints de prononcer des classements sans suite.

Les difficultés à engager des procédures judiciaires sont exacerbées lorsqu'il s'agit de *black blocs*, car ceux-ci recourent à des modes d'action spécifiques, conçus pour entraver l'intervention des pouvoirs publics. Il est ainsi particulièrement difficile d'interpeller les *black blocs* au cours d'une manifestation, en raison de leur capacité à se fondre rapidement parmi les manifestants pacifiques, après avoir abandonné voire brûlé leurs équipements. Il n'est pas plus aisé de les identifier *a posteriori*, via des images de vidéoprotection, car ils agissent masqués et vêtus de noir.

Sans avoir pour ambition de résoudre l'ensemble des difficultés soulevées, qui, pour partie, relèvent de l'organisationnel, la proposition de loi dont nous sommes saisis vise à y apporter une première série de réponses et à faciliter l'action des pouvoirs publics à l'égard de ces groupuscules ultraviolents.

Cette proposition de loi comporte trois volets.

Son premier volet, composé des trois premiers articles, est préventif : il vise à doter l'autorité administrative de nouveaux instruments destinés à prévenir, le plus en amont possible, l'infiltration des manifestations pacifiques par des individus violents.

En premier lieu, il confère au préfet la possibilité de diligenter, par arrêté, un contrôle des effets personnels des passants dans le périmètre ou aux abords d'une manifestation, lorsqu'il existe des risques de troubles graves à l'ordre public. Ces contrôles comprendraient des palpations de sécurité et des fouilles de sacs et ne pourraient s'effectuer qu'avec le consentement des personnes contrôlées. Il n'est en revanche pas prévu que des contrôles d'identité et des fouilles de véhicules puissent être réalisés. Il s'agit, à quelques différences près, d'une extension des périmètres de protection que nous avons créés dans la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

En deuxième lieu, la proposition de loi vise à autoriser les préfets à prononcer, à l'encontre de toute personne susceptible de représenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, une interdiction de participer à une manifestation, assortie, le cas échéant, d'une obligation de « pointage » auprès d'un représentant de l'autorité publique.

L'interdiction de manifester n'est pas inconnue de notre droit, mais elle n'existe, actuellement, qu'à titre de peine complémentaire, pour une durée de trois ans. Il s'agirait, ici, d'en faire une mesure administrative préventive, mais en limitant sa durée de validité à une seule manifestation. Il s'agit d'ailleurs d'une proposition qu'avait faite, en 2015, notre ancien collègue député Pascal Popelin dans son rapport au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative au maintien de l'ordre !

Enfin, les auteurs de la proposition de loi proposent la création de fichiers départementaux recensant l'ensemble des mesures d'interdiction de manifester, qu'elles soient prononcées dans un cadre judiciaire ou administratif, afin d'en faciliter le suivi, notamment à l'occasion des contrôles de police.

Ces mesures, j'en suis consciente, confèrent à l'autorité préfectorale de larges prérogatives. Mais elles ont le mérite de permettre d'écarter, avant même que la manifestation ne débute, les individus qui sont animés par la seule volonté de commettre des dégradations. Il

ne s'agit en aucun cas de porter atteinte à la liberté de manifester, mais, au contraire, d'en garantir le libre exercice pour les manifestants pacifiques, en évitant qu'ils ne soient pris en otage par une poignée d'individus désireux de se livrer à une action violente !

La création de ces mesures présenterait également l'avantage de compléter l'arsenal juridique à disposition de l'autorité préfectorale et ainsi de permettre une réponse graduée en cas de menace à l'ordre public. Car il est préférable, j'en suis convaincue, d'empêcher quelques individus violents de manifester plutôt que d'interdire la tenue d'une manifestation !

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous proposerai d'adopter ces trois mesures, sous réserve de plusieurs garanties destinées à en assurer la proportionnalité. C'est l'objet des amendements que je présenterai.

Le deuxième volet de la proposition de loi comprend plusieurs dispositions pénales afin de sanctionner plus sévèrement les auteurs de violences et de dégradations dans les manifestations sur la voie publique.

Il vise tout d'abord à ériger en délit la dissimulation volontaire du visage dans une manifestation, qui est actuellement punie d'une contravention de 5<sup>e</sup> classe.

Il tend, par ailleurs, à élargir l'infraction de participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme, afin de viser non seulement le port d'armes, mais aussi le port d'armes par destination et de fusées et artifices.

Enfin, plusieurs dispositions renforcent notamment la peine complémentaire d'interdiction de manifester.

Comme pour le volet préventif, je vous proposerai d'adopter ces dispositions pénales, sous réserve de plusieurs amendements qui visent à préciser le texte, dans un souci de garantir le respect des principes de légalité des délits et des peines et d'intelligibilité et de clarté de la loi pénale.

Le dernier volet de la proposition de loi, qui correspond à l'article 7, tend à réformer le régime de la responsabilité civile applicable en cas de dommages causés dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique.

Il instaure une présomption de responsabilité civile « collective » des personnes condamnées pénalement pour des infractions commises à l'occasion d'une manifestation, y compris pour des dommages sans lien avec la faute commise par chacune de ces personnes.

Cette disposition est, sans aucun doute, celle qui soulève le plus de difficultés dans le texte. C'est pourquoi je me permets, avant même la discussion des amendements, d'insister sur ce point.

Cette disposition appelle, tout d'abord, de nombreuses réserves constitutionnelles, dans la mesure où elle permettrait de reconnaître la responsabilité d'un individu pour des dommages qu'il n'a pas causés.

Elle risquerait, ensuite, d'affaiblir la protection des victimes : en effet, il existe actuellement un régime de responsabilité sans faute de l'État pour tous les dommages commis lors des manifestations sur la voie publique, ce qui garantit un remboursement des victimes.

En créant un régime concurrent de responsabilité, qui plus est à l'encontre de personnes dont il y a fort à penser qu'elles seraient insolvables, nous ne sommes pas certains des effets engendrés, surtout que les victimes se portent rarement partie civile : il convient de garder le principe d'une responsabilité sans faute de l'État.

C'est pourquoi je vous proposerai, dans mes amendements, de réécrire cet article 7, dans le but d'inscrire dans la loi la possibilité pour l'État de se retourner contre les auteurs des dommages. Il s'agit ainsi de s'assurer que les responsables, sur le plan pénal, de ces dommages participent effectivement à l'indemnisation des victimes.

**Mme Esther Benbassa.** – Félicitations à notre collègue pour son rapport très synthétique. L'aspect répressif de ce texte, superflu et inapplicable, m'inquiète. Je ne sais pas si M. Retailleau prend souvent part à des manifestations ; moi si ! Le pointage est très difficile. Il est question de fichiers de personnes interdites de manifestation : cessons d'avoir la mémoire si courte ! Et après ? Nous allons fichier les personnes aux yeux bleus ? Ce texte va à l'encontre des droits de l'homme. Nous voulons tous endiguer, canaliser, éradiquer ces violences dont tout le monde souffre. Mais faites des lois applicables et non de tels textes populistes destinés à conforter vos électeurs.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – En lisant ce texte, qui succède à bien d'autres de la même veine, je me suis demandé quelle serait la différence entre un régime appliquant de telles lois et un régime d'extrême droite. Qu'est devenu le Sénat défenseur des libertés, réfractaire à la mode et aux émotions populaires ? Il s'agit de neutraliser quelques individus.

**M. Philippe Bas, président.** – Quelques dizaines !

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Et très violents !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Faut-il à ce point, pour ce faire, violenter les libertés publiques ? Il existe une direction générale de la sécurité intérieure dans ce pays ! Ses agents savent peut-être comment les neutraliser ! Depuis le temps qu'on durcit le code pénal, qu'on invente des peines nouvelles ! La réaction de notre rapporteur sur l'article 7 a failli me soulager : prévoir une responsabilité collective, c'est un peu fort. On n'a pas vu cela depuis la condamnation de Courbet à faire reconstruire la colonne Vendôme à ses frais.

Il existe d'autres moyens pour parvenir à ce résultat. J'ai récemment fait un stage parmi les forces de gendarmerie en Guyane : ce sont des gendarmes républicains très efficaces et je peux vous dire qu'ils ont de quoi s'occuper. Il faudrait simplement renouveler leur matériel vieillissant. C'est plus urgent que de s'en prendre une nouvelle fois au code pénal. Je ne comprends pas qu'un groupe aussi honorable puisse proposer un tel texte.

**M. Philippe Bas, président.** – Donnez à la commission une chance de l'améliorer ! Notre rapporteur a fait des propositions.

**M. Dany Wattebled.** – Il n'est pas question de supprimer le droit de manifester, droit légitime. Il est question ici de groupuscules très violents, organisés, qui n'ont d'autre but que de casser. Leurs membres étant masqués, il n'y a aucun moyen de les identifier. Vous parlez de contrôle aux abords des manifestations : encore faut-il que les gens s'y soumettent ! Dorénavant, pour accéder aux stades, il faut se soumettre à une fouille systématique.

**M. Jérôme Durain.** – Notre groupe condamne fermement les violences qui ont lieu en marge des manifestations. Pour autant, nous nous abstenons ce matin sur ce texte,

nous réservant pour le débat en séance. Il s'agit là d'un texte très politique qui soulève des questions sur son contexte, sur les principes qui le sous-tendent et sur ses aspects pratiques.

Sur son contexte : nous sommes sur une tendance longue de pacification de la rue, même si je ne minimise pas les violences qui ont lieu récemment lors de manifestations ni ne nie l'existence des *black blocs*.

Les principes : ce texte confronte les impératifs d'une nécessaire sauvegarde de l'ordre public et la protection des droits et des libertés ; nous estimons qu'il rogne sur les libertés publiques et la liberté de manifester. À cet égard, l'article 7 est quelque peu caricatural, avec cette présomption de responsabilité civile collective, qui embête notre rapporteur. Je ne parle même pas des autres mesures.

En séance nous adopterons une position critique.

**M. François Grosdidier.** – Le droit de manifester est restreint quand les pouvoirs publics interdisent une manifestation au motif qu'ils n'ont plus la capacité de contenir ses éventuels débordements. Pour garantir ce droit, il faut donc s'assurer que les manifestations ne donnent lieu à aucun débordement, ce que les organisateurs sont incapables d'assurer. Il faut donc empêcher ceux qui sont devenus de véritables professionnels du détournement de ce droit. Cette proposition répond à ce souci de façon très pragmatique en s'inspirant de mesures qui ont fait leurs preuves contre les hooligans dans le football professionnel et même dans le football amateur. Ce n'est nullement attentatoire aux libertés publiques ; au contraire c'est la meilleure façon de les protéger.

**M. Jean Louis Masson.** – Par le passé, il n'y avait pas de groupes aussi violents qu'actuellement. Il n'est donc pas aberrant que la loi puisse évoluer, car nous sommes confrontés à une situation nouvelle qui se dégrade. Prendre des mesures contre les auteurs de telles violences n'est pas attentatoire aux libertés, mais garantit à chacun la liberté de manifester paisiblement.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Si l'on n'organise pas l'ordre public, on empêche les gens de s'exprimer. Je suis pour la liberté de manifester, mais on ne peut pas laisser tout faire, notamment lorsque des individus masqués empêchent les autres de s'exprimer. J'ai été adjointe à la sécurité de la ville de Tourcoing : je sais d'expérience qu'il est très difficile d'intervenir même quand on est prévenu à l'avance de la venue de casseurs.

**M. Henri Leroy.** – Pour rebondir sur les propos de notre collègue Pierre-Yves Collombat, il est vrai que nos forces de l'ordre disposent d'experts très bien formés à toutes les techniques de maintien de l'ordre. Le centre de Saint-Astier leur permet même de se préparer à affronter la guérilla urbaine. Mais les forces de sécurité, dans leur ensemble, ne sont pas formées pour faire face à des casseurs masqués. Cette proposition de loi répond donc aux attentes de nos forces de sécurité qui seront ainsi armées juridiquement pour accomplir leur mission.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je salue le travail réalisé par notre rapporteur, ainsi que l'initiative du président Retailleau et du groupe Les Républicains. Je me range toutefois du côté de ceux qui estiment que ce texte présente des risques pour les libertés individuelles. Les groupes qui sont visés font preuve d'ingéniosité : aussitôt repérés, ils inventent d'autres modalités d'intervention. Quand cette loi aura été adoptée, ils s'adapteront. Il vaut mieux faire porter l'effort sur le démantèlement de ces groupes. C'est un gros travail



de renseignement, mais il ne faut pas tomber dans le piège de la division qui nous est tendu par ces groupes violents. Je suis donc très réservé sur cette proposition de loi, malgré la qualité du rapport.

**M. François Pillet.** – L'exposé des motifs est très clair : il s'agit de protéger une liberté, sans porter atteinte à l'exercice d'autres libertés. Le rôle du Sénat est de trouver un équilibre. Il faut reconnaître que certaines manifestations n'ont pas eu lieu parce que les organisateurs craignaient la venue d'éléments perturbateurs. Cette proposition de loi ne vise pas les manifestants, mais ceux qui pervertissent l'exercice de la liberté de manifester. Je rends hommage à l'objectivité de notre rapporteur qui, bien que la proposition de loi émane de son groupe, l'a amendée dans le sens que je viens d'indiquer. Elle a fait preuve de la même indépendance intellectuelle que notre collègue Josiane Costes lorsqu'elle était rapporteur d'une proposition de loi présentée par son groupe, relative à la prévention des conflits d'intérêts liée à la mobilité des hauts fonctionnaires.

