

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	2843
• <i>Audition de M. Alain Weill, président-directeur général d'Altice France.....</i>	<i>2843</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>2855</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	2857
• <i>Situation en Ukraine et en particulier sur les incidents dans le détroit de Kertch - Audition de S.E. M. Oleg Shamshur, ambassadeur d'Ukraine.....</i>	<i>2857</i>
• <i>Mission de la commission à l'Assemblée générale des Nations unies – Communication (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>2863</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	2865
• <i>Rôle des centres hospitaliers universitaires dans l'offre de soins – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes.....</i>	<i>2865</i>
• <i>Impact de l'éventuelle instauration d'un bonus-malus sur les contributions patronales à l'assurance chômage – Présentation par l'Observatoire français des conjonctures économiques de l'étude demandée par la délégation aux entreprises (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2879</i>
• <i>Proposition de loi visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>2879</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>2885</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	2887
• <i>Violence dans les établissements scolaires - Audition des représentants des syndicats des chefs d'établissement (SNPDEN-UNSA, ID-FO, SGEN-CFDT)</i>	<i>2887</i>
• <i>Violence dans les établissements scolaires - Audition de M. Benjamin Moignard, universitaire</i>	<i>2901</i>
• <i>Violence dans les établissements scolaires – Audition conjointe de professeurs de l'enseignement secondaire</i>	<i>2907</i>
• <i>Proposition de résolution européenne sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » - Communication.....</i>	<i>2920</i>
• <i>Programme de contrôle de la commission pour le premier semestre 2019.....</i>	<i>2925</i>

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	2927
• <i>Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>2927</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>2929</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	2931
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Examen d'un amendement du Gouvernement.....</i>	<i>2931</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Examen d'amendements du Gouvernement sur les articles appelés en seconde délibération.....</i>	<i>2932</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>2935</i>
• <i>Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes (sera publié ultérieurement)</i>	<i>2941</i>
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	2943
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>2943</i>
• <i>Proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>2944</i>
• <i>Proposition de loi instituant des funérailles républicaines – Examen des amendements</i>	<i>2949</i>
MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE..	2953
• <i>Désignation d'un membre du bureau.....</i>	<i>2953</i>
• <i>Échange de vues sur le programme de travail et nomination de rapporteurs</i>	<i>2953</i>
COMMISSION MIXTES PARITAIRES	2955
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2019</i>	<i>2955</i>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et commission mixte paritaire sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions</i>	<i>2960</i>

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR ORDONNANCE LES
MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION
EUROPÉENNE 2969**

- *Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire 2969*

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES
..... 2971**

- *Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances (sera publié ultérieurement) 2971*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES
SUR MINEURS 2973**

- *Audition de M. Édouard Durand, juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny, membre du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et membre du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) (le compte rendu sera publié ultérieurement) 2973*
- *Audition de Mme Geneviève Avenard, défenseure des enfants (le compte rendu sera publié ultérieurement) 2973*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 DECEMBRE ET A
VENIR 2975**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Alain Weill, président-directeur général d'Altice France

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous accueillons aujourd'hui Alain Weill en sa qualité de président-directeur général d'Altice France. Nous sommes heureux de vous recevoir, près de deux ans et demi après avoir accueilli M. Patrick Drahi. Altice est la maison-mère d'un groupe actif dans de nombreux secteurs d'activité : SFR dans les télécoms, ou BFM et RMC dans l'audiovisuel, avec une stratégie constante de convergence entre télécoms et audiovisuel. Vous êtes également présents dans la presse et le cinéma, et vous souhaitez désormais vous positionner sur les services financiers. Le groupe est actif aux États-Unis, au Portugal, en Israël et en République dominicaine. SFR représente tout de même plus des trois quarts du chiffre d'affaires du groupe hors États-Unis.

Votre groupe a dû faire face, en fin d'année dernière, à d'importantes difficultés boursières en raison du niveau singulièrement élevé de son endettement. Il a, par conséquent, engagé de substantielles réorganisations et réorientations stratégiques. Pour la première fois dans l'histoire du groupe, vous avez procédé à de nombreuses cessions, notamment sur les infrastructures françaises. En juin dernier, vous avez cédé 49,99 % de la société détenant votre réseau mobile français au fonds d'investissement américain KKR. À la fin du mois dernier, vous avez annoncé la cession de 49,99 % du capital de la société détenant votre réseau en fibre optique à un consortium de fonds d'investissements composé des assureurs Axa et Allianz et du fonds de pension canadien OMERS infrastructures. Ces cessions sont-elles de nature à compromettre le bon déroulement de vos déploiements fixe et mobile, alors que vous avez pris de nouveaux engagements ?

Les difficultés de la fin d'année dernière vous ont également amené à renoncer à votre ambition de « fibrer la France » sans concertation avec les collectivités territoriales. Depuis, vous souhaitez davantage coopérer avec celles-ci, et cette orientation est bienvenue. Votre groupe participe-t-il au processus toujours en cours d'appels à manifestation d'engagement locaux (dits « AMEL ») dans les zones moins denses d'initiative publique ?

Votre groupe s'est également lancé dans une reconquête des clients, à travers d'importantes promotions. Néanmoins, votre chiffre d'affaires et votre marge bénéficiaire ont encore chuté au troisième trimestre. Cette stratégie ne semble pas convaincre les marchés financiers. Quels sont les axes d'amélioration ? Les promotions « à vie » seront-elles respectées ?

Par ailleurs, vous considérez qu'une consolidation du secteur est inévitable, à court ou à moyen terme. Vous pourrez nous expliquer en quoi ce scénario serait, selon vous, positif pour les consommateurs et pour la compétitivité du secteur français. Enfin, nous aimerions connaître votre stratégie sur la 5G et ce que vous pensez de la feuille de route établie par le Gouvernement en juillet dernier.

M. Alain Weill, président-directeur général d'Altice France. – Merci de m'accueillir ici au Sénat, dans la maison des territoires. Je commencerai par quelques mots sur l'historique du groupe Altice. Le groupe a été créé dans les années 90, à Châteaurenard, lorsque Patrick Drahi a eu l'intuition qu'il était judicieux d'investir dans le câble, que cette technologie avait de de l'avenir. Il avait 30 ans. Il a eu du mal à trouver un financement local pour l'aider à câbler la ville de Châteaurenard, parce que le système bancaire français n'était pas prêt, et il a trouvé un investisseur américain. Finalement, dans les années 2000, il s'est retrouvé à la tête de la quasi-totalité du câble en France avec le groupe Altice, en ayant investi des milliards d'euros, parce qu'il avait eu cette vision, au moment où les investisseurs institutionnels ou les grosses entreprises publiques ou privées ne croyaient plus à l'avenir du câble. Le câble est le coaxial du cuivre, de la télévision par câble, et, aujourd'hui, de la fibre. Il a donc eu la vision depuis 30 ans de faire passer tous les moyens de communication modernes à travers un câble. Patrick Drahi n'est pas un aventurier : diplômé de Polytechnique, il est expert des télécommunications et aussi des financements, ce qui est indispensable lorsque l'on investit dans des infrastructures aussi lourdes.

Le groupe Altice est partagé en deux divisions principales. La première, en Europe, représente 70 à 80 % du chiffre d'affaires. Cette division est présente en France, qui représente 40 % du chiffre d'affaires du groupe, au Portugal, en République dominicaine et en Israël. Au Portugal, nous sommes l'acteur historique puisque nous avons repris Portugal Telecom : le système de déploiement de la fibre y est complètement différent, car il repose sur une licence nationale qui permet de déployer sur l'ensemble du territoire. Nous aurons terminé de fibrer 100 % du pays en 2019, et tous les Portugais auront donc accès à la fibre grâce à nous. De même, on a envie d'être l'un des acteurs principaux du déploiement de la fibre en France. L'autre division concerne les États-Unis. Jamais une entreprise française n'a investi autant aux États-Unis et avec succès. Nous contribuons à fibrer New York et les États-Unis, avec succès. Il est vrai que notre groupe a des dettes très importantes, mais l'activité des télécoms est très généralement associée à des dettes très élevées, un peu comme l'immobilier, car elle repose sur des actifs importants et des revenus récurrents. Il y a deux options. Soit vous ouvrez votre capital pour financer votre développement, et vous perdez l'indépendance de votre groupe ; soit vous souhaitez conserver le contrôle de votre groupe et vous avez recours à la dette. Patrick Drahi a toujours voulu contrôler son groupe. Depuis trente ans qu'il est dans ce métier, il n'a jamais fait d'erreur stratégique. C'est un entrepreneur extrêmement solide, visionnaire. Il a un associé principal, Armando Pereira, Français d'origine portugaise, il est arrivé en France dans les années 70, comme travailleur clandestin. Il a d'abord travaillé dans une entreprise textile du Nord de la France puis il a découvert le monde des télécoms à l'heure du déploiement du cuivre pour le téléphone fixe, enjeu des années du septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing. Avoir Armando Pereira à nos côtés est une grande chance parce qu'il a tout connu : il a démarré dans une tranchée avant de créer son entreprise, de la revendre et de s'associer à Patrick Drahi. Altice est donc un groupe très solide qui n'a qu'un métier et qui le fait bien. Le groupe sera donc à la hauteur pour le déploiement de la 4G et de la 5G.

Il y a un an, nous avons rencontré une secousse boursière forte. Depuis, nous avons modifié notre organisation. Le retournement de SFR, cette année, a été exceptionnel. Lors de la reprise de la société, la qualité du réseau était mauvaise et la dette était élevée. Une restructuration était indispensable après l'arrivée du 4ème opérateur, comme l'ont également fait Bouygues Telecom et Orange. Cette année, les actionnaires ont été très présents et le retournement s'est fait à une vitesse incroyable. J'ai rejoint Altice il y a trois ans quand je lui ai cédé mon groupe NextRadioTV. Aujourd'hui, je suis le président de SFR et le directeur général d'Altice Europe, ce qui prouve que la convergence a très bien fonctionné. Nous nous

entendons très bien : Patrick Drahi est le stratège, l'homme du marketing et des prix. Armando Pereira est l'homme des opérations et un expert du déploiement ; il est en train d'industrialiser le déploiement de la fibre en France. Je suis l'homme des médias et des relations institutionnelles, et, à ce titre, je suis très souvent sur le terrain, dans les communes, dans les régions, dans les départements car nous avons gagné beaucoup d'appels d'offres depuis un an : en Corse, dans le Gard, dans les Pyrénées Atlantiques, en Isère ou dans l'Oise, où le déploiement est presque terminé, etc. Le retournement de l'entreprise cette année a été incroyable : alors que nous perdions des clients, nous sommes l'opérateur qui a le plus recruté de clients cette année, tant sur le fixe que sur le mobile. Les résultats de SFR du 3^{ème} trimestre ont été les meilleurs du groupe depuis 2005. Certes les marges ont baissé comme celle de nos concurrents : comme il y a quatre opérateurs en France, la concurrence est féroce et se fait sur les prix. On pourrait penser que c'est bon pour le consommateur, mais cela retarde aussi les investissements des opérateurs télécoms. Nous avons décidé cette année de ne pas casser les prix, mais de répondre aux offres promotionnelles de nos concurrents. Cela a été efficace puisque nous avons regagné le million de clients que nous avons perdu, certes au détriment des marges, mais notre stratégie est totalement maîtrisée car l'année prochaine SFR retrouvera le chemin de la croissance, avec un chiffre d'affaires et sans doute un résultat en hausse. Nous avons aussi investi dans le contenu, moyen de faire remonter le revenu par abonné en vendant des programmes. On a lancé cette année, avec succès, RMC Sport, qui compte deux millions d'abonnés. Nous développons aussi des chaînes de télévision locales, comme BFM Paris, et nous lancerons BFM Lyon au 2^{ème} trimestre. Nous croyons beaucoup à la télévision sur le digital, en direct, en linéaire ; la France a beaucoup de retard sur la télévision locale.

SFR ne souhaite pas particulièrement la consolidation du secteur, nous ne sommes pas contraints. Notre *cash flow* est positif, ce qui signifie que nous avons les moyens de notre ambition comme Orange, tandis que les deux autres opérateurs, plus petits, ne sont pas dans la même situation. À un moment, il y aura un rendez-vous avec l'histoire, quand les investissements devront encore augmenter pour développer la 5G, comme cela s'est passé dans beaucoup de pays. Aux États-Unis, il y a quatre opérateurs mobiles et ils vont passer à trois au moment où la 5G est lancée parce que les deux plus petits se sont rendu compte qu'ils ne pourraient pas financer un réseau supplémentaire. En Chine, le nombre d'opérateurs est passé de trois à deux. En Europe, on compte 87 opérateurs, mais à 87 on ne peut pas financer les infrastructures nécessaires pour la fibre ou la 5G. C'est révélateur des difficultés de l'Europe. Notre continent risque de prendre beaucoup de retard...

La stratégie de SFR repose sur trois piliers : d'abord satisfaire nos clients pour regagner leur confiance. En France, nos clients – ils sont vingt millions – ont été perturbés par les soubresauts de la transformation de SFR ces dernières années. Mais nous avons fait un travail considérable depuis un an. Si nous recrutons des clients, c'est qu'ils sont davantage satisfaits. Le nombre de clients qui partent a baissé, preuve qu'il y a beaucoup moins de problèmes. J'ai lu hier un rapport de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'Arcep, sur la relation client, qui pointe du doigt SFR. J'ai trouvé cette étude de mauvaise foi. L'Arcep n'a pas pour mission de jouer le rôle des associations de consommateurs. Elle le fait d'ailleurs très maladroitement ; elle ne tient pas compte des tendances qui évoluent considérablement tandis que l'écart de notation entre les opérateurs n'est pas très important. La réalité c'est que la relation client change, même si elle est encore loin d'être parfaite aujourd'hui. Modifier la perception de l'opérateur par les clients prend beaucoup de temps. Au moment où l'Arcep publie son rapport, nous avons déjà réalisé un travail considérable. Nos propres études sur l'appréciation des clients ou des études qui sont communes et publiques montrent que sur beaucoup de critères, là où nous étions derniers,

nous sommes passés en troisième, voire en deuxième position. La tendance est claire, même s'il reste encore beaucoup de travail à faire.