Le texte, tel qu'il existe, n'est pas satisfaisant ; le texte, quand nous aurons adopté les amendements de notre rapporteur, sera conforme à l'éthique sénatoriale.

**M. Philippe Bas, président.** – Bien qu'il soit déjà intervenu, je donne exceptionnellement la parole à notre collègue Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Premièrement, on nous parle de protéger les libertés, mais on le fait en les réduisant, c'est un peu curieux ! J'entends aussi parler de violence inouïe ; nous ne sommes plus très nombreux à avoir connu Mai 68, mais il me semble que c'était autre chose. Je vous invite à relire les remarquables instructions que le préfet Grimaud avait données à ses troupes à l'époque.

Plutôt qu'un tel texte, les forces de l'ordre attendent des décisions politiques claires, contrairement à ce qui s'est passé à Notre-Dame-des-Landes, où on a laissé pourrir la situation.

Deuxièmement, les forces de l'ordre attendent des équipements nouveaux qui leur font défaut...

**M. François Grosdidier.** – Elles manquent aussi de moyens juridiques !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais non ! On va adopter une loi qu'on n'aura pas les moyens d'appliquer ! Il faut neutraliser des groupes nuisibles, donnons-nous les moyens de les neutraliser préventivement.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Pour répondre à M. Durain, il se trouve que j'ai été prise dans une manifestation dans le quartier Montparnasse et que j'ai vu l'hôpital Necker-Enfants malades endommagé : les manifestants pacifiques étaient atterrés. Du coup, j'ai accepté de cosigner cette proposition de loi sans hésiter. Depuis, ayant été nommée rapporteur, j'ai pris du recul. L'important, c'est que des manifestations puissent se tenir et que le message militant puisse passer sans être brouillé. Mon objectif est de garantir à la fois la liberté de manifester et la liberté d'aller et venir.

Monsieur Wattebled, en ce qui concerne les fouilles, je pense effectivement qu'il faut s'inspirer du dispositif mis en œuvre pour les stades. Si une personne refuse d'être fouillée, les forces de l'ordre l'excluront du périmètre défini.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-5 assortit le dispositif prévu par l'article 1<sup>er</sup> de plusieurs garanties de nature à assurer une conciliation équilibrée entre les impératifs de sauvegarde de l'ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, en particulier de la liberté d'aller et venir et de la liberté de manifester.

L'amendement limite, en premier lieu, la possibilité pour le préfet de diligenter des contrôles aux abords d'une manifestation aux seules situations faisant craindre des troubles « d'une particulière gravité » à l'ordre public et exige qu'un arrêté motivé, plutôt qu'un arrêté simple, soit pris pour leur mise en œuvre.

En deuxième lieu, il circonscrit mieux la durée et l'étendue des périmètres de contrôle, afin d'éviter toute atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir.

De manière à garantir le respect du droit de mener une vie familiale normale, l'amendement prévoit, en troisième lieu, que les mesures de contrôle diligentées tiennent compte des impératifs de vie privée, professionnelle et familiale des personnes contrôlées.

Enfin, l'amendement procède à plusieurs modifications d'amélioration rédactionnelle ainsi qu'à la rectification d'une erreur de coordination.

**M. François Pillet, président.** – Cet amendement est de nature à répondre aux inquiétudes exprimées par certains de nos collègues.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pour les raisons déjà indiquées par mon collègue Jérôme Durain, le groupe socialiste et républicain s'abstiendra sur les amendements présentés par notre rapporteur et sur l'ensemble de cette proposition de loi.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-6 vise à réserver aux seuls agents appartenant aux forces de sécurité intérieure le soin de procéder aux mesures de contrôle diligentées par l'autorité préfectorale à l'occasion d'une manifestation.

En effet, la présence d'agents de sécurité privée et d'agents de police municipale sur les lieux d'une manifestation pourrait soulever des difficultés sur le plan opérationnel. Eu égard à l'évolution rapide des événements lors des manifestations, ces agents pourraient se trouver pris à partie dans des opérations de maintien de l'ordre, missions pour lesquelles ils ne sont ni formés ni autorisés à intervenir.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

*Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 deviennent sans objet.*

## *Article 2*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-7 procède à plusieurs modifications au sein de l'article 2 afin d'assurer la proportionnalité de la mesure d'interdiction administrative individuelle de manifester.

Il tend, en premier lieu, à mieux caractériser les raisons pour lesquelles la participation d'une personne à une manifestation est susceptible de constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public. Il s'agit de s'assurer que seuls les individus constituant une réelle menace pour l'ordre public, en raison de leur appartenance à des groupuscules violents ou des actes délictueux commis à l'occasion de précédentes manifestations, puissent être visés par une interdiction de manifester.

En deuxième lieu, l'amendement prévoit que l'arrêté préfectoral précise, outre la manifestation objet de l'interdiction, les lieux concernés par cette interdiction.

Eu égard à la jurisprudence constitutionnelle relative aux interdictions de séjour mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence, l'amendement précise que les lieux faisant l'objet de l'interdiction ne pourront inclure ni le domicile ni le lieu de travail de la personne concernée, de manière à garantir le droit à une vie familiale normale.

Enfin, l'amendement fixe une obligation de notification à l'intéressé de l'arrêté d'interdiction, au maximum 48 heures avant la date prévue de la manifestation. Cette notification a pour objet, d'une part, de permettre à la personne concernée de saisir a priori le juge administratif et, ainsi, de garantir le droit au recours effectif, d'autre part, de s'assurer que l'infraction de participation à une manifestation en méconnaissance d'un arrêté d'interdiction soit constituée.

**M. François Pillet, président.** – Cet amendement prend en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, afin d'éviter une censure.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

## *Article 3*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-8 procède à plusieurs modifications de l'article 3 de la proposition de loi, relatif à la création d'un fichier recensant les personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester.

Il restreint tout d'abord les finalités du fichier, de manière à en assurer la proportionnalité.

Il prévoit, par ailleurs, la création d'un fichier national, plutôt que d'un fichier départemental, dont la mise en place serait assurée par un arrêté du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur. En effet, la coexistence de plusieurs fichiers départementaux pourrait se révéler contre-productive sur le plan opérationnel.

De manière à se conformer au régime prévu par l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui concerne les fichiers mis en œuvre pour le compte de l'État, l'amendement précise que le décret en Conseil d'État prévu pour l'application de l'article sera pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

**M. François Pillet, président.** – Notre rapporteur a pris la précaution d'établir une rédaction qui tienne compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des pouvoirs de la CNIL. Je rappelle qu'en 2012, lors de l'examen d'une proposition de loi relative à la protection de l'identité, le Sénat avait rejeté la création d'un fichier que j'avais appelé le « fichier des gens honnêtes » et le Conseil constitutionnel avait repris une partie de nos arguments dans la décision de censure de ce fichier.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

#### *Article 4*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'article 4 de la proposition de loi transforme en délit la contravention de dissimulation du visage dans une manifestation ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique.

Afin de préciser la définition de l'infraction, il paraît utile d'introduire la mention, qui figure aujourd'hui à l'article R. 645-14 du code pénal, selon laquelle la dissimulation a pour but d'éviter l'identification du manifestant dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public. Tel est l'objet de l'amendement COM-9.

**M. François Pillet, président.** – Cet amendement nous renvoie au débat plus général sur les tenues vestimentaires empêchant de reconnaître une personne dans l'espace public.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On peut constater le fait qu'une personne est masquée. Dès que l'on s'aventure sur le terrain de l'intention, la chose est beaucoup plus délicate : on peut se masquer le visage pour se protéger des gaz lacrymogènes.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Le texte de la proposition de loi répond à cette objection en réservant la possibilité que la dissimulation du visage réponde à un « motif légitime ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Motif légitime ! M. Benalla a dit, hors de son audition, qu'il était intervenu pour protéger ses camarades.

**M. François Pillet, président.** – Il reviendra au juge d'apprécier.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

#### *Article 5*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-10 a pour objet d'harmoniser la définition des infractions prévues par les auteurs de la proposition de loi.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-4 prévoit pour les tentatives un quantum de peine inférieur à celui applicable aux délits correspondants. Avis défavorable : la règle en droit pénal est de sanctionner pareillement les tentatives et les délits eux-mêmes. Je ne souhaite pas y déroger ici.

**M. François Pillet, président.** – C'est un rappel pertinent... La tentative échoue souvent pour des raisons extérieures à la volonté de l'auteur !

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination COM-11 est adopté.*

### **Article 6**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'article 6 vise à étendre le champ d'application de la peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et à ajouter éventuellement une obligation de « pointage ». L'amendement COM-12 tend à transférer les dispositions relatives la peine complémentaire d'interdiction de manifester sur la voie publique du code de la sécurité intérieure vers le code pénal et à déplacer les sanctions applicables à cette peine complémentaire dans la section du code pénal idoine. Ces peines sont rarement prononcées, notamment par manque de lisibilité de ces dispositions.

Nous clarifions ainsi la rédaction de l'obligation de « pointage » devant toute autorité publique désignée par la juridiction de jugement, par exemple un officier de police judiciaire dans un commissariat, et maintenons l'obligation pour la juridiction de fixer les lieux concernés par l'interdiction de manifester.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

### **Article 7**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-13 vise à garantir la proportionnalité et l'efficacité du régime de responsabilité civile en matière de dommages causés à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique. Tout en maintenant la responsabilité de l'État, nous nous assurons que les responsables de dommages participent effectivement à l'indemnisation des victimes, en prévoyant une faculté d'action récursoire de l'État à l'encontre des manifestants à l'origine des dommages. C'est un dispositif plus efficace...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'intention est excellente. Mais toute personne prise sur le fait en train de dégrader du matériel peut déjà être sanctionnée. Pourquoi ajouter une infraction ? S'il s'agit de sévir contre des agressions sur les personnes, nous abordons un tout autre domaine...

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Il s'agit ici non pas d'infraction mais d'indemnisation. L'État est responsable : s'il est condamné, il peut alors se retourner contre les auteurs.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On change de système... Celui qui existe aujourd'hui a ses avantages et ses inconvénients.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'État est responsable de tout aujourd'hui !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Oui, parce qu'il y a trouble à l'ordre public !

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Mais il est causé par des individus... On pourrait presque dire : qui casse, paye.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il y a là un problème de principe : la notion de trouble à l'ordre public disparaît. L'État doit rétablir l'ordre public, et en cas de défaillance, il engage sa responsabilité. On ne parle pas ici de vendetta, ni de simple dégradation, celle-ci ne peut être détachée du trouble profond à l'ordre public.

**M. François Pillet, président.** – Une lecture attentive de l'amendement vous rassurera : l'auteur – s'il est reconnu comme tel pénalement – est appelé à indemniser l'État qui est banquier du préjudice.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – L'action n'existe-t-elle pas déjà ? L'amendement n'est-il pas satisfait ? Il faudrait le réécrire, au moins, car la rédaction mentionne auparavant l'action pénale, or cette action récursoire vise bien des actions civiles - il serait bon de le préciser.

**M. François Pillet, président.** – Mme le rapporteur m'indique qu'elle va prendre en compte cette remarque et examiner la question.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

#### *Article additionnel après l'article 7*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement COM-14 concerne l'application de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

*La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.*

**M. François Pillet, président.** – J'indique que l'examen du rapport d'information consacré au vote électronique est reporté à la semaine prochaine.

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

| Auteur   | N° | Objet  | Sort de l'amendement |
|--|----|--|----------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup></b><br><b>Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations</b> |    |  |                      |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 5  | Encadrement du dispositif des périmètres de contrôle   | <b>Adopté</b>        |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 6  | Suppression de l'intervention des agents de police municipale et des agents de sécurité privée, au sein des périmètres de contrôle et aux abords de ce périmètre | <b>Adopté</b>        |

| <b>Auteur</b>  | <b>N°</b> | <b>Objet</b>  | <b>Sort de l'amendement</b>    |
|--|-----------|---|--------------------------------|
| M. GRAND   | 1         | Intervention des agents de police municipale au sein des périmètres de contrôle aux abords d'une manifestation  | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. GRAND   | 2         | Correction d'une erreur matérielle  | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| M. GRAND   | 3         | Possibilité pour les agents de police municipale et les agents de sécurité privée de procéder à des reconduites à l'extérieur du périmètre de contrôle                | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| <b>Article 2</b><br><b>Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester</b>   |           |   |                                |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 7         | Précision de l'interdiction administrative individuelle de manifester   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 3</b><br><b>Création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction administrative et judiciaire de manifester</b>  |           |   |                                |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 8         | Encadrement du fichier recensant les personnes faisant l'objet d'une interdiction de manifester   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 4</b><br><b>Délit de dissimulation du visage dans une manifestation</b>   |           |   |                                |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 9         | Précision de la définition de l'infraction de dissimulation du visage dans une manifestation  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 5</b><br><b>Sanction du port d'arme et du jet de projectile lors d'une manifestation</b>  |           |   |                                |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 10        | Harmonisation des incriminations liées à l'introduction ou au port d'une arme lors d'une réunion ou d'une manifestation sur la voie publique                          | <b>Adopté</b>                  |
| M. GRAND   | 4         | Diminution du quantum de la peine prévue en cas de tentative d'introduire ou de porter une arme dans une manifestation  | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 11        | Amendement de coordination  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 6</b><br><b>Peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et élargissement des peines complémentaires applicables aux délits de participation délictueuse à une manifestation</b> |           |   |                                |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 12        | Transfert des dispositions relatives à la peine complémentaire d'interdiction de manifester sur la voie publique du code de la sécurité intérieure vers le code pénal | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 7</b><br><b>Responsabilité civile en matière de dommages causés lors d'une manifestation</b>  |           |   |                                |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>  | 13        | Possibilité pour l'État d'exercer une action récursoire   | <b>Adopté</b>                  |

| Auteur                                       | N°        | Objet                 | Sort de l'amendement |
|--|-----------|-----------------------|----------------------|
| <b>Article additionnel après l'article 7</b> |           |                       |                      |
| <b>Mme TROENDLÉ, rapporteur</b>              | <b>14</b> | Application outre-mer | <b>Adopté</b>        |

**Proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information  
(nouvelle lecture) – Examen du rapport pour avis**

**Proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de  
l'information (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la  
commission**

**EXAMEN DES RAPPORTS**

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La présentation de mon rapport pour avis sur la proposition de loi et de mon rapport au fond sur la proposition de loi organique sera brève. Après l'échec sans surprise des commissions mixtes paritaires, l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, n'a pas changé grand-chose à ses rédactions de première lecture. Je rappelle que nous avons rejeté les deux textes en adoptant des questions préalables, à l'initiative respectivement de la commission de la culture et de notre commission.

Le texte des députés nous revient presque intact. Deux points seulement ont été modifiés. D'abord pour donner, de l'aveu même de la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée, « une portée plus opérationnelle » (sic) à la définition des fausses informations susceptibles de donner lieu à une procédure de référé. Celle-ci peut être engagée lorsque « des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de télécommunication publique en ligne ». Ensuite, pour créer une voie d'appel dans le cadre de la procédure de référé *ad hoc* instituée pour lutter contre les fausses informations : la cour d'appel se prononcerait dans les 48 heures suivant sa saisine.

Ce sont les deux seules novations. Je propose un rejet des textes, puisque les objections demeurent : risque d'atteintes aux droits et libertés constitutionnellement garantis et inefficacité du dispositif contre les vraies manipulations. Contrairement à ce que pense l'Assemblée nationale, je n'ignore pas l'existence des « usines à *trolls* » et des « fermes à clics » ; je sais que la désinformation numérique peut avoir des effets dommageables. Mais la précipitation et l'amateurisme ne sont pas de bonnes méthodes face à ces phénomènes. Nos collègues députés n'ont songé qu'en nouvelle lecture, et en séance publique, à créer une voie d'appel spécifique dans le cadre de la procédure de référé *ad hoc* qu'ils ont imaginée !

Je vous proposerai une fois encore d'adopter une question préalable sur la proposition de loi organique, car le Sénat est attaché aux libertés fondamentales.



Un nouveau ministre de la culture sera au banc du Gouvernement : il aura l'occasion de nous dire son sentiment, puisque comme député, il n'avait pas pris part au vote sur ces textes, et avait déclaré en substance à la radio en juin 2018 qu'ils n'étaient pas le moyen le plus approprié pour lutter contre les *fake news*.

Telle députée ne voit plus la différence entre des comptes twitter parodiques et la réalité des faits : elle en appelle à la censure des premiers au nom de la lutte contre les fausses informations. Je lui opposerai la pensée de Saint-Augustin : « *Humanum fuit errare, diabolicum est per animositatem in errore manere.* » Se tromper est humain, mais persévérer dans l'erreur par arrogance est diabolique.

**M. Jérôme Durain.** – Mon groupe partage l'essentiel de ce qui a été dit par le rapporteur, tant sur le fond que sur la méthode. Il s'associe donc à la motion présentée.

#### EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

##### *Article 1<sup>er</sup> (délégué)*

*La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 1<sup>er</sup>.*

##### *Article 2 (délégué)*

*La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 2.*

##### *Article 3 (délégué)*

*La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 3.*

##### *Article 3 bis (délégué)*

*La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 3 bis.*

##### *Article 10 (délégué)*

*La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 10.*

#### EXAMEN DE LA MOTION SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*La motion COM-1 est adoptée. En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique.*

*La réunion est close à 12 h 45.*



**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE  
LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR  
ORDONNANCE LES MESURES DE PRÉPARATION DU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Mardi 16 octobre 2018**

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures 05*

**Composition du Bureau de la commission spéciale**

**M. Jean Bizet, président.** – Au préalable, j'indique que le groupe LREM m'a fait savoir que c'est en définitive Richard Yung – et non pas André Gattolin – qui sera vice-président au titre de ce groupe. La composition du Bureau sera donc modifiée en conséquence.

**Audition sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes de M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel), M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie) et M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit et Mme Anne Sandretto, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des entreprises de Transport et de Logistique de France (TLF)**

**M. Jean Bizet, président.** – Notre ordre du jour appelle des auditions qui vont éclairer notre commission spéciale sur les enjeux et le contenu même du projet de loi d'habilitation qu'elle est chargée d'examiner. Nos premières auditions porteront sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes.

J'ai le plaisir d'accueillir en votre nom M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel), M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie), ainsi que M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit, et Mme Anne Sandretto, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des Transports et Logistiques de France (TLF).

Nous souhaitons recueillir vos analyses sur les conséquences d'une absence d'accord – nous serons peut-être fixés dans quarante-huit heures. Qu'en est-il du coût, avec des aménagements nécessaires à la mise en place des contrôles adéquats, des ressources humaines qui devront être mobilisées et des délais inévitables difficilement compressibles ?

Nous sommes évidemment préoccupés pour la fluidité des échanges transmanche et donc pour l'attractivité des ports français par rapport à leurs voisins néerlandais et belges. Face à ces enjeux, quelles solutions sont-elles envisageables ? J'étais hier à Genève pour réfléchir à l'évolution de l'OMC, et la question du Brexit est sur toutes les lèvres : la crainte est celle d'une fragilisation des Vingt-Huit.

J'ajoute que les ordonnances ne porteront que sur les questions nationales et non pas sur les questions qui relèvent de l'Union européenne.

**M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel)** – Quelques chiffres pour mesurer l'impact de la sortie de la Grande-Bretagne : par le tunnel sous la Manche, inauguré il y a vingt-quatre ans, transitent chaque année 1,6 million de camions, 2,5 millions de voitures, 21 millions de passagers – dont une moitié par Eurostar –, 2 500 trains de marchandises, 25 millions de tonnes de marchandises – plutôt à haute valeur –, pour une valeur marchande de 130 milliards d'euros et qui se répartissent à peu près à parts égales entre chacun des deux sens. La Grande-Bretagne ne produit pas que des services : ainsi, le saumon écossais est en grande partie tranché et fumé à Boulogne-sur-Mer ; par ailleurs, les pièces automobiles des voitures BMW sont montées dans les usines du Kent.

Le tunnel sous la Manche, c'est aussi 2 500 salariés qui travaillent 24 heures sur 24, 2 500 emplois induits et 250 000 emplois créés par l'activité économique qui en découle. Le tunnel sous la Manche voit aujourd'hui passer un quart des flux entre la Grande-Bretagne et l'Irlande et l'Europe des Vingt-Sept.

La première des conséquences du Brexit, quelle que soit sa nature, conséquence, selon moi, insuffisamment perçue, c'est que la Grande-Bretagne deviendra soit le 30 mars, soit après une période de transition très courte, un pays tiers. En termes de contrôle aux frontières et douaniers, ce sont les règles internationales des droits des pays tiers qui s'appliqueront, même si des aménagements sont possibles. Un certain nombre de conditions notamment définies par l'Europe s'appliqueront et influenceront sur la nature des contrôles.

Les États, qui sont chargés de ces contrôles policiers et douaniers, devront mettre en place des moyens adaptés à la situation. À cet égard, le tunnel sous la Manche sera la seule liaison terrestre entre la France et un pays tiers, et entre ce pays tiers et l'Europe. Nonobstant la qualité des services qui travaillent sur le dossier, il n'y a plus aujourd'hui de savoir-faire en France dans les services sur ce qu'est la gestion d'une frontière terrestre par laquelle transitent des millions de camions et de voitures avec un pays tiers : tout est à réinventer, alors même que la nature du Brexit reste largement inconnue.

L'ensemble des opérateurs considèrent qu'il faut faire preuve de réalisme compte tenu des très nombreux emplois en jeu. Points essentiels : les moyens logistiques et les moyens humains. En matière logistique, comme dans certains ports ou à Roissy-Charles-de-Gaulle, il faudra des entrepôts, des entrepôts frigorifiques, des quais de chargement-déchargement. La construction de ces installations par les États aura un coût très significatif. Concernant leur exploitation, le ministre du budget et des comptes publics a annoncé le recrutement de 700 douaniers – ce qui prendra du temps –, répartis sur toute la frontière du littoral. Ce sera certainement insuffisant compte tenu des flux – 24 heures sur 24.

Par exemple, le centre de contrôle des matières vivantes de Boulogne-sur-Mer est fermé entre minuit et cinq heures du matin. La concession du tunnel sous la Manche l'oblige à fonctionner 24 heures sur 24, 365 jours par an : les installations d'accueil des marchandises ne peuvent pas fermer la nuit. Pour les services de l'État, c'est un challenge considérable.

Les ports, qui ont l'habitude de recevoir des containers, disposent du *Cargo Community System* (CCS), système de prédéclaration qui permet de gérer leur réception. Ce système est fait pour des containers pour lesquels vous disposez d'un préavis raisonnable, et non pas pour des camions – par exemple 48 heures pour ceux qui sont en provenance

d'Afrique du Nord. Les camions qui ont chargé le matin à Garonor se présentent à l'entrée du tunnel sous la Manche – ou au port de Calais – deux heures et demie ou trois heures après. À ce jour, il n'existe aucun système informatique capable de gérer ces prédéclarations extrêmement courtes, même si les responsables du CCS ont prévu de transformer celui-ci. Toutefois, le produit informatique ne sera pas abouti le 30 mars et on ignore la nature des contrôles que l'Europe demandera à la France de faire respecter.

Les enjeux socio-humains ne sont pas suffisamment apparents : derrière tout cela, ce sont des emplois qui sont en jeu. Ce n'est pas la résolution ou la non-résolution du problème de l'Irlande du Nord qui facilitera la vie du littoral français, qui se retrouve dans une situation qu'il n'a pas connue depuis quarante ans et qui ne dispose pas des moyens informatiques, humains et logistiques pour gérer cette situation. Nous avons signalé à de nombreuses reprises à nos interlocuteurs que toute une série de dispositions devaient être revues urgemment. Ainsi, si rien n'est décidé le 30 mars, en théorie, les Eurostar et nos navettes ne pourront plus traverser la Manche, le saumon écossais ou irlandais n'arrivera plus à Boulogne-sur-Mer, les exportations de pommes de terre picardes seront interrompues, etc.

La disparition soit brutale, soit progressive d'accords intraeuropéens nécessitera la conclusion d'accords bilatéraux. Le secteur aérien maîtrise bien plus ce type de sujet dans la mesure où la France a toujours reçu des vols en provenance de pays tiers. Mais, pour une grande partie des ports et pour le tunnel sous la Manche, cette situation est nouvelle et concerne des sujets très techniques. En théorie, le 30 mars, tout devra avoir été signé avec la Grande-Bretagne. Or la France, ce que je peux comprendre, se refuse à ouvrir des conversations bilatérales tant que le « cadre » général du Brexit défini par l'Europe ne sera pas arrêté.

Enfin, concernant les nombreux entrepôts et quais, ceux-ci ne peuvent pas voir le jour avant deux ou trois ans compte tenu des réglementations auxquelles il faut se conformer. Il paraît souhaitable pour l'opérateur que je suis que les ordonnances, même si le Conseil d'État a indiqué qu'elles étaient peut-être mal définies et un peu larges, permettent de prendre des mesures d'exception, par exemple en matière d'urbanisme, de façon que les entrepôts soient construits dans des délais raisonnables, sans retard excessif, sans contestations inutiles – même si elles sont compréhensibles.

Quelle que soit la nature du Brexit, je le répète, la France va redécouvrir une frontière terrestre qu'elle n'a pas pratiquée depuis quarante ans.

**M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie)** – La situation exceptionnelle qui vient d'être décrite est applicable aux ports, les moyens pour traverser la Manche étant assez comparables en termes d'objectifs opérationnels.

Face au Brexit, en l'absence d'accord, nous sommes confrontés à un enjeu économique de très court terme avec le retour des contrôles douaniers à la frontière, des contrôles vétérinaires et phytosanitaires, et à un enjeu de plus long terme, celui du développement de nos échanges commerciaux directs avec l'Irlande – laquelle est aujourd'hui principalement approvisionnée *via* le Royaume-Uni.

Ce qui nous importe aujourd'hui, c'est principalement l'échéance de très court terme et le retour des contrôles aux frontières à partir du 30 mars en l'absence d'accord. Les contrôles occasionneront nécessairement des ralentissements et auront des impacts assez

difficiles à quantifier, mais probablement très importants sur les coûts des transports routiers, maritimes ou ferroviaires jusqu'au payeur final. Pour réaliser ces contrôles, il sera nécessaire d'adapter les infrastructures, les moyens immobiliers et humains.

Il y aura également, potentiellement, un impact à plus ou moins long terme sur les flux et une baisse de nos échanges commerciaux avec le Royaume-Uni du fait du renchérissement du coût des échanges et, probablement, des barrières tarifaires ou non tarifaires, comme les possibles divergences de normes.

Potentiellement, dès le 30 mars, il faudra pouvoir contrôler dans les ports, à destination du Royaume-Uni, 4,5 millions de camions par an, majoritairement depuis les Hauts-de-France – 4,3 millions –, mais aussi depuis la Normandie – entre 200 000 et 300 000.