Les infrastructures constituent une autre de nos priorités. SFR a fait le choix d'investir dans ses infrastructures. Nous ne sommes pas seulement un opérateur commercial, nous souhaitons être aussi un opérateur d'infrastructures. Nous sommes présents sur toutes les délégations de service public (DSP), sur toutes les zones AMEL ; nous avons signé un accord avec Orange pour réaménager la zone d'Appel à Manifestation d'Intention d'Investissement (zone AMII) et nous avons pris des engagements de déploiement vis-à-vis du Gouvernement dans cette zone de moyenne densité. Nous nous appuyons sur notre réseau câble qui est maintenant celui de la fibre FTTB (*Fiber To The Building*) en très grande partie et qui finalement passera en FTTH (*Fiber To The Home*). Notre force est d'avoir cru depuis toujours au câble. Nous sommes le numéro un du très haut débit en France. Un abonné au câble modernisé jouit d'une expérience en matière de télévision et d'Internet très haut débit qui est équivalente à celui qui est abonné FTTH ; quand des services sophistiqués permettant de remonter de la donnée depuis le consommateur jusqu'à l'opérateur se développeront, il sera indispensable de passer du FTTB au FTTH, c'est d'ailleurs ce que nous avons commencé à faire. En étant candidat à toutes les DSP et dans toutes les zones AMEL en France, nous espérons passer de 11 millions de prises à 20 millions de prises. C'est pour cela que nous avons créé la société SFR FTTH, que nous contrôlons, qui s'appuie sur des investisseurs européens, Allianz et AXA, et sur un opérateur canadien. Cette société dispose ainsi de financements très importants, ce qui sécurise notre objectif de devenir l'un des deux premiers acteurs du déploiement de la fibre en France. Vous avez aussi fait allusion à l'opération que nous avons réalisée avec KKR dans les pylônes : nous n'avons pas cédé notre réseau mobile mais la moitié de nos tours et nous possédons 51 % de la société qui les contrôle, tandis que nous possédons toujours l'autre moitié de nos tours. Il y a quelques années, Bouygues avait aussi cédé la totalité de ses tours à un spécialiste des infrastructures. C'est une tendance générale dans tous les pays, mais nous avons souhaité garder le contrôle de cet actif important. Investir dans les infrastructures est pour nous, en effet, prioritaire parce que le secteur est évolutif. Or toutes les évolutions, qu'il s'agisse de la transformation digitale, avec les réseaux sociaux ou l'e-commerce, ou des mutations de la télévision, avec les programmes délinéarisés, le *replay* ou l'arrivée de Netflix, tout cela passera par nos réseaux ! C'est pourquoi il est essentiel de posséder les infrastructures.

La dernière priorité, c'est la convergence médias-télécoms. L'essentiel des débits sur nos réseaux est constitué des contenus ; cela n'était pas le cas il y a encore quelques années au début de l'ADSL. C'était, en revanche, le cas sur le câble, qui donnait accès à la télévision. Patrick Drahi a l'expérience, depuis toujours, de cette convergence médias-télécoms parce que son métier était de distribuer des programmes de télévision à travers le câble. Le câble a été le premier à se moderniser. Grâce à lui, les gens ont eu accès à l'Internet haut débit. Le câble va continuer à se moderniser pour passer à la fibre. À New York, à 18 heures, 80 % des débits sur notre réseau, sont le fait de Netflix et de YouTube. Il en ira bientôt de même en France. Or ces acteurs ne mettent pas un euro pour financer le déploiement, ils ne payent même pas leurs impôts en Europe puisque rien ne les y oblige, mais ils sont ravis que nous investissions dans la fibre et que nous allions très vite. Ils n'ont rien à financer. Mais est-il logique qu'une famille aisée de quatre personnes, à Paris, qui consomme et surconsomme des films sur son réseau paye le même prix pour l'accès à l'Internet qu'une personne isolée dans une petite commune rurale qui ne peut pas avoir accès à Netflix parce que son réseau ne le lui permet pas ? Les deux foyers paient pourtant le même prix, notamment en raison de la neutralité du Net, notion que tout le monde défend sans savoir vraiment ce qu'elle représente. C'est un peu comme sur l'autoroute où une vieille voiture

diesel paie autant qu'une voiture extrêmement moderne et puissante... Netflix propose pour dix euros par mois un catalogue exceptionnel. Comment voulez-vous que Canal Plus puisse s'adapter face à un concurrent dont les prix sont extrêmement bas parce qu'il ne finance pas les réseaux ?

Nous croyons à la convergence médias-télécoms. Altice est présent dans les médias depuis la reprise de NextRadioTV, groupe que j'avais créé il y a 18 ans. Cette convergence permet de développer des chaînes de sport, d'investir dans l'information locale ou dans des journaux importants que nous essayons de moderniser pour assurer leur pérennité, comme *l'Express* et *Libération*.

Mme Anne-Catherine Loisier. – SFR est le deuxième opérateur de réseaux d'initiative publique (RIP). Où en sont les déploiements dans ces zones ? Quels sont par ailleurs les engagements que vous avez pris auprès du Gouvernement dans les zones AMII ? Pourriez-vous aussi nous préciser le calendrier de mise en œuvre ?

Dans son avis sur vos engagements et ceux d'Orange, l'Arcep insiste sur la nécessité d'accélérer pour respecter vos engagements et sur la nécessité de renforcer les liens avec les collectivités territoriales, notamment en leur communiquant les calendriers prévisionnels pour une durée de six mois. Cela a-t-il été fait ?

L'Arcep souhaite faire émerger un troisième acteur sur le marché destiné aux entreprises après Orange et SFR. Ce projet semble complexe. SFR serait en contentieux avec ce troisième opérateur. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Enfin sur le mobile, pourriez-vous nous préciser les modalités de votre participation au *new deal* mobile de janvier dernier : quels sont vos engagements, le calendrier ?

M. Martial Bourquin. – Vous avez perdu un million d'abonnés et votre dette s'élève à environ 50 milliards d'euros. Vous avez mis en œuvre un plan de départs volontaires qui a abouti à la suppression de 5000 emplois, un tiers des effectifs. Vous avez évoqué le rapport de l'Arcep. Je pense que l'Arcep était dans son rôle en le publiant. Ce rapport fait état de 30 à 35 alertes pour 100 000 clients chez SFR ; Orange est l'opérateur qui enregistre le moins d'alertes. Après ces suppressions massives d'emplois, votre service après-vente est-il toujours fiable ?

Vous avez beaucoup parlé de M. Drahi et présenté son expérience comme la force du groupe. Mais son expérience c'est aussi l'optimisation fiscale et l'endettement... Il n'est pas sûr que cela constitue une assurance pour l'avenir du groupe.

Mme Sylviane Noël. – Dans notre monde, être connecté est presque aussi vital que respirer. Or cela ne va pas de soi pour 541 communes situées en zone blanche. Sept millions de Français n'ont pas accès à la 4G. Les inégalités entre zones urbaines et rurales sont fortes alors que le plan France très haut débit 2012-2022 touche à son terme. L'accès à la téléphonie mobile et à Internet en zones rurales et montagnardes peine à se démocratiser, laissant les élus locaux démunis face aux demandes de leurs administrés. Certaines communes sont privées de tout réseau téléphonique. SFR a obtenu les moins bonnes notes dans l'enquête de l'Arcep avec une note de 6,6 sur 10 pour ses services d'accès à Internet, et de 6,8 sur 10 pour le mobile. Dans certaines zones, les opérateurs nationaux sont absents et les collectivités territoriales qui ont tiré la fibre optique sont obligées de faire appel

à des opérateurs spécialisés dont les prix sont très onéreux. Alors que SFR vient de céder la moitié de son réseau pour se désendetter et investir dans la fibre au-delà des métropoles, peut-on espérer une couverture correcte et plus large en téléphonie mobile et en Internet dans notre pays ? Et à quelle échéance ?

M. Laurent Duplomb. – Selon un analyste financier, le problème d’Altice n’est pas un problème de management mais est lié à une structure capitaliste insoutenable. L’endettement est élevé. Vous avez perdu deux millions de clients en deux ans, même si vous en avez regagné une part importante, mais avec des forfaits moins élevés, donc des marges réduites. Comment limiterez-vous l’endettement ? Comment faire pour éviter la course en avant ?

J’ai lu aussi que certains envisageaient le développement de la téléphonie par d’autres biais que le câble ou la fibre, en particulier grâce aux ondes hertziennes qui permettraient de mieux couvrir le territoire. Est-ce une *fake news* ou bien une solution d’avenir ?

M. Jean-Claude Tissot. – On compte quatre opérateurs en France dans un marché très concurrentiel. Certains proposent même des abonnements à deux euros. Qu’en pensez-vous ?

M. Jean-Pierre Decool. – Vous êtes chef d’entreprise mais, en tant que citoyen, que pensez-vous des chaînes d’information continue qui diffusent en boucle la même information, les mêmes images, avec un commentaire journalistique très léger, tout en négligeant totalement les autres sujets, comme la politique internationale ou l’Europe ?

L’objectif du Gouvernement de donner accès au très haut débit fixe et mobile partout en France en 2022 pourra-t-il être tenu ? Avez-vous une politique particulière pour les territoires ruraux ?

Enfin, le Gouvernement envisage une grande réforme de l’audiovisuel. Quelles devraient être ses priorités selon vous ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je veux vous interroger au nom des 2,5 millions de Français de l’étranger. Ils aiment regarder la télévision pour suivre les grands événements qui se produisent en France. En déplacement en Israël, j’ai regardé TV5 Monde, mais il n’y a aucun programme d’information en direct, comme BFM TV. Beaucoup de Français de l’étranger n’ont pas pu suivre les événements récents parce que les chaînes françaises sont indisponibles sur Internet à cause de la géorestriction. Certains abonnements payants existent mais tous n’y ont pas accès ou n’en connaissent pas l’existence. Quelle solution envisagez-vous pour donner à nos compatriotes accès à l’information ?

M. Franck Montaugé. – Vous avez votre stratégie sur les infrastructures. Or l’Arcep a publié ses statistiques sur les réclamations. Orange est l’opérateur qui génère le moins de réclamations, avec 15 à 20 réclamations pour 100 000 habitants, et SFR arrive en dernier avec 30 à 35 réclamations. Votre stratégie ne sacrifie-t-elle pas la qualité de service ou la relation client ?

Avez-vous engagé des discussions dans la perspective d’un retour à trois opérateurs ? Que pouvez-vous nous en dire ?

Enfin, vous avez rapidement donné suite aux appels du Président de la République en annonçant la distribution d'une prime de 1000 euros brut à tous vos salariés. Cette annonce épuise-t-elle la question des négociations salariales avec les partenaires sociaux qui attendent aussi des hausses de salaire ?

M. Henri Cabanel. – Nous avons auditionné la semaine dernière les syndicats de votre entreprise. Ils nous ont expliqué qu'Altice est un conglomérat complexe, articulé autour de plusieurs pôles : un pôle médias, un pôle télécoms, un pôle *customer service*, etc. Il semblerait que les salariés des différents pôles ne soient pas soumis à la même convention collective. À quoi est due une telle complexité ?

Vous critiquez le manque d'objectivité des conclusions de l'Arcep. Elles vous sont assez défavorables. Mais vous ne nous avez pas expliqué comment vous comptez améliorer ces résultats. Pourquoi enfin avoir séparé en deux entités Altice Europe et Altice États-Unis ?

M. Marc Daunis. – Permettez-moi une remarque préliminaire : le fait d'avoir accès au même service à Paris ou en province, cela s'appelle la République !

Le rapport de l'Arcep met le doigt sur des éléments qui vous sont reprochés par les clients. Ainsi dans ma commune une personne qui a résilié son abonnement depuis plusieurs mois continue pourtant à être prélevée... Votre entreprise semble très ambitieuse dans ses objectifs et pourtant ses effectifs baissent, le nombre de ses abonnés diminue et sa structure capitalistique semble fragile. On a l'impression que votre entreprise est lancée dans une fuite en avant, ce qui serait dommageable, en cas de défaillance, pour tous les territoires où elle intervient. D'où ma question : avez-vous les moyens d'atteindre les objectifs que vous vous êtes fixés ?

M. Serge Babary. – Le 20 mars dernier vous présentiez votre plan d'action pour relancer SFR, avec 4 piliers : terminer le plan social, miser sur le service clients, simplifier les offres et persévérer dans les contenus, avec la convergence entre les tuyaux et les contenus mais aussi le projet de multiplier les plateformes d'accès aux contenus. Pourriez-vous nous en dire plus sur ce dernier point ?

M. Fabien Gay. – Les téléphones portables sont devenus des petits coffres forts de paradis fiscaux ! Vous êtes un groupe de téléphonie et de médias. En permettant l'accès à vos journaux, vous appliquez la TVA à 2,1 % de la presse et non la TVA de 20 % applicable à la téléphonie mobile. Ainsi c'est plusieurs millions d'euros qui échappent au fisc...

Vous avez annoncé la distribution d'une prime de solidarité exceptionnelle de 1000 euros par salarié. Comptez-vous aussi augmenter les salaires ? Une prime n'est pas soumise aux cotisations sociales. Quel sera le dividende des actionnaires ?

M. Yves Bouloux. – La convergence médias-télécoms me semble une évidence. Vous êtes très axés sur l'information. Avez-vous des projets de diversification des contenus ?

Mme Catherine Procaccia. – J'avais souscrit à une offre RED *by* SFR. On ne pouvait y souscrire que par Internet et le service clients n'était accessible que par Facebook ou Twitter. Pourquoi avoir ciblé cette offre sur un public très branché sur les réseaux sociaux ?

Mme Sophie Primas, présidente. – On compte 87 opérateurs en Europe, contre quatre aux États-Unis. Souhaitez-vous un mouvement de consolidation ? Quels sont les obstacles à une concentration ? La politique européenne est-elle en cause ?

Vous avez dit que tout passerait par vos réseaux. Le satellite est-il à cet égard un concurrent ou une source de diversification ?

Youtube ou Netflix ne participent pas à l'effort collectif pour déployer les réseaux. Cela signifie-t-il qu'ils ne paient rien pour utiliser vos réseaux ? Est-ce du ressort de la législation française ? Comment cela se passe-t-il dans les autres pays ?

M. Alain Weill. – Ma critique, un peu virulente, du rapport de l'Arcep ne visait pas à prétendre que tout est parfait. Rien n'est parfait chez aucun opérateur. Mais depuis un an, tous les indicateurs montrent une amélioration de la qualité chez SFR. Je suis gêné que cette mauvaise impression, en décalage avec la réalité, vienne de l'Arcep. L'Arcep n'a pas vocation à jouer le rôle d'une association de consommateurs ni à se prononcer sur la relation-client...

M. Martial Bourquin. – Si, c'est aussi son rôle !

M. Alain Weill. – Nous faisons des efforts considérables depuis un an. Nous investissons 2,5 milliards d'euros par an dans les infrastructures. Le nombre de plaintes baisse régulièrement. Nous sommes en amélioration permanente. L'Arcep le sait. Publier un arrêt sur image en 2018 ne correspond pas à la réalité. L'Arcep devrait aider les opérateurs plutôt que dénoncer leurs difficultés. Je ne dis pas que tout est parfait aujourd'hui mais la situation est bien meilleure qu'il y a un an. La réalité ne correspond pas au message que l'Arcep a fait passer hier. C'est préjudiciable pour nous. La relation-client s'améliore, le nombre de clients qui partent a chuté de 40 % cette année. Nous progressons aussi dans la perception qu'ont les clients de la qualité de notre service. L'étude de l'Arcep a un an de retard.

La santé financière du groupe est bonne. Nous dégageons un Ebitda en Europe de 5 milliards d'euros, dont 3,5 milliards en France. Nous n'avons pas d'échéance dans les années qui viennent sur notre dette. Les actifs que nous avons cédés nous ont permis de désendetter le groupe. Le groupe a une expérience considérable de ce mode de financement depuis 30 ans. Il n'y a jamais eu de problème. Il n'y a aucune raison de croire qu'il y aurait aujourd'hui une « fuite en avant ». Tout est sous contrôle. Notre dette, en Europe, est de 30 milliards d'euros. L'endettement va baisser avec les cessions. Donc le ratio entre la dette nette et l'Ebitda, en progression avec les opérations dans la fibre qui se feront sentir dès 2019, va baisser.