HAROPA n'est concerné que marginalement par ces flux : la ligne directe de ferries entre Le Havre et Portsmouth traite environ 30 000 camions. En revanche, un port comme celui de Calais, qui traite jusqu'à l'équivalent de 2 millions de camions par an, est concerné au premier chef. Le port de Cherbourg traite l'équivalent de 200 000 camions par an. Citons également le port de Roscoff.

Pour faciliter ces échanges, il faudra réaliser des investissements sur les infrastructures pour permettre la gestion de ces flux, mais aussi sur les systèmes d'information permettant une dématérialisation totale des formalités douanières. Le *Cargo Community System*, utilisé pour les échanges maritimes avec l'Asie ou l'Amérique du Nord, peut être adapté au trafic transmanche, mais avec des exigences opérationnelles très différentes. Ainsi, le temps d'embarquement et de débarquement est d'environ quarante-cinq minutes, avec de nombreuses rotations. Le système doit être repensé pour pouvoir traiter ces flux transmanche très différents en termes de cadence de ceux que nous traitons à ce jour au Havre – même si nous y traitons chaque année 3 millions de conteneurs.

Nous devons pouvoir anticiper : les déclarations devront être faites avant l'embarquement sur le bateau de façon que la douane ou les services de contrôle puissent décider, avant même qu'ils ne débarquent, quels camions ils souhaitent contrôler physiquement. Dans les échanges avec la Chine ou les États-Unis, le taux de contrôle douanier physique des conteneurs est assez faible : de l'ordre de 1,5 %. Il faudra donc déterminer le niveau de contrôle physique du trafic transmanche.

S'agissant des marchandises soumises à un contrôle vétérinaire ou phytosanitaire, les contrôles des services du ministère de l'agriculture sont beaucoup plus systématiques. Les moyens à mettre en œuvre seront donc plus importants, notamment en matière de formation.

La situation est assez paradoxale : dans la perspective éventuelle d'un accord, on attend de réagir, mais, en l'absence d'accord, les mesures à mettre en œuvre seront extrêmement importantes. Il faudra alors adopter des mesures législatives pour accompagner cette situation d'exception.

**Mme Anne Sandretto, Déléguée générale TLF Overseas de l'Union des entreprises de Transport et de Logistique de France (TLF).** – L'Union TLF (Transport et Logistique de France) est une union professionnelle regroupant tous les métiers du transport – routier, maritime, aérien ainsi que les douanes – et la logistique. Nos adhérents sont tous concernés par les effets du Brexit, et inquiets. Nous représentons 25 % des salariés du secteur et comptons parmi nos adhérents dix-huit des vingt plus grandes entreprises françaises. Cela

correspond à 80 % des flux de messagerie express et 95 % des opérations douanières globales en France.

Le Brexit pose des problèmes en termes de sécurité, de sûreté et également de contrôle phytosanitaire. Les transporteurs routiers, jusqu'à présent, n'ont pas d'outil équivalent au *Cargo Community System* (CCS). Tout est à inventer. La plupart des trafics sont pris en compte par les organisateurs de transport, qui sont commissionnaires de transport. En France, ils ont une responsabilité, souvent élargie, en termes de résultats, dans les relations entre clients importateurs et exportateurs. Avec le Brexit, le Royaume-Uni passera d'État européen à État tiers.

Nous avons créé un groupe de travail transversal sur le Brexit, coordonné au niveau européen, et présidé par Olivier Thouard. Par ailleurs, nous présidons l'institut européen des douanes. Nous avons échangé avec nos homologues britanniques et avec l'administration fiscale et douanière britannique pour bâtir des hypothèses, car, actuellement, nous sommes dans le flou le plus complet.

**M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit de TLF Overseas.** – Président du groupe de travail sur le Brexit, je suis également Directeur fiscalité et douanes pour le groupe Gefco, qui intervient dans quarante-cinq pays dans le monde, dont la plupart des pays européens. M. Gounon a très bien présenté les enjeux dans son introduction ; j'entrerai dans le concret de nos professions.

Les transporteurs sont des commissionnaires de transport : nous vendons nos activités de transport à des grands groupes et à des PME. Nous avons très peu de chauffeurs, et faisons travailler les PME sur le territoire national ou européen, qui affrètent des camions et des chauffeurs. Elles n'ont parfois que trois camions ; la numérisation pourrait leur poser problème, l'obligation d'acheter une tablette par camion pourrait dissuader certaines d'aller en Angleterre... En septembre dernier, il nous a été dit, lors d'une réunion à Bruxelles, que 40 % des camions qui traversent la Manche sont polonais, car de moins en moins de chauffeurs ouest-européens acceptent de s'y rendre. Demain, nous risquons d'avoir des difficultés à trouver des chauffeurs.

La politique des licences pose également problème ; elle est à double tranchant : côté français et européen, les livreurs britanniques – certes peu nombreux – pourront livrer des marchandises, mais ne plus les ramasser. Et un camion français aura-t-il le droit de traverser, de livrer, puis de faire des ramassages chez dix à quinze équipementiers britanniques avant de revenir de nuit par le tunnel ou les ports ? Actuellement, cela se passe ainsi dans le secteur automobile, et cela doit continuer demain ; la pérennité des entreprises est en jeu. Nous sommes inquiets, et nos clients également. Ils prévoient des stockages pour quatre à cinq jours sur les zones frontalières – c'est déjà le cas pour l'industrie pharmaceutique en Grande-Bretagne.

Autre problème que vous avez soulevé, la façon de gérer les contrats. Actuellement, les contrats européens ne tiennent pas compte de la douane.

**Mme Anne Sandretto.** – Ni de la sûreté, non plus que de la sécurité !

**M. Olivier Thouard.** – Demain, les industriels auront peut-être à gérer la douane – beaucoup l'ignorent encore.

L'origine des produits sera source de difficultés. En cas de Brexit, dans le secteur automobile, les droits et taxes s'élèveront à 4 % pour les pièces et à 10 % pour les voitures. Si les échanges sont actuellement équilibrés, le trafic risque d'être remis en cause avec le Brexit : payer 4 % de douane pour acheter ses pièces puis 10 % lorsqu'on livre la voiture, ce n'est plus rentable. Tous les grands groupes britanniques s'interrogent sur le maintien de leur production au Royaume-Uni.

Si le Royaume-Uni devient un pays tiers, il sort du prisme européen de la certification. Ainsi, une aile d'avion quittant ce pays devra de nouveau être certifiée sur le sol français. Nous devons obtenir très rapidement des accords de reconnaissance de toutes ces certifications pour ne pas mettre en péril ces activités. Il en est de même pour les tests de produits, si les organismes européens ne sont plus reconnus au Royaume-Uni et inversement.

Les certificats phytosanitaires sont également un sujet crucial.

**Mme Anne Sandretto.** – Nous nous plaignions déjà du manque d'effectifs dans tous les ports. Le Brexit amplifiera la situation.

**M. Olivier Thouard.** – Vous avez mentionné Roscoff, port qui n'a pas de contrôle phytosanitaire, alors que l'agroalimentaire est l'une de ses principales activités. En cas d'importation ou d'exportation, en douane, ce certificat phytosanitaire est un préalable. Or l'Union européenne ne veut pas multiplier les points de contrôle : c'est une impasse pour les transporteurs. Nous n'allons pas envoyer des camions de Roscoff au Havre pour effectuer ce contrôle ! Il est urgent de trouver des solutions.

**Mme Anne Sandretto.** – Les commissionnaires de transport organisant le trafic – transport, logistique, douane – se retrouveront en complète illégalité. Et l'administration française ne plaisante pas avec cela !

**M. Olivier Thouard.** – Les délais seront fortement allongés. Nous essayons de trouver des solutions, mais la profession n'est pas prête. Lors d'une réunion à Bruxelles mi-septembre, les trois quarts des représentants des logisticiens des différents pays ont avoué ne pas être prêts ou ne pas avoir commencé à échanger avec leur administration.

L'énorme retard français est dû à l'incertitude : quelle entreprise embauchera si, demain, elle pourrait ne pas en avoir besoin ? Nous avons rencontré un membre de la « Task-force article 50 » de Michel Barnier, qui nous a donné la date du 28 octobre. Certes, mais que se passe-t-il ensuite ? Nous préférierions que cela soit terminé à cette date plutôt que de nous dire : « On en reparlera en décembre. »

**Mme Anne Sandretto.** – Cela nous pose des problèmes en termes de recrutement et de formation. Certaines entreprises feront face à une augmentation de 30 %, voire de 50 %, de leurs déclarations.

**M. Olivier Thouard.** – Il est déjà trop tard pour former suffisamment de personnes d'ici au mois de mars. Mon groupe estime qu'il devra recruter 50 % de personnels supplémentaires. Nous allons nous regrouper pour trouver des solutions.

**Mme Anne Sandretto.** – Nous réfléchissons à l'attractivité de nos métiers et allons mutualiser les efforts.



**M. Olivier Thouard.** – Déclarant de douane est un métier plutôt bien payé, nous devrions réussir à recruter.

Demain, je ne saurai pas comment faire pour démarrer sur la plateforme de Calais. Nous avons quelques camions partant du Havre vers l'Angleterre. Nous n'avons pas d'équivalent au CCS. Nous devons nous interfacer, mais sur qui ? Les grands groupes peuvent gérer des données. En cas d'export de la France vers le Royaume-Uni, nous devons valider l'export en sortie, pour des raisons de sécurité, mais aussi pour des raisons fiscales : cela justifie la facture hors taxe transmise à notre collègue britannique. Une telle plateforme électronique existe dans les aéroports, ou dans les ports du Havre ou de Marseille-Fos *via* le système AP+ . Comment devons-nous travailler demain avec les ports ?

Depuis le mois de mai, nous échangeons avec *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC, l'administration douanière et fiscale britannique) sur les pré-déclarations. Elle autorisera l'import dès que les marchandises quitteront les ports français ; la déclaration de douane sera déposée dès la voie portuaire française passée, et les contrôles nécessaires seront réalisés durant la traversée. Au déchargement, soit les camions partiront directement, soit ils seront mis de côté en cas de problème. Vous êtes les premiers à évoquer ce sujet.

**M. Jacques Gounon.** – Il n'y a pas de symétrie entre la France et le Royaume-Uni : le Royaume-Uni prévoit de réaliser des contrôles physiques jusqu'à vingt-cinq kilomètres à l'intérieur de ses terres, tandis que la France, en raison des règles communautaires, ne peut contrôler les marchandises en dehors des points d'entrée sur le territoire – ports et terminal du tunnel. Elle ne peut le faire, sinon que par des corridors sécurisés. L'application des règles britanniques est plus pragmatique. Pour le tunnel sous la Manche, l'import et l'export sont également répartis : la France reçoit sur son territoire autant de marchandises que la France, le Benelux et l'Allemagne en envoient en Grande-Bretagne.

Dans le tunnel sous la Manche, une navette camions part toutes les dix minutes – l'équivalent de Ryanair, avec déchargement en dix minutes et rechargement en dix minutes. La traversée ne dure que trente-cinq minutes. Les ports ont plus de chance : le temps d'attente entre deux ferries peut varier entre 1 h 30 et 3 heures, et le temps de traversée est considérablement plus long – 1 h 30 entre Calais et Plymouth et une nuit entre Le Havre et Plymouth. La logique même de conception du tunnel sous la Manche, telle que définie par les États à l'époque du traité de Canterbury, était d'assurer une traversée dans les deux sens d'au plus 90 minutes d'autoroute à autoroute. Cet engagement est tenu à 85 à 90 % près. Nous avons besoin de la dématérialisation, car le temps de traitement des imprimés nécessite soit de ne pas respecter le délai d'une heure et demie, soit de recruter des moyens considérables, ce que le Gouvernement n'envisage pas.

Le sens commun voudrait que la Grande-Bretagne, qui a voulu partir, en paie les conséquences. Mais en termes d'organisation, de transporteurs, de logistique, la France sera exposée autant, voire plus, aux conséquences du Brexit, car elle est prise dans le canevas de la construction européenne.

**Mme Anne Sandretto.** – Nous avons besoin d'une dématérialisation totale de toutes les procédures, notamment de sûreté et de sécurité. Nous sommes capables de faire très rapidement une analyse des risques ; nous avons des outils pour la procédure douanière et les certificats phytosanitaires. Désormais il nous faut des règles claires et une plateforme électronique. Localement, il n'existe pas, dans les ports, de plateforme de réception des données qui permettrait d'anticiper l'arrivée de certaines marchandises à risques pour les

contrôler rapidement. Sur le modèle du CCS, mettons en œuvre une plateforme nationale neutre, qui permettrait à toute entreprise, quelle que soit son implantation, d'accéder au système de façon sécurisée, quels que soient le type de produit et le point d'entrée.

**M. Olivier Thouard.** – Nous craignons effectivement un détournement des flux. *Via* le tunnel sous la Manche ou le transport maritime, nous pouvons actuellement livrer avec un même chauffeur dans une journée. Si le flux est ralenti, le chauffeur dépasse son nombre d'heures de travail. Dans ce cas, autant qu'il aille à Anvers et laisse son camion sur le bateau... Nous suivons la demande de nos clients : si un endroit, comme le tunnel, bloque, nous irons à côté. Il y a donc un risque de concurrence des ports de la Hollande et du nord de l'Europe.

**M. Jean Bizet, président.** – Or ce ne sont pas les moins habiles en la matière...

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Merci de vos interventions. Premières personnes que nous entendons, vous avez été très utiles et très clairs. Le Sénat prend ainsi bien en compte la masse des difficultés auxquelles vos entreprises sont confrontées. Je m'excuse de vous avoir transmis les questionnaires si tardivement, et insisterai sur quelques points, sur lesquels vous pourrez nous transmettre des réponses par écrit.