Tout à l'heure, je me suis mal exprimé quand j'ai comparé un foyer parisien et un abonné vivant dans un petit village. Je voulais dire qu'il n'est pas normal que quelqu'un qui vit loin d'une ville et n'a pas accès à un internet de très bonne qualité paie le même prix qu'un ménage qui profite d'un très haut débit pour regarder des films toute la journée.

Concernant la fiscalité, notre groupe a son siège à Amsterdam. Qu'un groupe aussi international que le nôtre y soit basé, comme Air France ou Publicis, n'a rien d'anormal. Le droit boursier néerlandais correspond à notre stratégie, non pas fiscale – nous ne tirons aucun intérêt fiscal de notre implantation à Amsterdam –, mais relative aux droits de vote : la législation en vigueur dans cet État européen permet à Patrick Drahi d'avoir des droits de vote plus importants que dans d'autres pays. On est loin d'une logique de paradis fiscal !

Vous m'avez aussi interrogé sur la TVA presse. SFR Presse, que nous avons lancé il y a quelques années, est un grand succès qui permet à beaucoup de Français d'avoir accès à la presse sur leur téléphone mobile pour un prix extrêmement bas. Le taux de TVA sur ce service optionnel est de 2,1 %, comme pour la presse sur papier : pourquoi le consommateur qui consulte les journaux sur son téléphone paierait-il un taux supérieur ? Nous contribuons à inventer un nouveau modèle pour la presse ; il faut s'en réjouir.

Je veux rappeler de façon plus précise et formelle nos engagements pour les zones faiblement couvertes. SFR et Orange ont signé un accord pour étendre et mettre en cohérence leurs déploiements de fibre FTTH en dehors des zones très denses. Cet accord concerne une partie de la zone de moyenne densité, dite zone AMII, qui n'était pas couverte par l'accord conclu par SFR et Orange en 2011. SFR s'est engagé à raccorder à la fibre plus de 1 million de logements ou locaux professionnels, sur 291 communes ; au total, 2,6 millions de prises seront déployées par SFR en zone AMII, d'ici à 2020. Ces déploiements s'effectuent sous le haut contrôle du régulateur, qui pourrait prononcer des sanctions si les engagements n'étaient pas respectés.

Concernant les alertes de l'Arcep, si le régulateur a pu noter une légère inflexion de nos déploiements, rien ne laisse présager d'un retard au regard de nos objectifs pour 2020. Un accord avec les fonds d'infrastructure des groupes AXA, Allianz et OMERS vient d'être conclu : une part minoritaire de SFR FTTH – 49,99 % du capital – leur a été cédée pour 1,8 milliard d'euros, ce qui contribuera au désendettement d'Altice France, tout en lui conservant le caractère d'actionnaire majoritaire.

Cet accord témoigne de la confiance des marchés financiers dans la stratégie d'infrastructure de l'entreprise. Altice a la confiance des investisseurs internationaux ; Patrick Drahi leur fait appel depuis longtemps. Il les associe à des projets importants ; aucun élément objectif ne peut laisser penser qu'ils ne seraient plus gagnants.

Grâce à l'entrée au capital de ces trois partenaires, SFR pourra accroître ses investissements dans la fibre, accélérera donc ses déploiements dans les zones moyennement denses, et deviendra l'un des acteurs majeurs de la fibre en Europe et même dans le monde. Nous avons stocké de la fibre pour ne pas prendre de retard, car elle est très recherchée et devient parfois rare. Cette garantie d'approvisionnement constitue d'ailleurs un atout lorsque nous candidations aux marchés publics. Nous utilisons de la fibre fabriquée en France, plutôt qu'en Chine.

Quant au calendrier prévisionnel, notre engagement pris, au niveau national, au titre de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques a comme horizon l'année 2020. Les conventions historiques conclues avec les collectivités sont en cours de mise à jour afin d'intégrer le rappel de notre engagement national. Des engagements complémentaires ont été pris au niveau local ; ils incluent des calendriers plus précis. Des outils sophistiqués permettent aujourd'hui aux élus de suivre le déploiement de la fibre rue par rue. Les habitants eux-mêmes, dans les Pyrénées Atlantiques, par exemple, ont parfois accès à ces outils. La fibre est bien la priorité de tous les Français. C'est ce qu'ils demandent à leurs élus. L'intérêt de l'entreprise est aussi d'aller vite : ainsi, nous pourrions commercialiser notre réseau dès que possible.

S'agissant du marché des entreprises, il apparaît nécessaire que la concurrence se renforce. Le projet de l'Arcep est de faire émerger un troisième acteur, mais cela ne semble pas porter ses fruits. Orange garde 70 % de parts de marché ; SFR Business est un acteur

secondaire. La fibre représente aussi une opportunité pour convaincre les entreprises de nous rejoindre. Le marché professionnel sera notre priorité en 2019. Un troisième acteur, plus opportuniste qu'innovant, s'est certes lancé il y a quelques années. Nous ne craignons pas la concurrence d'opérateurs supplémentaires : étant de taille moyenne dans ce domaine, nous avons aussi vocation à prendre des parts de marché.

J'en viens au *new deal* de la téléphonie mobile : les opérateurs se sont engagés auprès du Gouvernement à améliorer la couverture 4G. Je voudrais rappeler que, lorsque les licences de chaque génération ont été attribuées, les ambitions de chacun n'étaient pas les mêmes. On a privilégié la baisse des prix au travers de l'arrivée d'un quatrième opérateur, ce qui a pu nuire au développement des infrastructures. Aujourd'hui, les priorités ont changé. Le très haut débit doit atteindre tous les villages, par la fibre ou le réseau mobile. SFR a joué un rôle moteur dans la négociation qui s'est tenue il y a un an avec le Gouvernement et l'Arcep.

Nous saluons le choix du Gouvernement de préférer des engagements de déploiement et de haute qualité sur tout le territoire national plutôt que d'exiger de lourdes contributions financières. Le Gouvernement a choisi d'apporter son soutien aux investissements des opérateurs : l'intérêt général y gagne.

Plusieurs milliards d'euros seront donc investis par les opérateurs pour la couverture des territoires. Ces engagements sont opposables et seront contrôlés par l'Arcep. Ce *new deal* mobile place les collectivités territoriales au cœur du processus de remontée des besoins de couverture, au travers d'un nouveau dispositif de couverture ciblée.

Le *new deal* va bien au-delà des dispositifs de couverture ciblée. Il vise l'accélération et la densification de la couverture mobile à très haut débit, mais aussi l'amélioration de la qualité de service. Ce qui compte est désormais la « bonne couverture » au sens de l'Arcep, c'est-à-dire la capacité de passer des appels et d'envoyer des SMS à l'extérieur des bâtiments.

La 4G sera généralisée, d'ici à la fin de 2020, à l'ensemble de nos sites 2G et 3G ; 75 % des sites en centre-bourg seront couverts en 2020, 100 % en 2022 ; ce sera aussi le cas de 55 000 kilomètres d'axes routiers, d'ici à la fin de 2020, et de 23 000 kilomètres du réseau ferré régional, pour 90 % d'ici à 2025. La couverture à l'intérieur des bâtiments sera aussi améliorée, notamment par la technique de la voix sur Wi-Fi. Des offres 4G fixes seront également déployées dans des zones identifiées par le Gouvernement : SFR et Orange se chargeront de 500 sites chacun.

Quant au nouveau dispositif de couverture ciblée, il prévoit la construction par chaque opérateur de 5 000 sites, choisis par les collectivités territoriales, entre 2018 et 2026. Pour un premier volet de 2 000 sites, on prévoit une mutualisation active à quatre opérateurs dans les zones les plus habitées où aucun opérateur n'offre une bonne couverture pour les appels et les SMS. Un atlas de 2 063 zones a été constitué par les opérateurs sous le contrôle de l'Arcep et remis en juillet aux collectivités. Piocher dans cet atlas permettra à celles-ci de disposer plus rapidement de sites dans les zones les plus habitées. Un second volet de 3 000 sites concerne les autres zones à couverture insuffisante, notamment celles où les opérateurs ne sont pas tous présents.