Pouvez-vous détailler davantage les conséquences de l'allongement des délais pour les entreprises elles-mêmes, qui sont vos clients ?

En raison de la difficulté de circuler sur le sol britannique, nous craignons une concurrence déloyale. Il y a beaucoup plus de poids lourds allant de la France en Grande-Bretagne que l'inverse. Une fois qu'ils ont traversé, ils risquent de faire face à cette concurrence déloyale, aboutissant à un allongement des délais.

Nous avons besoin d'une évaluation des effets possibles des contrôles ainsi que de leurs coûts. Il faudra investir en hangars et en parkings.

Les transporteurs ne sont pas prêts à la dématérialisation des contrôles, faute de formation ?

Quel est le degré de diffusion du CCS ? Est-il au point ?

Où ira le flux, vers les ports d'Europe du Nord ? Dans ce cas, quelles seront les conséquences sur les ports français, tels Roscoff ou Le Havre ? C'est un problème de fond ; les ports français ne vont pas très bien.

**M. Jean Bizet, président.** – Cette commission spéciale a une durée de vie extrêmement courte. Cependant, les points que vous avez soulevés serviront au groupe de suivi qui perdurera probablement jusqu'au 31 décembre 2020, fin officielle de la transition vers le Brexit.

**M. Jean-François Rapin.** – La problématique des services vétérinaires est essentielle. Alors qu'il faut entre dix-huit et trente-six mois, en fonction des qualifications, pour former un douanier – le ministre s'est engagé à former près de 700 douaniers –, le temps de formation est bien plus long pour un vétérinaire. Aussi, je crains que nous ne soyons pas à la hauteur de l'enjeu.

Comme vous l'avez évoqué, il convient de mobiliser des ressources humaines, comme jamais peut-être on n'a dû le faire en si peu de temps, ainsi que des ressources mobilières et immobilières. Dans le cas d'un Brexit dur, comment envisage-t-on les nouvelles ressources mobilières ? Certaines entreprises vont rencontrer des difficultés financières et des problèmes de trésorerie au regard des retards structurels que vous évoquez. Il y aura un décalage entre la capacité des entreprises et celle de l'État français à répondre à ces problèmes. Cette question fera peut-être l'objet d'ordonnances en lien direct avec le ministère de l'industrie, voire celui de l'économie.

Concernant les ressources immobilières, dans le Pas-de-Calais, deux sites de transfert existent à Calais. Or, en raison de la différence de structure, il ne sera pas possible de mutualiser les moyens. Se posent donc là encore des questions. Par ailleurs, je crains que les Hauts-de-France, voire Le Havre, ne soient délaissés des opérateurs européens au profit de la Belgique, qui a une réactivité plus forte.

Enfin, la France doit se débrouiller avec un problème européen pur. Comment faire payer la note aux autres pays européens, car les flux étrangers sont nombreux en France ?

**M. Jean Bizet, président.** – Très bonne question.

**M. Bruno Sido.** – Toute réforme fait grincer des dents. Le Brexit pose évidemment des problèmes, il va falloir bousculer les coutumes, les routines. Mais je ne mesure pas l'importance des flux de marchandises en millions de camions ou de tonnes. Pouvez-vous nous donner un ordre de grandeur par rapport à l'approvisionnement de la Grande-Bretagne en bombes, en torpilles, durant la Seconde Guerre mondiale ? C'est un membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées qui vous parle...

Enfin, je m'interroge sur la capacité des uns et des autres à s'adapter. Le privé s'adaptera, je ne m'inquiète pas.

**Mme Anne Sandretto.** – On s'adaptera, on sait le faire. On a besoin de délais.

**M. Bruno Sido.** – Il y a des délais. Vous savez faire, c'est la souplesse du privé. La véritable question est la suivante : les administrations françaises et européennes vont-elles s'adapter très rapidement ?

**M. Jean Bizet, président.** – Surtout l'administration française.

**M. Bruno Sido.** – Enfin, pensez-vous que l'on s'achemine vers une diminution des échanges entre la Grande-Bretagne et le reste de l'Europe ?

**M. Jean Bizet, président.** – Excellente question.

**Mme Maryvonne Blondin.** – En tant que sénatrice du Finistère, vous comprendrez les raisons de ma présence au sein de cette commission spéciale pour ce qui concerne les questions liées au transport maritime, à la pêche et l'agriculture. Vous le savez, Brest et Roscoff ont été exclues du réseau central des ports européens. Si cela continue, la Bretagne va devenir une île, alors que les trajets entre l'Irlande et la Grande-Bretagne sont les plus courts.

**M. Jean Bizet, président.** – C’est une question communautaire qui dépasse le cadre de notre mission et de l’habilitation qui nous a été donnée.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Certes, mais cela a des impacts sur le développement de notre région.

**M. Jean Bizet, président.** – Des impacts importants.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Vous avez évoqué les contrôles douaniers des vétérinaires. C’est une fonction supplémentaire que devront assumer les personnels de douane de Roscoff, qui assurent déjà les missions relatives à l’immigration. Je ne sais pas comment ils vont pouvoir conjuguer toutes ces fonctions. Je suppose que ces questions feront partie de vos réflexions sur les professions et la formation.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Je suis originaire de Cherbourg, dont le port a connu, pendant la guerre, un trafic supérieur à celui de New York, mais les formalités douanières étaient différentes à cette époque, et heureusement !

Ma question concerne les fameux points d’entrée. Il est prévu un régime procédural particulier applicable aux travaux en vue de la construction et de l’aménagement en urgence. Où en êtes-vous ? Quelles discussions avez-vous engagées avec les services de l’État ? Avez-vous d’ores et déjà identifié des besoins fonciers ? Existe-t-il actuellement un dialogue avec ces services pour anticiper la construction de locaux ?

**Mme Fabienne Keller.** – Merci de nous éclairer sur la situation qui, de jour en jour, est plus confuse. Quels secteurs stratégiques pourraient être mis en grande difficulté par l’absence de règles ou des règles que vous présentez complexes ? Dans quels domaines des infrastructures nouvelles sont-elles nécessaires pour assurer les flux dans de bonnes conditions ?

**M. Jean Bizet, président.** – Pour rassurer Mme Blondin, nous ferons tout pour revoir la question des corridors bien avant l’échéance de 2023, à cause précisément du Brexit.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** – J’aimerais que vous distinguiez vos réponses selon qu’il y aura un accord de retrait ou non. On l’a bien compris dans vos interventions, qu’il y ait accord ou non, il faudra prévoir des équipements et des investissements.

**M. Jacques Gounon.** – Un très beau monument rappelle effectivement le dévouement des Français et des Britanniques, qui avaient fait patrouille commune, dans le détroit du Pas-de-Calais pendant la Grande Guerre pour assurer les transports.

En vingt-cinq ans, le tunnel sous la Manche a créé sa propre activité commerciale, un quart de la totalité des échanges entre la Grande-Bretagne et les Vingt-Sept. Avec le port de Calais et les autres ports, on a su, à l’intérieur de l’Europe, proposer les solutions les plus efficaces et les plus efficaces aux transporteurs et aux chargeurs. Brexit ou non-Brexit, vous dites que le privé s’adaptera. Mais on parle de contrôles aux frontières, qui relèvent uniquement de la responsabilité des États. Or, comme mes collègues, mes préoccupations portent – j’apporterai là une réponse très claire et peut-être volontairement un peu provocatrice –, sur le retard de prise de décision de l’État français en la matière.

**M. Bruno Sido.** – En effet.

**M. Jacques Gounon.** – Il y va de la responsabilité de l'État, de nous tous certes, mais aussi de vous en particulier. Que se passera-t-il si nous perdons l'attractivité qui nous a permis de construire des échanges considérables. Comme l'a souligné M. Thouard, les camions, les transporteurs et les chargeurs iront ailleurs. Autrement dit, ce n'est pas tant, comme on le dit à tort, un effondrement de l'économie britannique qui va s'ensuivre – le taux de croissance britannique continuera de se situer autour de 1,5 %, l'équivalent de notre taux de croissance –, mais le départ ou l'arrivée des flux partira de Belgique et des Pays-Bas. Telle est la problématique.

**Mme Fabienne Keller.** – L'administration belge réagit-elle mieux ?

**M. Jacques Gounon.** – Bien sûr. Il vous suffit d'aller à Zeebrugge pour vous en convaincre.

**Mme Anne Sandretto.** – En ce qui concerne le transport de marchandises, il est clair que les administrations néerlandaises et belges sont nettement plus souples et travaillent de manière beaucoup plus collaborative avec le privé : ce sont des partenaires et non pas des fraudeurs potentiels. Nous avons besoin de règles claires, qui nous sécurisent juridiquement.

**M. Antoine Berbain.** – Les ports sont des infrastructures qui sont en concurrence les unes avec les autres. On connaît aujourd'hui cette concurrence pour l'Asie et l'Amérique du Nord entre autres, elle va maintenant exister pour le transmanche, avec des systèmes de contrôle qui vont nous différencier dans notre capacité à faciliter le passage de la marchandise et donc le commerce international. Les ports belges et néerlandais sont réputés plus faciles que les nôtres ; ils le sont moins concernant les questions douanières que les questions vétérinaires et phytosanitaires.

**Mme Anne Sandretto.** – Je ne suis pas d'accord.

**M. Antoine Berbain.** – Peut-être pourrez-vous inviter les services de la douane pour en parler. La douane française est, me semble-t-il, performante, car elle réalise un niveau de contrôles très ciblés : 1 % de contrôles physiques pour ce qui concerne l'importation et l'exportation avec une dématérialisation à 100 % des processus douaniers, contre des contrôles physiques quasi systématiques pour les produits phytosanitaires et vétérinaires. On le sait, beaucoup de flux nous échappent, notamment des fruits qui passent par les ports belges.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** – Ils ne pratiquent pas les normes européennes ?

**M. Antoine Berbain.** – Si, mais différemment.

**Mme Anne Sandretto.** – Lorsque les produits destinés à la France entrent par la Belgique ou les Pays-Bas, les contrôles sont pratiquement nuls. Cela explique la perte de flux.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** – Pouvez-vous nous donner des exemples concrets ?

**Mme Anne Sandretto.** – Nous avons des études très détaillées sur ce sujet.

**M. Olivier Thouard.** – En France, on respecte la règle européenne. À ma connaissance, les Belges ont été rappelés à l'ordre il y a quelques mois.

**Mme Anne Sandretto.** – Parce que nous avons déposé une plainte.

**M. Olivier Thouard.** – On est dans la norme, pas eux. Il y a beaucoup moins de contrôles quand on passe par la Belgique que par la France.

**Mme Anne Sandretto.** – C'est clair.

**M. Olivier Thouard.** – Je ne dis pas qu'il faut suivre la Belgique. Mais les Belges ne respectent pas les règles.

**Mme Fabienne Keller.** – Et les Pays-Bas ?

**M. Olivier Thouard.** – Les Pays-Bas n'ont pas été rappelés à l'ordre. On a rarement des problèmes avec ce pays.

Pour répondre aux questions immobilières, *deal* ou non *deal*, il y aura déclaration en douane et contrôle aux frontières, la Commission a été très claire. En tant qu'opérateur privé, je me demande pourquoi l'État ne prend pas tout de suite les décisions qui s'imposent. Si l'on a besoin de bâtiments, de routes, qu'on les fasse maintenant et non pas dans deux ans !

**Mme Anne Sandretto.** – Nous sommes demandeurs de *workshops*. Nous voulons investir tout de suite à condition d'avoir en face de nous une administration qui prenne ses responsabilités.

**M. Olivier Thouard.** – Il faut effectivement distinguer ce qui restera demain de ce qui ne restera pas. La déclaration en douane, l'arrêt aux frontières, les contrôles phytosanitaires demeureront. N'attendons pas ! Allons-y !

**Mme Anne Sandretto.** – La sûreté-sécurité et l'analyse de risque.

**M. Olivier Thouard.** – Il pourra y avoir désaccord sur la sûreté-sécurité.

Concernant la volumétrie des flux, depuis 1993 et l'ouverture des frontières, les commissionnaires en douane ont supprimé, avec l'aide de l'Europe, de nombreux postes, que l'on est en train de recréer. Les flux ont explosé du fait qu'il n'y avait plus de frontières. Le croisement et le maillage industriels sont tels que l'on est beaucoup plus lié à la Grande-Bretagne qu'en 1993. Vous demandez quels domaines seraient les premiers concernés : le domaine phytosanitaire et l'agriculture en raison des contrôles obligatoires ; l'industrie automobile où tout est lié et imbriqué. L'équipementier qui fabrique des pièces alimente non seulement l'usine Toyota de Grande-Bretagne, mais également l'usine PSA de Sochaux. Si Toyota décide de fermer son usine, cela mettra en péril l'activité économique du fournisseur britannique et aussi, par effet de dominos, celle de l'usine de Sochaux. Les acteurs économiques veulent éviter le *hard* Brexit. Selon moi, il y aura une baisse de l'activité. BMW a déjà annoncé la fermeture de son usine en Grande-Bretagne au mois d'avril pour travaux, sans annoncer la date de réouverture. Toyota et Nissan se sont aussi prononcés en faveur d'une fermeture. Il y a un effet politique évident. Ce dont on est sûr, c'est que l'industrie automobile va pâtir de la situation, mais on ne connaît pas aujourd'hui les impacts économiques.