Un arrêté a été publié en juillet dernier pour 485 projets issus des anciens programmes pour lesquels les collectivités porteuses ont souhaité transférer aux opérateurs la

maîtrise d'ouvrage. Deux autres arrêtés seront pris ce mois-ci et en février prochain pour 700 sites supplémentaires.

Le téléphone mobile existe depuis des décennies, mais on observe une vraie accélération. Maintenant, la priorité n'est plus au prix, mais aux infrastructures. On avait encore récemment du mal à trouver où installer nos pylônes ; maintenant, tous les acteurs travaillent main dans la main, sans négliger pour autant les enjeux de santé publique, pour trouver des sites adéquats.

J'en viens aux questions relatives aux médias. BFM TV est accessible dans le monde entier sans abonnement ; les Français de l'étranger en bénéficient donc. Aujourd'hui, la technologie le permet, sur téléviseur, ordinateur ou tablette.

Le fonctionnement des chaînes d'information est parfois critiqué par des élus ou des membres du Gouvernement. Je suis très fier du travail, parfois difficile, de BFM TV. Nous sommes loin d'être parfaits, mais notre rôle est très important : permettre à tous les Français, même les plus isolés, d'avoir accès aux images d'actualité, des relations internationales aux faits divers et aux catastrophes naturelles. Lors des inondations du mois d'octobre, nous avons montré la souffrance des victimes et ainsi permis une plus grande solidarité. Nous montrons également le travail quotidien de nos gouvernants, quels qu'ils soient, et de tous les élus.

Si BFM TV rencontre un tel succès, c'est que les chaînes d'information ont la confiance des Français. Ces derniers jours, 20 millions de Français ont regardé BFM TV chaque jour ! Au lendemain des événements dramatiques du Bataclan, un Français sur deux a regardé BFM TV. Nous fédérons tous les Français en leur permettant de partager des moments plus ou moins dramatiques, et je suis conscient de notre responsabilité.

Le CSA a fait le choix d'une concurrence très vive entre chaînes d'information, ce qui renforce le besoin de fournir des images fortes en cas d'accélération de l'actualité. Le monde politique a aussi un usage particulier des chaînes d'information, comme outil de travail ; cela donne aux hommes politiques une vision de ces chaînes qui ne correspond pas à l'usage qu'en ont tous les Français.

Nous essayons d'être le plus rigoureux possible, d'être impartiaux et de mener un travail de qualité. Ce n'est pas toujours parfait : quand on doit assurer 22 heures de direct par jour, c'est très difficile d'avoir en permanence le recul nécessaire. BFM TV fonctionne comme les autres chaînes d'information dans le monde et subit les mêmes critiques qu'elles. Au contraire de Fox News, nous sommes impartiaux, à l'image de CNN, qui veut fédérer un très large public autour des grands événements. Nous sommes souvent le reflet de l'air du temps : nous avons souvent accompagné des mouvements de l'opinion ; nous n'avons pas la puissance nécessaire pour la créer.

Les critiques actuelles à notre endroit me rappellent celles qu'on adressait aux radios périphériques en mai 1968. On leur reprochait d'avoir couvert les événements et ainsi mis de l'huile sur le feu, quand les stations publiques se taisaient. Serait-on aujourd'hui aussi sévère ?

Nous voulons investir dans le contenu et, en premier lieu, dans l'information. Celle-ci, contrairement à la fiction, ne subit pas la concurrence de grands studios américains avec lesquels nous ne pouvons pas lutter. Nous avons donc décidé de lever un peu le pied sur

nos investissements dans le secteur du cinéma, mais des discussions sont en cours avec d'autres acteurs français pour se regrouper et ensemble être plus forts dans le domaine des séries et du cinéma. L'exception culturelle française est globalement un succès ; nous voulons continuer à la faire vivre.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le rôle de la presse n'est pas du ressort de notre commission, même si cela nous intéresse tous.

Je voudrais revenir sur quelques questions qui n'ont pas trouvé de réponse. C'est le cas de questions sociales, relatives notamment aux primes de fin d'année et à l'organisation du groupe en filiales dotées de conventions collectives différentes.

Quel est votre avis sur le satellite ? Avez-vous une stratégie dans ce domaine ? Enfin, comment les grands réseaux américains tels que YouTube et Netflix pourraient-ils participer au financement de nos infrastructures ? À l'inverse, investissez-vous dans les infrastructures de pays où BFM TV est accessible ?

Mme Catherine Procaccia. – Qu'en est-il du forfait RED de SFR ?

M. Alain Weill. – Concernant la prime de fin d'année, je ne voudrais pas qu'on nous reproche d'avoir réagi vite et décidé de verser une prime à tous les collaborateurs du groupe, soit près de 12 000 personnes en France. J'ai reçu des messages encourageants des organisations syndicales. Nous mènerons en parallèle la négociation annuelle obligatoire : notre geste responsable permet de l'entamer dans un meilleur climat.

Nous avons considéré que le pouvoir d'achat était une priorité pour le pays. Les collaborateurs de SFR ne sont sans doute pas ceux qui ont le plus de difficultés en France, mais nous avons voulu leur envoyer un signal fort et, sans aucune appréciation politique, prendre une décision par rapport à la priorité sociale du Gouvernement. Tout comme d'autres entreprises l'ont fait, nous avons jugé que tel était notre devoir.

Concernant les conventions collectives, nous ne pensons pas que créer une unité économique et sociale (UES) pour l'ensemble du groupe ait un sens. Les télécoms et les médias forment deux secteurs ; leurs conventions collectives diffèrent énormément. Nous garderons donc ces deux unités économiques et sociales distinctes.

Le groupe est organisé aujourd'hui en deux branches : une américaine, l'autre principalement européenne. En effet, nous nous sommes rendu compte qu'il n'y avait pas de synergie entre ces deux zones et que les investisseurs étaient différents. Avoir une seule structure cotée nous empêcherait d'avoir accès à certains investisseurs.

Concernant les transmissions par satellite, cette activité est complémentaire plutôt que concurrente de la nôtre. Le satellite a une vocation importante dans les zones rurales, mais nous sommes convaincus que la fibre ira très loin, jusqu'à 100 % des territoires, comme l'électricité. Nous avons récemment pris des engagements pour couvrir par la fibre l'ensemble de la population, même en zone rurale.

Netflix et YouTube sont très présents dans notre pays. Je ne saurais précisément vous dire comment les faire contribuer au financement des infrastructures. Les acteurs qui surconsomment de la bande passante pourraient payer un prix différent que ceux qui consomment beaucoup moins, comme sur l'autoroute.

L'offre RED a été créée pour répondre à l'arrivée de Free, qui a beaucoup déstabilisé les autres opérateurs. Ils ont dû revoir leur organisation et réduire leurs coûts. Des plans sociaux importants ont eu lieu à SFR, mais aussi chez Bouygues. Quant à Orange, on n'y remplace pas tous les départs à la retraite : chaque année, on compte 5 000 collaborateurs de moins. C'est une période difficile pour les personnes concernées, mais aussi pour l'entreprise entière. À SFR, toutes les parties ont été très responsables, l'entreprise comme les syndicats. C'est pourquoi cette opération s'est déroulée de manière sereine, sans faire la une des journaux. Nous préférons créer des emplois et nous l'avons toujours fait, sauf en période de crise. Avec RED, nous offrons des prix beaucoup plus bas, grâce à une organisation plus légère : la relation avec les clients s'effectue exclusivement par internet, et non dans les boutiques.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci d'avoir répondu à nos questions, même quand leur sujet débordait des attributions de notre commission.

M. Alain Weill. – Je suis très heureux d'avoir pu m'exprimer devant vous. Déployer la fibre et les réseaux mobiles, c'est être dans les territoires, ce qui correspond à l'histoire de notre groupe. Nous sommes toujours à votre disposition pour examiner ensemble les problèmes de couverture et de déploiement de réseaux.

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](#).

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne Mme Dominique Estrosi Sassone en qualité de rapporteur pour la proposition de loi n° 175 (2018-2019) de Mme Sophie Primas relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

La réunion est close à 11 h 15.

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

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Situation en Ukraine et en particulier sur les incidents dans le détroit de Kertch - Audition de S.E. M. Oleg Shamshur, ambassadeur d'Ukraine

M. Christian Cambon, président. – Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui Son Excellence M. Oleg Shamshur, ambassadeur d'Ukraine en France.

Monsieur l'ambassadeur, nous avons sollicité cette audition dans le contexte de la récente montée de tensions avec la Russie en mer d'Azov.

Le 25 novembre dernier, des garde-côtes russes se sont emparés de trois bâtiments de la Marine ukrainienne qui s'apprêtaient à franchir le détroit de Kertch séparant la Russie de la péninsule de Crimée. Depuis mai 2018, en effet, la Crimée est reliée à la Russie par un pont de 19 kilomètres de long, qui a compliqué les passages et conduit à un renforcement des contrôles russes dans la zone. Ce grave incident a conduit dès le lendemain à l'adoption par la Rada, le Parlement ukrainien, d'une loi martiale pour une durée limitée à un mois, suscitant des inquiétudes, au plan intérieur, quant à d'éventuelles restrictions aux libertés publiques, et chez les entreprises étrangères implantées en Ukraine, certaines n'ayant pas le droit de travailler dans les pays où sont appliquées de telles lois.

Depuis la semaine dernière, la situation en mer d'Azov semble s'être un peu apaisée, la Russie laissant de nouveau circuler librement les navires. Néanmoins, le problème n'est pas réglé, puisque, à notre connaissance, Moscou n'a pas encore libéré les marins ni restitué les trois bâtiments. En outre, cet épisode manifeste l'aspiration de Moscou à exercer un contrôle de plus en plus étroit de la région de la mer d'Azov et, au-delà, de la Mer Noire, au détriment des territoires ukrainiens riverains, ce qui suscite l'inquiétude des pays voisins, la Géorgie en particulier. En réaction à ces graves incidents, la France a exprimé sa préoccupation, réaffirmant son attachement à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, et rappelé la Russie à son devoir de respecter la liberté de passage dans le détroit et la liberté de circulation en mer d'Azov. Nous serions donc particulièrement intéressés par votre analyse de la situation.

Cet épisode de tensions avec la Russie intervient dans un contexte marqué par une absence d'avancées dans l'application des accords de Minsk II, même si l'on doit prendre acte des efforts fournis par l'Ukraine pour les préserver, notamment par le vote, en octobre dernier, du prolongement du statut spécial d'autonomie accordé au Donbass. La question de l'émancipation de l'église orthodoxe ukrainienne vis-à-vis du Patriarcat de Moscou découlant de la reconnaissance par le patriarcat de Constantinople de l'autocéphalie de l'église ukrainienne pourrait amener d'autres difficultés. Pourriez-vous nous éclairer à ce sujet ?

Enfin, quelle est la situation politique intérieure à l'approche de l'élection présidentielle du 31 mars 2019 ? Quel est l'état de l'opinion publique ? Enfin, craignez-vous des interférences ou des tentatives de déstabilisation du processus électoral ?

M. Oleg Shamshur, ambassadeur d'Ukraine. – Depuis début 2014, la situation en Ukraine est marquée par deux défis existentiels : la lutte contre l'agression de la Russie et la conduite de réformes profondes et douloureuses mais indispensables. Bien que la situation nous contraigne à dépenser plus de 6 % de notre PIB annuel pour la Défense, l'Ukraine a mené à bien des réformes très importantes dans les domaines de la santé, des retraites, de la décentralisation, de l'administration, des marchés publics et de l'environnement, comme l'a constaté le rapport de l'Union européenne sur la mise en œuvre de l'accord d'association publié le 9 novembre 2018. Il convient également de mentionner la réforme du secteur bancaire et la création de la Cour anticorruption.

Ces réformes interviennent dans un contexte sécuritaire instable et dangereux. Les forces régulières de l'armée russe et des « volontaires » et mercenaires sont toujours présents sur le territoire ukrainien. La Russie a formé en Ukraine deux corps d'armée comptant 35 200 soldats dont 2 100 appartiennent aux forces régulières russes. Il faut y ajouter 82 500 militaires russes stationnés à la frontière ukrainienne, tandis que le nombre de chars le long de cette frontière a été multiplié par trois. Dans le Donbass, on dénombre 480 chars, 850 blindés, 760 canons et 210 lance-missiles. Les soi-disant républiques de Donetsk et Louhansk sont en réalité sous le contrôle total de la Russie. L'agression russe a coûté au total 10 000 vies ukrainiennes. En 2018, on a dénombré 120 morts ; il y a plus de deux millions de déplacés.

Dans le même temps, la Russie augmente sa présence militaire en Crimée. Depuis 2014, le nombre de soldats russes dans la péninsule a été multiplié par trois, le nombre de blindés par cinq, le nombre de pièces d'artillerie par dix. La Russie utilise la Crimée comme une sorte de porte-avions insubmersible.

La Russie tente désormais d'ouvrir un nouveau front en mer d'Azov. Le pont de Kertch, construit illégalement par la Russie, empêche la libre navigation dans cet espace. La Russie a également renforcé son potentiel de frappe avec un complexe de 30 lanceurs de missiles côtiers, plus de 200 avions porteurs de missiles de croisières et hélicoptères de combat, et une trentaine de navires et sous-marins.

Depuis le mois d'avril, le port de Marioupol est bloqué et les navires étrangers qui se dirigent vers les ports ukrainiens sont retenus sous prétexte d'inspection par les autorités russes. Entre avril et novembre, 450 navires ont ainsi subi la procédure, la durée de retenue atteignant 32,7 heures en moyenne, pour 7 à 15 000 dollars de pertes par jour.

Ces actions ont pour but la transformation de la mer d'Azov en mer intérieure russe, la révision des frontières russo-ukrainiennes après l'annexion de la Crimée, le blocage de l'activité économique ukrainienne et la création d'une zone de dépression économique sur les côtes de la mer d'Azov. Nos ports ont perdu 50 à 70 % de leur activité commerciale. Enfin, la Russie crée, à travers ces incidents, de l'instabilité socio-économique à la veille des élections présidentielles.

C'est pourquoi, dans ce contexte, les événements du 25 novembre ne nous ont pas surpris. Nous avons averti nos partenaires de l'escalade des tensions. Nous avons des preuves que l'agression contre des navires de guerre ukrainiens était délibérée, et qu'elle répond à une

décision prise au plus haut niveau par le pouvoir russe. La législation en vigueur donne aux navires ukrainiens une totale liberté de passage du détroit de Kertch. Toutefois, par précaution et dans le cadre des traités multilatéraux et bilatéraux, les navires ukrainiens ont informé les autorités de Kertch de leur intention de traverser le canal de Kertch-Yanikale, essayant durant deux heures d'établir une communication radio, mais sans succès. Le groupe de bateaux a ensuite été dirigé par l'officier de contrôle maritime du port de Kertch vers la « zone d'attente », déclarant que les navires seraient informés de la procédure de passage. C'est alors qu'un navire des garde-côtes russes a éperonné et endommagé le remorqueur Yani Kapu.