**Mme Anne Sandretto.** – J'attire votre attention sur le fait que de nombreux exportateurs deviennent des primo-exportateurs. Nous sommes face à une population

immature. On est capable de faire le travail, mais il faut nous donner les éléments de nature à nous permettre de nous organiser, de nous structurer, ainsi que des délais.

**M. Jean Bizet, président.** – La France et les Pays-Bas respectent les règles, mais la lecture néerlandaise est beaucoup plus constructive. Les administrations néerlandaises sont partenaires des entreprises – vous me permettrez de ne pas dire comment sont les administrations françaises à l’égard des entreprises. Mais nous sortons là du champ des travaux de la commission spéciale.

**M. Bruno Sido.** – Je pense que les Britanniques vont tenter de multiplier les accords bilatéraux. Quel est votre point de vue sur ce point ?

**M. Olivier Thouard.** – Ils l'ont dit, ils sont déjà en train de discuter avec l’Australie par exemple. Ils veulent démultiplier au plus vite des *free trade agreements*.

**Mme Anne Sandretto.** – La Grande-Bretagne était déjà en partenariat avec les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne sur de nombreux nouveaux projets concernant la dématérialisation, les douanes et la sûreté-sécurité. Or la France n’a jamais participé à ces projets, ce que j’ai reproché plusieurs fois à l’administration.

**Mme Fabienne Keller.** – Il s’agit de coopérations administratives ?

**Mme Anne Sandretto.** – Tout à fait. Ces coopérations ont eu lieu dans le cadre de projets européens financés par la Commission européenne. Plus de soixante-quinze projets ont été financés ces dernières années.

**M. Jean Bizet, président.** – Avez-vous des documents précis sur ce point ? L’Union à Vingt-Sept reste unie en la matière ; la Grande-Bretagne ne peut pas négocier avec l’un des membres. Qu’il y ait des approches locales, peut-être, mais nous aimerions avoir des informations sur ce point.

**Audition sur les conséquences du Brexit sur les services financiers de  
M. Robert Ophèle, président de l’Autorité des marchés financiers (AMF),  
Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération  
bancaire française (FBF), ainsi que MM. Arnaud de Bresson, délégué général,  
et Alain Pithon, secrétaire général, de Paris Europlace**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous accueillons maintenant M. Robert Ophèle, président de l’Autorité des marchés financiers (AMF), Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), ainsi que MM. Arnaud de Bresson, délégué général, et Alain Pithon, secrétaire général, de Paris Europlace.

Le Brexit pourrait fondamentalement changer la relation entre le Royaume-Uni et l’Union européenne en matière de services financiers. Les grandes institutions financières des deux côtés de la Manche sont liées par quarante années de régulations complexes. L’incertitude engendre des risques majeurs pour les marchés financiers. Dans ses deux rapports, le groupe de suivi sur le Brexit a signalé que la Grande-Bretagne devra, en quittant l’Union, renoncer à son passeport financier – une série de règles qui permet aux entreprises financières britanniques d’échanger et de vendre leurs services dans le reste de l’Europe –, mais d’autres questions juridiques se posent. Nous souhaitons donc recueillir vos analyses sur

les risques pour les services financiers. Quelle est votre évaluation des mesures à prendre en l'absence d'accord avec le Royaume-Uni ? Le projet de loi met en avant l'accès des entités françaises au système de règlement interbancaire et de règlement livraison des pays tiers, la continuité de l'utilisation des conventions-cadres et la sécurisation des conditions d'exécution des contrats. Qu'en pensez-vous ?

**M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF).** –

La plupart des activités financières sont des activités fortement réglementées. Le statut de pays membre de l'Union européenne implique l'accès au marché unique grâce au passeport financier. Cela signifie à la fois la liberté de fournir des prestations de services et la liberté d'établissement. Le passage du statut de pays membre au statut de pays tiers constitue donc une rupture majeure pour le Royaume-Uni, qui risque d'affecter le droit des acteurs financiers britanniques de proposer de nouveaux services dans l'Union européenne, mais qui s'avère également problématique pour le stock de contrats en cours entre les acteurs financiers du Royaume-Uni et ceux de l'Union européenne. Compte tenu de l'importance de la place de Londres et de la densité de ses relations avec l'Union européenne, cette rupture est d'ordre systémique. Vu la diversité des services, des acteurs financiers ainsi que le nombre élevé de réglementations, tant européennes que nationales, la situation appelle une analyse détaillée, afin de mesurer les conséquences effectives du Brexit et de permettre ainsi aux autorités publiques de prendre les bonnes décisions pour en assumer ou en réduire la portée. En cas d'absence de période transitoire, de *no deal Brexit*, ces décisions devront être prises avant mars 2019 et elles devront être annoncées suffisamment tôt, voire dans les jours qui viennent pour certaines d'entre elles, pour que les acteurs privés puissent les prendre en compte. Avec la transformation du Royaume-Uni en pays tiers, les établissements installés au Royaume-Uni perdront leur passeport financier et bénéficieront donc, au mieux, d'un accès aux marchés nationaux en fonction des réglementations nationales. La plupart des contrats en cours pourront se poursuivre, mais les nouveaux contrats sont prohibés. Dans certains cas, les établissements pourraient récupérer un accès au marché unique grâce à une équivalence du régime de pays tiers, reconnue par la Commission européenne, avec un enregistrement de l'établissement auprès de l'*European Securities and Markets Authority* (ESMA) – l'Autorité européenne des marchés financiers. Il pourrait aussi être possible de garder une clientèle dans l'Union européenne dans le cadre d'une *reverse solicitation*, la commercialisation passive, lorsque c'est non pas l'établissement qui démarché le client, mais celui-ci qui lui demande un service.

Le Brexit aura tout d'abord des conséquences pour la gestion collective, qui est constituée des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et des fonds d'investissement alternatifs (FIA). Les premiers sont des produits ouverts, alors que les seconds sont beaucoup plus spécialisés. Les OPCVM sont régis par une directive d'harmonisation minimale, et les régimes nationaux sont, par construction, assez différents les uns des autres. Si une entreprise du Royaume-Uni veut continuer à proposer un OPCVM dans l'Union européenne, elle devra le transférer dans un pays de l'Union et y installer une société de gestion, quitte à déléguer la gestion du fonds à une entité au Royaume-Uni. On assiste d'ailleurs actuellement à ce mouvement : un certain nombre de sociétés de gestion britanniques se sont installées dans l'Union, par exemple au Luxembourg, tout en déléguant l'essentiel de la gestion des fonds à l'entité installée au Royaume-Uni. Naturellement cela pose la question de la substance de l'entité installée dans l'Union. En tout cas, cela n'est possible que si un accord de coopération est signé entre l'autorité des marchés financiers de l'État membre, l'AMF en France, et l'autorité britannique, la *Financial Conduct Authority* (FCA). Un accord de coopération sera également nécessaire pour permettre aux sociétés de gestion de l'Union européenne qui ont, de longue date, délégué tout ou partie de leur gestion à une entité



au Royaume-Uni de continuer à le faire. Tous les fonds britanniques qui ne seront pas transférés dans l'Union européenne, qu'ils soient OPCVM ou FIA, deviendront des FIA de pays tiers. Pour être commercialisés dans l'Union, ils pourront utiliser le régime national qui existe dans chaque pays pour une commercialisation de fonds de pays tiers. Ainsi, en France, le règlement général de l'AMF prévoit un régime national de placement privé qui est assez restrictif et requiert, lui aussi, un accord de coopération avec la FCA. Ils pourront aussi être commercialisés au travers de la *reverse solicitation*, si c'est le client qui fait la démarche. La dernière possibilité sera d'obtenir un passeport européen, dit AIFM, qui ouvre la commercialisation de ces fonds à des investisseurs professionnels uniquement : cela suppose une décision d'équivalence prise par la Commission européenne, un agrément de la société de gestion au Royaume-Uni par une autorité compétente d'un pays de l'Union, l'autorité de référence, celle du pays où la principale commercialisation est censée intervenir, puis, enfin, un enregistrement auprès de l'ESMA. Ces régimes sont donc très restrictifs. Aucune équivalence n'a ainsi été donnée à ce jour par la Commission européenne dans le cadre du régime AIFM. De fait, cela constitue une incitation très forte pour les établissements du Royaume-Uni à se réinstaller ou à installer une activité dans l'Union à 27. S'agissant des fonds déjà existants, en particulier les fonds français, il faudra ajuster les réglementations nationales parce que beaucoup de ces réglementations prévoient des limites d'emprise ou des répartitions de risques entre l'Union européenne et les pays tiers. Lorsqu'un pays de l'Union devient un pays tiers, les pondérations ou les limites d'exposition doivent être revues, ce qui entraîne des ajustements de portefeuille. Par exemple, si l'on ne change pas les règles, un dépôt dans un établissement de crédit du Royaume-Uni par un fonds français ne sera pas possible. Un contrat de dérivés avec une entreprise d'investissement au Royaume-Uni ne sera plus autorisé non plus. Les fonds nourriciers ne pourront plus être au Royaume-Uni. Certains actifs qui sont éligibles dans les fonds aujourd'hui parce qu'ils sont des actifs de l'Union ne seront plus éligibles. Ainsi, les titres émis au Royaume-Uni ne seront plus éligibles au PEA français : un fonds commun pour être éligible au PEA ne devra plus avoir d'exposition au Royaume-Uni, même si elle est minime. Il conviendra donc d'apprécier la portée de ce mini-choc et décider éventuellement des mesures de transition ou des mesures pour en atténuer les conséquences : il serait, par exemple, envisageable d'autoriser le maintien des expositions en cours jusqu'à leur terme, tout en interdisant de nouvelles prises de position. Cela relève de la réglementation nationale, législative ou réglementaire. En tout cas, il sera nécessaire d'agir rapidement pour éviter des chocs sur les marchés.

En ce qui concerne les autres services d'investissement, les mandats de gestion ou les conseils financiers pour la clientèle de détail et la clientèle professionnelle sur option, il n'y aura pas, en tout état de cause, de passeport financier, mais il sera possible de proposer ses services, pays par pays, conformément à la manière dont la directive concernant les marchés d'instruments financiers MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*) a été transposée. En général, comme c'est le cas en France, les sociétés de pays tiers doivent installer une succursale dans le pays visé pour distribuer des services d'investissement. Cette succursale ne pourra toutefois intervenir que sur le territoire du pays concerné ; si la société veut commercialiser ses produits dans toute l'Union, elle devra ouvrir des succursales dans chacun des pays.

Pour la clientèle professionnelle par nature, en l'absence de décision d'équivalence, c'est le régime national qui s'appliquera. En France, ce régime n'existe pas encore. L'article 23 du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale impose l'établissement d'une succursale agréée. Je ne sais pas exactement quand vous examinerez ce texte, mais il est possible que l'on ait besoin de ce régime avant l'entrée en vigueur de cette loi, ce qui pourrait

justifier de recourir aux ordonnances. Dans certains pays, comme aux Pays-Bas, on agrée le prestataire sans exiger une implantation nationale. Comme dans beaucoup de cas, la *reverse solicitation* est aussi prévue, à la demande du client. La Commission européenne pourrait prendre une décision d'équivalence ; dans ce cas, il y aura un accord entre l'ESMA et la FCA et l'inscription sur le registre de l'ESMA permettra de proposer les services dans l'Union, sans présence locale. Aujourd'hui, nous considérons que l'équivalence prévue par le règlement européen MiFIR est trop favorable aux institutions qui en bénéficieraient. Ce texte est en cours de révision au niveau du Parlement européen. À ce stade toutefois, l'équivalence prévue dans ce cadre n'a jamais été mise en œuvre au niveau européen. Il faudra donc s'en remettre aux régimes nationaux.

Autre point, les infrastructures de marché et les plateformes de négociation. Certains instruments financiers font l'objet d'une obligation de négociation sur une plateforme de négociation. C'est ce qu'on appelle la *trading obligation* qui, dans le cadre de la réglementation européenne, s'impose à la plupart des actions et à certains dérivés – taux d'intérêt (IRS, *interest rate swaps*), et crédits (CDS, *credit default swaps*). En l'absence d'équivalence, cette obligation ne pourra plus être remplie sur les plateformes du Royaume-Uni. La décision d'équivalence est une question qui devra être mûrement réfléchie. À l'heure actuelle, des équivalences existent à l'égard de plateformes américaines ou suisses : comment expliquer, en effet, qu'une action Google doive être obligatoirement traitée sur une plateforme de l'Union européenne, alors que la liquidité est sur le marché natif aux États-Unis ?

J'en viens aux chambres de compensation – c'est le cœur du débat ! Le règlement EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) prévoit une possibilité d'équivalence. Nous l'avons accordée aux États-Unis. Une réforme de ce régime est en cours. En l'absence de décision d'équivalence, l'obligation de compensation centrale qui vise certains produits, notamment les IRS et les CDS, et certains acteurs, comme les établissements de crédit et les grosses sociétés non financières très actives sur le marché des dérivés, ne pourra plus être réalisée sur les chambres de compensation du Royaume-Uni. Cela peut avoir des effets pervers, en particulier pour les transactions intragroupe, actuellement exemptées de l'exigence de compensation centrale, mais qui ne le seront plus si une partie du groupe est installée au Royaume-Uni. Si l'obligation de compensation centrale ne peut plus être réalisée sur les chambres de compensation du Royaume-Uni, les établissements de l'Union ne pourront plus être *clearing members* de ces chambres de compensation et celles-ci ne pourront plus être utilisées par les plateformes de négociation de l'Union, car l'article 25 du règlement EMIR l'interdit. En Allemagne et en Italie, des poursuites pénales peuvent même être engagées en cas de violation de cette règle.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** – Serait-il alors dans notre intérêt de laisser au Royaume-Uni les chambres de compensation ?

**M. Robert Ophèle.** – J'y reviendrai.

Un autre sujet, qui fait l'objet d'une possible mesure dans l'ordonnance que vous avez mentionnée, est la problématique de gestion des défauts. La directive « Finalité » (directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres) protège les opérations introduites dans un système de paiement contre la faillite d'un des participants : elle permet la poursuite de l'exécution de paiements engagés avant une faillite et empêche leur annulation rétroactive en cas de défaut d'un membre de la chaîne. C'est un gage de sécurité pour un certain nombre de systèmes d'importance systémique, et cela évite la propagation des chocs. Il s'agit de

systèmes désignés dans l'Union européenne. Il y en a trois en France : le système Target2-Securities, géré par la Banque de France, le système CORE pour les paiements de détails et les systèmes gérés par LCH.Clearnet SA. Si l'on n'étend pas le périmètre de la directive précitée à des établissements situés en dehors de l'Union, ces systèmes ne pourront plus accepter les *clearing members* de l'Union à cause des risques. Un article du projet de loi Pacte vise ainsi le système CLS par lequel on paie toutes les opérations de change et qui est situé au Royaume-Uni. La question se posera aussi pour les chambres de compensation du Royaume-Uni.

Je terminerai par votre question sur l'intérêt pour nous de participer à ce type de chambres. Il faut distinguer le court terme et le moyen et long terme. Je ne crois pas que, le 29 mars prochain, d'un coup de baguette magique, toutes les expositions ou opérations qui font aujourd'hui l'objet de compensations au Royaume-Uni pourront disparaître et être relocalisées dans l'Union européenne, que ce soit pour des raisons de liquidité ou de disponibilité des produits, voire aux États-Unis. Il peut donc y avoir un problème de *cliff effect*, mais je vous rassure, c'est un problème qui doit être réglé au niveau européen.

**M. Jean Bizet, président.** – Madame Barbat-Layani, quel rôle joueront, selon vous, les différentes instances compétentes – *Financial Stability Board*, comité de Bâle... – dans la nouvelle architecture qui se mettra en place dans les prochains mois ?

**Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF).** – Je voudrais tout d'abord évoquer les dispositions qui figurent dans le projet de loi que vous examinez, notamment le 4<sup>o</sup> de son article 2, qui permet la continuité de l'accès des opérateurs français à trois systèmes de règlement, de change et de compensation de titres, qui sont établis à Londres ou portent sur des opérations en livres sterling ou sur des titres financiers britanniques.

Ces dispositions très techniques concernent CLS, comme cela vient d'être évoqué, et deux systèmes moins connus établis au Royaume-Uni : CREST et CHAPS. Il est important, pour les établissements français, de pouvoir continuer à opérer dans ces systèmes, c'est-à-dire à y faire des opérations de change ou de règlement-livraison de titres britanniques. C'est pour cela que nous avons besoin d'étendre au système de règlement-livraison d'un pays tiers, en l'occurrence le Royaume-Uni, les dispositions de la directive sur la finalité des paiements qui assure ces systèmes.

D'autres dispositions concernent la continuité des contrats. Un groupe de travail piloté par le Haut Comité juridique de la place financière de Paris a travaillé sur cette question, certes importante, mais pas gigantesque. Constatant que certains contrats ou conventions-cadres, notamment les conventions-cadres FBF, sont importants pour les opérateurs, le Gouvernement a prévu la continuité de ces documents, notamment lorsque les contreparties des banques françaises sont britanniques.

Ces mesures, qui s'inscrivent naturellement dans un contexte de *hard Brexit*, devront, à mon sens, être insérées dans le véhicule législatif le plus adapté au regard des différents calendriers. Elles sont prévues dans le projet de loi Pacte, mais, compte tenu de l'incertitude générale actuelle, elles pourraient éventuellement être intégrées dans le projet de loi d'habilitation que vous examinez.

**M. Jean Bizet, président.** – Réponse le 6 novembre !

**Mme Marie-Anne Barbat-Layani.** – En ce qui concerne le comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière, le *Brexit* ne va pas apporter beaucoup de changements. À l’heure actuelle, la représentation européenne n’y est pas unique ou « communautarisée », les institutions européennes étant parfois simples observatrices. Par exemple, les institutions de la zone euro font bien partie du comité de Bâle, mais aux côtés des représentants de plusieurs États membres.

L’Europe a déjà beaucoup de mal à faire entendre sa voix dans ces instances. Dans ce contexte, le fait que le Royaume-Uni ne se coordonne plus en amont au sein des institutions européennes avec les autres États membres peut laisser craindre une unité moindre. Je prends un exemple. Dans le cadre d’un mandat qui lui avait été confié, notamment par le G20, le comité de Bâle a abouti en décembre 2017 à un accord sur la stabilité financière, en particulier en termes de prescriptions faites aux banques. C’est la finalisation du processus de Bâle III. Cet accord, qui fait l’objet d’un récent rapport de l’Autorité bancaire européenne, respecte globalement, au niveau mondial, le mandat qui avait été fixé au comité de ne pas augmenter les contraintes générales pesant sur les banques : ces contraintes n’augmenteront que d’environ 3,6 % au total, mais la progression sera de l’ordre de 20 % pour les banques européennes, tandis que les exigences réclamées aux banques américaines baisseront ! On le voit, le mandat qui avait été fixé est loin d’être respecté pour les banques européennes.

**M. Jean Bizet, président.** – Mais est-ce que les banques américaines se soumettent vraiment à ces contraintes ?

**Mme Marie-Anne Barbat-Layani.** – Ce type d’accord doit être transposé par les juridictions qui sont membres du comité de Bâle, les mesures ne s’appliquent pas directement. Dans l’Union européenne, ce sont des directives ou des règlements européens qui devront opérer cette mise en œuvre ; cela constituera d’ailleurs un travail important pour la future Commission européenne. Les autorités américaines décideront, pour leur part, de transposer ou non cet accord. Elles avaient pris l’engagement de le faire, mais, de toute manière, il correspond aux prescriptions faites en juin 2016 par le ministère du Trésor...

Cet exemple montre que le modèle financier européen n’est pas sorti spécialement favorisé de ces discussions, mais, pour revenir au point qui nous occupe, et même si ce ne sont pas les banques elles-mêmes qui participent aux discussions – ce sont les banques centrales –, il faut noter que l’ensemble des parties européennes présentes au comité de Bâle a défendu une position commune, parfois avec quelques nuances. On ne peut pas anticiper ce qu’il en sera demain quand de telles discussions se produiront à nouveau, mais il est probable que l’alignement des positions avec les autorités britanniques ne sera pas aussi spontané.

Je rappelle que ces instances internationales ont plutôt en tête des modèles de type anglo-saxon et il est déjà difficile, comme je le disais, de faire entendre la voix européenne. Défendre le modèle bancaire continental était une question très importante pour la zone euro, ce le sera encore plus demain.

Un récent article du journal *Le Monde* mettait en avant le fait que certains avaient su mieux faire entendre leur voix que d’autres dans ces discussions, mais cela relève en tout état de cause de la responsabilité des Européens de bien choisir leurs représentants. Je rappelle que les systèmes européens n’ont pas failli durant la crise – bien au contraire ! – et ont montré une extraordinaire résilience ; pourtant, ils sont parfois considérés aujourd’hui comme plus risqués.

**M. Arnaud de Bresson, délégué général de Paris Europlace.** – Comme Robert Ophèle a déjà évoqué de manière extrêmement précise et pédagogique plusieurs sujets, je me contenterai de n'évoquer que quelques points.

Je voudrais rappeler en préambule que, du point de vue de la place financière de Paris, le Brexit n'est pas une bonne nouvelle, en particulier sur le long terme. Nous sommes des Européens convaincus et, selon nous, la véritable question est celle de la compétitivité de l'Europe dans son ensemble par rapport au reste du monde. D'ailleurs, nous nous étions prononcés contre le Brexit, et nous regrettons le choix du peuple britannique. Bien évidemment, à partir du moment où le peuple britannique a pris sa décision, nous ne pouvons que l'accepter et promouvoir notre offre globale.

Sur les conditions générales de la négociation en cours entre l'Europe et le Royaume-Uni, trois sujets apparaissent importants du point de vue de la place financière et des industriels concernés. Tout d'abord, la période de transition. Nous sommes favorables à son principe, elle ne doit pas excéder le calendrier prévu, c'est-à-dire 2020. Nous avons certes besoin de nous préparer, mais nous avons surtout besoin de visibilité et de clarté. Il faut éviter de longues périodes de doutes et d'incertitudes. Ensuite, la notion de substance, notamment les questions liées au passeport ou à la délégation ; pour la place financière européenne, il est essentiel que les décisions qui seront prises prennent en compte cette notion, en particulier en termes de localisation et de contenu des activités. Enfin, la question du régime d'équivalence. C'est, selon nous, la bonne solution pour préserver les conditions d'un *level playing field*, pour parler en bon français...

En ce qui concerne l'impact d'un *hard* Brexit sur les acteurs professionnels, je voudrais simplement mettre en évidence deux points.

Tout d'abord, les travaux du Haut Comité juridique de la place financière de Paris, auxquels Paris Europlace est fortement associé, ont conclu à l'absence de *cliff edge* pour les contrats en cours, c'est-à-dire un effet de falaise ou de rupture brutale. Cette conclusion n'était pas évidente au début de nos travaux. Le secteur assurantiel a déjà beaucoup œuvré pour préparer les prochaines échéances et les conditions des trois quarts des contrats en cours ont été renouvelées pour que ces contrats puissent continuer d'être exploités. Ainsi, s'agissant des contrats conclus avant le Brexit, le Haut Comité juridique considère que les risques de rupture dans l'exécution des contrats sont limités, tout en recommandant, bien entendu, de lever rapidement les incertitudes juridiques. S'agissant des nouveaux contrats, le Haut Comité recommande d'engager des travaux en vue d'une plus grande harmonisation des textes applicables au sein de l'Union européenne et d'une plus forte cohérence dans leur mise en œuvre par les vingt-sept États membres, notamment au sujet de l'équivalence et de la *reverse solicitation*.

En ce qui concerne les entreprises françaises qui exercent des activités au Royaume-Uni et que le projet de loi vise à prendre en compte, la place de Paris et les fédérations professionnelles soutiennent les mesures proposées, notamment celle qui est prévue au 4<sup>o</sup> de l'article 2, visant à permettre l'accès des entreprises françaises au système de règlements interbancaires et de règlement-livraison de pays tiers et à permettre la continuité de l'utilisation des conventions-cadres en matière de services financiers et la mise en place de conventions ISDA en droit français. Cela est prévu dans le projet de loi Pacte. Nous soutenons ces mesures, qui nous paraissent constituer un accompagnement indispensable pour les entreprises exerçant des activités au Royaume-Uni ; elles ne nous semblent pas en

contradiction avec ce qui pourrait être fait pour, à l'inverse, accueillir des entreprises internationales sur la place de Paris dans le contexte du Brexit.

En revanche, nous voulons attirer votre attention sur un sujet de préoccupation, évoqué par Robert Ophèle, celui de la gestion d'actifs. Les investisseurs institutionnels de la place regrettent que le projet de loi ne traite pas de manière explicite le sujet de la perte du statut d'actifs de l'Union européenne pour les actions, les OPCVM et les FIA. Dans les PEA par exemple, la limite de 30 % d'actifs hors Union européenne va devenir une contrainte forte, qui devra être prise en compte. Sur l'exonération de la taxation des plus-values latentes des OPCVM en actions européennes et sur le régime fiscal des fusions-absorptions d'OPCVM, il faut travailler sur les mesures transitoires, le calendrier et le séquençage des décisions. C'est notamment une préoccupation pour la période de transition.

En conclusion, je souhaite rappeler que la place de Paris poursuit ses contacts au niveau international pour présenter son offre de services. Des réformes ont été mises en œuvre pour renforcer notre attractivité, elles ont changé la perception de la France dans le monde et nous permettent d'avoir une position de leader dans les projets de relocalisation qui s'annoncent.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – En ce qui concerne les PEA, les OPCVM ou les FIA, disposez-vous d'ores et déjà d'évaluations économiques sur les mouvements à venir ?

**M. Robert Ophèle.** – Depuis trois ou quatre mois, un flux continu de sociétés de gestion s'installe en France, au Luxembourg ou en Irlande. Les choses sont très progressives : les entreprises créent d'abord une structure, qui n'emploie qu'un nombre limité de personnes, puis elles attendent de voir ce qui se passe. Tout dépendra finalement de la manière dont les négociations évolueront, mais, une fois la structure installée, même si elle est petite, tout peut aller vite.

D'autres entreprises, plus petites, n'ont encore rien organisé à ce stade, mais ce n'est pas parce qu'une entreprise de services financiers dispose du passeport dans le cadre de la libre prestation qu'elle est effectivement active. Il y a une incertitude sur le volume d'activité de ce type d'entreprises. Beaucoup d'entre elles vont simplement arrêter leurs activités sur le continent, quand elles en avaient.

L'Autorité des marchés financiers est prête pour accueillir l'ensemble des entreprises qui voudront continuer leurs activités. En tout cas, tous les établissements de taille significative ont pris leurs dispositions pour être prêts le moment venu, mais nous ne pouvons pas connaître le montant qu'ils vont basculer exactement et celui qu'ils vont effectivement gérer de France. Il existe, j'en ai parlé, une possibilité de délégation de gestion ; elle est acceptée à partir du moment où des dirigeants sont établis en Europe et que l'entreprise dispose de la capacité de la contrôler. Cela signifie un minimum de deux personnes. La question de la commercialisation des produits vient ensuite.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avez-vous une idée des montants en jeu pour les PEA ?

**M. Alain Pithon, secrétaire général de Paris Europlace.** – De telles estimations sont très difficiles à réaliser, il faut donc être particulièrement prudent. L'association française des gérants d'actifs a fait un premier travail d'analyse, dont il ressort que la valeur des actions

britanniques figurant à l'actif des fonds français s'élèverait à environ 20 milliards d'euros. Ce n'est pas une somme significative par rapport à l'ensemble des encours, mais elle peut avoir un impact, surtout en cas d'absence d'accord.

**Mme Marie-Anne Barbat-Layani.** – Ce montant ne représente pas que des PEA.

**M. Alain Pithon.** – Il s'agit, en effet, de la valeur des actions britanniques dans l'ensemble de la gestion d'actifs en France. Pour le PEA, nous serions proches de 10 milliards d'euros.

**Mme Marie-Anne Barbat-Layani.** – Selon les scénarios, les choses vont se dérouler sur une période plus ou moins longue. Comme Arnaud de Bresson, je rappelle qu'aucun acteur de la place financière n'était demandeur du Brexit. Et dans l'immédiat, nous devons traiter les questions liées à un scénario que personne ne souhaite, une sortie sans accord. Tel est l'objet du projet de loi dont vous êtes saisis.

Les questions posées, y compris en termes de continuité, sont finalement assez limitées pour le secteur bancaire, contrairement à ce qu'on a pu croire à un moment. Les travaux du Haut Comité juridique sont très utiles pour identifier précisément ces cas et cibler les mesures destinées à leur apporter des réponses. Nous pourrions aussi avoir besoin des mesures au niveau européen, notamment en cas de *hard* Brexit pour la continuité de l'activité dans certaines chambres de compensation.

Pour le secteur bancaire, les différents superviseurs, qu'ils soient britanniques ou européens, travaillent sur ces questions depuis des mois et se préparent au Brexit. Par exemple, les banques françaises, qui sont, pour la plupart d'entre elles, sous la supervision directe de la Banque centrale européenne, ont dû présenter des plans de continuité, y compris en cas de scénario du pire.

Ensuite, beaucoup de choses dépendront de la nature des accords qui seront conclus entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Nous aurons alors à étudier des sujets très précis : les régimes d'équivalence, les exigences posées par les régulateurs pour constater la réalité de la présence dans l'Union européenne, qui est consubstantielle à la perte du passeport, la possibilité de continuer d'opérer ou non avec des chambres de compensation situées hors de la juridiction européenne... Il est difficile d'anticiper toutes ces questions de manière précise aujourd'hui.

Quel sera le niveau des relocalisations ? Tout dépendra du nouvel environnement qui s'ouvrira en avril prochain. Les acteurs financiers, comme tous les acteurs économiques, ont très peur de l'incertitude, si bien qu'ils prennent des garanties. Par conséquent, les entreprises implantées au Royaume-Uni s'implantent sur le territoire de l'Union européenne, mais de manière souvent assez limitée à ce stade – certaines grandes banques ont toutefois racheté de grands bâtiments à Paris... Encore une fois, tout dépendra des différents régimes juridiques. La perte du passeport aura certainement un impact assez important, mais il ne se matérialisera que progressivement.

**M. Richard Yung.** – Comme Mme Barbat-Layani, j'ai lu l'article du journal *Le Monde*, dans lequel un sous-gouverneur de la Banque d'Angleterre, dans mon souvenir, explique que les choses les plus importantes se négocient non pas au sein de l'Union européenne, mais dans les comités internationaux supérieurs comme le Conseil de stabilité financière ou le comité de Bâle. Et cette personne semblait estimer que les Britanniques

étaient très influents dans ces instances, ce qui rendait le processus actuel pas si grave que cela... Est-ce de la vantardise ou la réalité ?

Au sujet des chambres de compensation, je ne suis pas très au clair sur ce que nous allons faire ! Elles sont essentiellement situées à Londres – entre 80 % et 90 % de l'activité y a son siège –, mais elles utilisent beaucoup l'euro. De ce fait, nous avons un intérêt certain à contrôler ce que les Britanniques y font, car la responsabilité de notre devise repose sur la Banque centrale européenne et plus largement sur les peuples européens. Dans ce contexte, que faire ? Doit-on obliger les chambres de compensation britanniques à s'installer sur le continent, ce qui paraît difficile ? Quelle autre solution serait possible ? Est-il envisageable d'installer un superviseur de la Banque centrale européenne à Londres ? Pouvez-vous, enfin, nous parler du mouvement dans le bon sens, c'est-à-dire vers Paris ?

**M. Robert Ophèle.** – Il n'existe pas de réglementation internationale sur les assurances ou les marchés financiers, mais il y a un consensus sur le système bancaire ou la manière de traiter les chambres de compensation. Pour l'heure, il n'y a pas de nouvelle vague de réglementations en vue.

**M. Richard Yung.** – Pas de Bâle 4...

**M. Robert Ophèle.** – Les discussions sur les assurances ne vont rien produire à moyen terme et, sur les marchés, il n'y a rien dans les tuyaux. L'espace européen existe donc, et a une grande autonomie, même dans son système bancaire, comme le montre par exemple le forfait PME.

Il y a des chambres de compensation dans l'Union européenne : Eurex en Allemagne, Clearnet en France... En tout, nous en avons une dizaine. Certains produits sont davantage traités à Londres que sur le continent, et certains ne sont traités que là. C'est le cas, notamment, des swaps de taux d'intérêt : SwapClear a une position dominante sur ce marché, renforcée par sa capacité à travailler en plusieurs devises, mais Eurex développe une offre concurrente. Même en euros, les banques européennes ne représentent que le quart du trafic. Mais les swaps de taux d'intérêt sont essentiels à la stabilité de la zone euro. Déléguer leur contrôle et leur *recovery* hors de la zone euro pose donc un problème de souveraineté, que le projet EMIR 2.2 vise à obvier. Il s'agit, en particulier, de réfléchir aux obligations à imposer aux chambres de compensation situées dans un pays tiers. La réponse passera certainement par une catégorisation des chambres par types et, si l'on décide qu'une chambre ne peut pas être localisée en dehors du territoire de l'Union européenne, par un retrait de son équivalence pour cette activité. Ce sera de toute façon un processus long et lourd, si l'on ne veut pas qu'il porte préjudice aux Européens. Ce ne sont pas des institutions que l'on peut déplacer du jour au lendemain : il faut un cadre maîtrisé, des règles du jeu, des délais précis et des contrôles. À cet égard, l'effet de falaise d'un Brexit sans accord créerait un vrai problème.

**M. Jean Bizet, président.** – Quel est le point de vue de la FBF ?

**Mme Marie-Anne Barbat-Layani.** – Aurons-nous un Bâle 3 ou un Bâle 4 ? Il y a toujours une petite controverse entre les autorités et les banques. En tout cas, l'agenda de stabilité financière mis en place par les instances internationales après la crise a été, selon ces mêmes autorités, largement rempli, si l'on excepte quelques raffinements encore en discussion au comité de Bâle. L'accord de Bâle est, comme aurait dit le Pangloss de Voltaire, le meilleur accord possible entre représentants de différentes juridictions. Son impact sur les banques européennes est lourd. Il faut à présent se tourner vers l'avenir, et j'espère que les



pouvoirs publics nous y aideront. En particulier, la transposition de cet accord dans l'Union européenne doit tenir compte des spécificités du système bancaire européen. Vous savez que le financement, chez nous, repose à 75 % sur le crédit bancaire et à 25 % sur les marchés. C'est la proportion inverse aux États-Unis. Il faudra donc veiller au financement des PME. L'Europe a su déjà traiter cette question, avec le facteur de réfaction.

Il serait bon aussi de relancer le projet d'union des marchés de capitaux, qui est le pendant de l'union bancaire. C'était le grand projet du commissaire britannique M. Hill, et ce fut donc la première victime du Brexit. Il est nécessaire en effet que le marché prenne le relais du crédit bancaire, même si je suis ici pour vous assurer que celui-ci ne va pas faiblir. Ce sera un véritable défi que de relancer ce projet sans l'expertise et le savoir-faire des Britanniques. Il est essentiel de le relever, car la pression réglementaire sur les bilans bancaires se fait déjà sentir. Sans doute, du reste, le marché continental des capitaux présentera-t-il des caractéristiques moins anglo-saxonnes, avec une attention plus forte à la finance verte, à la protection des clients – ce sera un marché européen, et nous sommes prêts à revenir en discuter avec vous.

**M. Arnaud de Bresson.** – La construction d'un marché européen des capitaux est la priorité. Comme nous l'avions dit, la place de Paris dispose d'atouts majeurs – présence des clients, des talents et des infrastructures de place – auxquels s'ajoute un écosystème favorable, notamment grâce aux réformes de M. Macron. Les annonces de relocalisation nous placent en tête de peloton : 4 500 à 5 000 emplois directs, c'est-à-dire déjà la moitié de l'objectif de 10 000 que nous avons fixé, qu'il faut doubler si l'on compte les emplois indirects induits.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci.

*La réunion est close à 16 h 45.*

*Ces points de l'ordre du jour ont fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 22 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie, autour de :

. M. Jacques Archimbaud, président de la commission particulière du débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie ;

. M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'ADEME ;

. M. Marc Bussieras, directeur Stratégie du groupe EDF ;

. M. Jean-Baptiste Séjourné, directeur Régulation d'ENGIE ;

. M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables.

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 9 heures*

Salle René Monory

*à 9 h 00 :*

- Audition du Général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2019.

*à 10 h 15 :*

- Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, sur le projet de loi de finances pour 2019 (captation vidéo).

*à 11 h 30 :*

- Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2019 (captation vidéo).

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 8 h 30*

Salle n° 213

*à 8 h 30 :*

- Audition de M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (captation vidéo).

*à 10 heures :*

- Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (captation vidéo).

*à 11 heures :*

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 27 (2018-2019) sur la proposition de loi n° 565 (2018-2019) visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants.

- Examen des amendements de séance 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.

**Jeudi 25 octobre 2018**

*à 10 h 30*

Salle n° 213

- Audition de Mme Claire Compagnon, candidate à son renouvellement pour la fonction de présidente du conseil d'administration de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 23 octobre 2018**

*à 17 heures*

Salle Médicis

Captation vidéo

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

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

- Examen du rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 30 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est expiré.

*à 16 h 30*

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports sur le projet de loi de finances pour 2019.

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

- Table ronde (captation vidéo – ouverte au public et à la presse), en commun avec la commission des affaires économiques, sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), autour de :

. M. Jacques Archimbaud, président de la commission particulière du débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie ;

. M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'ADEME ;

. M. Marc Bussieras, directeur Stratégie du groupe EDF ;

. M. Jean-Baptiste Séjourné, directeur Régulation d'ENGIE ;

. M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 25 (2018-2019) visant à la présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en oeuvre des préconisations relatives aux éventuels risques liés à l'emploi de matériaux issus de la valorisation de pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétiques, et usages similaires, établies par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le 18 septembre 2018.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 43 (2018-2019) relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale sur la cohésion des territoires (procédure accélérée).

**Commission des finances**

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial, sur la mission « Remboursements et dégrèvements » (et communication sur son contrôle budgétaire sur la typologie des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)).
- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Patrice Joly, rapporteur spécial, relatif à la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 37).
- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 23 octobre 2018**

*à 9 heures*

Salle A216 - 2ème étage Est

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 52 (2018-2019) de la commission sur 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 (rapporteur : Mme Catherine Troendlé).
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 33 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 596 (2017-2018), modifiée par l'Assemblée nationale, relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites (rapporteur : Mme Catherine Di Folco).

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 8 h 30*

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouvert à l'ensemble des sénateurs, au public et à la presse

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Loïc Hervé et élaboration du texte proposé par la commission 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 22 octobre 2018, à 12 heures.

*à l'issue de l'examen de la proposition de loi*

Salle n° 216 - 2ème étage Est

- Examen du rapport d'information sur le vote électronique (rapporteurs : Mme Jacky Deromedi et M. Yves Détraigne).

### **Commission des affaires européennes**

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 17 heures*

Salle A120

- Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre chargée des affaires européennes, sur les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 octobre.

**Jeudi 25 octobre 2018**

*à 9 h 15*

Salle A120

- Proposition de résolution européenne de Mme Catherine Morin Desailly sur la responsabilisation partielle des hébergeurs : rapport de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot.

- Réunion du « Triangle de Weimar » à Varsovie des 21 et 22 octobre : communication de M. Jean Bizet.

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne**

**Mardi 23 octobre 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Audition de M. Gérard Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes publics.

*à 16 h 15*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de Mme Nathalie Loiseau, Ministre déléguée aux affaires européennes.

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises**

**Jeudi 25 octobre 2018**

*à 10 h 45*

Salle René Monory

Captation vidéo

Audition de M. Jean-Dominique Sénard, président du groupe Michelin, et sous réserve, de Mme Nicole Notat, présidente de Vigeo Eris.

*à 11 h 45*

Salle René Monory

Captation vidéo

Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des finances.

**Commission spéciale sur le projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives en droit français**

**Mercredi 24 octobre 2018**

*à 15 heures*

Salle Clemenceau

Captation – Ouverte au public et à la presse

Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 10 (2018-2019) portant suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français.