Une vidéo de l'incident est projetée aux membres de la commission.

M. Oleg Shamshur, ambassadeur. – Des navires russes ont ensuite bloqué les bateaux ukrainiens qui tentaient de porter assistance au navire endommagé. Dans l'impossibilité de franchir le détroit de Kertch, les navires ukrainiens ont finalement quitté la zone. C'est après leur sortie de la « zone de 12 milles » au large des côtes de la Crimée, alors qu'ils se trouvaient déjà en haute mer, que les navires ukrainiens ont été attaqués et leur équipage capturé. Au total 24 militaires sont prisonniers ; six d'entre eux ont été blessés dont deux grièvement. C'est la première fois que le commandement russe donne un ordre officiel de tirer pour tuer contre des militaires ukrainiens.

De tels actes constituent une violation flagrante de la Charte des Nations-Unies et de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer. Ils correspondent pleinement à la définition de l'agression fixée par la résolution 3314 du Conseil de sécurité.

Dans ce contexte de vulnérabilité accrue pour l'Ukraine, le Parlement ukrainien a voté, le 26 novembre, l'application de la loi martiale pour trente jours dans les dix régions proches de la Russie, afin de faciliter les actions contre une éventuelle agression armée et d'assurer la sécurité nationale. Cette loi ne limite aucunement les libertés civiles et ne compromet pas la tenue de l'élection présidentielle, dont la date a été fixée par une loi votée juste après la loi martiale.

L'Ukraine reste attachée à un règlement diplomatique de la situation et à la mise en œuvre des accords de Minsk. Depuis septembre 2014, la partie ukrainienne a rempli toutes ses obligations, comme le démontrent la prorogation pour un an du statut spécial d'autonomie pour les régions occupées de Donetsk et Louhansk, votée le 4 octobre 2018 par la Rada, ainsi qu'un projet de loi d'amnistie. L'Ukraine a enfin lancé la préparation des élections locales dans ces territoires, conformément à la législation ukrainienne et aux normes de contrôle de l'OSCE. De son côté, la Russie viole régulièrement les accords de Minsk, comme l'a montré dernièrement l'organisation d'élections factices par les séparatistes dans le Donbass, le 11 novembre dernier, qu'elle tente de légitimer.

La situation constitue un défi direct pour l'Ukraine mais aussi pour la communauté internationale. Confiante dans son impunité, la Russie contrevient ouvertement aux règles fondamentales du droit international. Cela appelle une réponse rapide et consolidée, faute de quoi les ports ukrainiens de Mer noire seront soumis à un blocus, l'équilibre politico-militaire en Mer noire et en Méditerranée orientale sera modifié en faveur de la Russie, et l'on pourrait craindre un scénario similaire en mer Baltique.

L'Ukraine compte sur la communauté internationale et en particulier sur la France pour condamner l'action russe comme une agression. Elle demande la libération des soldats et trois navires capturés, la réouverture du canal de Kertch-Yenikale et le rétablissement de la

liberté de circulation en mer d'Azov, et enfin la mise en place d'une mission de surveillance permanente de l'OSCE dans la zone. Il conviendrait également d'imposer des sanctions individuelles contre les responsables de l'agression à l'encontre des navires ukrainiens, d'interdire l'entrée des ports de l'Union européenne aux navires russes impliqués, d'imposer des sanctions aux ports russes de la mer d'Azov et de renforcer le soutien économique de l'Union européenne aux ports de Marioupol et de Berdiansk et à la région. Enfin, une présence permanente de navires alliés, y compris militaires, serait un bon moyen de dissuasion.

Le temps des paroles est passé. Il faut désormais prendre des mesures fermes pour arrêter l'agression russe.

M. Joël Guerriau. – Comment évoluent les relations entre l'Ukraine et l'Europe, sachant qu'en mars 2016, M. Juncker, président de la Commission européenne, a déclaré que l'Ukraine n'entrerait pas avant 20 ou 25 ans dans l'Union européenne et l'OTAN ? Comment comptez-vous sortir de cet étau imposé par la Russie ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Nous avons le sentiment que la bataille en mer d'Azov participe de la volonté de la Russie de déstabiliser votre pays à un moment clé. Il semble clair que la Russie est prête à tout pour remettre en cause l'Ukraine comme espace démocratique de plein exercice. Vous travaillez à faire évoluer le déséquilibre militaire existant mais, sachant que cela ne suffira pas, vous en avez appelé à la communauté internationale. L'Ukraine souhaite-t-elle se rapprocher de l'Union européenne, et sous quelle forme ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Quelles sont les forces politiques en présence dans l'élection présidentielle à venir, et quelle influence ont les tensions avec la Russie ? Il est important que votre pays soit stable pour négocier et planifier sa relation avec l'Europe. Enfin, quel est l'état de vos relations avec la Hongrie ?

M. Olivier Cigolotti. – L'annexion de la Crimée rend-elle caduc l'accord russo-ukrainien de 2003 sur la mer d'Azov ? Il semble que cet accord ne fixe pas précisément les frontières maritimes dans cet espace, ce dont les autorités russes tirent profit. Une riposte ukrainienne se prépare-t-elle ?

M. Olivier Cadic. – Vous n'avez pas évoqué les cyberattaques dont votre pays a été l'objet ; lorsque je me suis rendu à Kiev, on m'a fait part de craintes à ce sujet dans le contexte des prochaines élections. La France est, elle aussi, confrontée à ce type de perturbations, notamment *via* des faux comptes sur les réseaux sociaux. Où en est l'évaluation du risque ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Les anciens combattants du Donbass représentent un groupe social nombreux et bénéficiant d'une grande légitimité. Sont-ils organisés, pèsent-ils dans les échéances électorales et sur l'avenir, et de quelle manière ?

Mme Gisèle Jourda. – Le contrôle des navires étrangers en mer d'Azov par les autorités russes ralentit le trafic et menace l'économie locale, en particulier le port de Marioupol dont les recettes sur les sept derniers mois ont baissé d'un quart par rapport à la même période en 2017. Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet ?

M. Pascal Allizard. – J’ai participé la semaine dernière au conseil ministériel de l’OSCE à Milan, dont l’agenda a été très largement occupé par ces incidents. Des positions très fermes ont été prises pour condamner la Russie, mais aussi pour éviter l’escalade. Quel est votre avis sur ce point ?

M. Ladislas Poniowski. – Les événements du 25 novembre ne rendent-ils pas service au président Porochenko ? Il y a beaucoup de candidats à l’élection présidentielle, et deux ou trois d’entre eux se détachent. Plusieurs articles de presse ont porté un regard assez mitigé sur le déroulement des événements. Dans un espace aussi étroit, navires russes et ukrainiens jouent en permanence au chat et à la souris, et l’on est en permanence au bord de l’incident.

M. Hervé Maurey. – Monsieur l’ambassadeur, quelles sont les conséquences économiques de l’incident, au regard de l’importance du Donbass ? A-t-on des informations sur la situation des militaires capturés, et un échange important de prisonniers est-il envisagé, comme les deux pays l’ont fait il y a un an ?

M. Oleg Shamshur, ambassadeur. – Notre objectif stratégique est clair : c’est l’adhésion à l’Union européenne. Le scepticisme affiché par certains dirigeants européens ne nous décourage pas : c’est une question, pour nous, de choix de modèle de développement. En effet, les événements de 2013 et 2014 ont marqué le point de non-retour dans le rejet du modèle poutinien, en faveur des valeurs démocratiques et de l’économie de marché. Mais nous sommes conscients que la tâche est ardue. C’est pourquoi nous nous concentrons sur les réformes nécessaires, et je suis sûr que nos succès dans ce domaine rendront notre position plus solide dans la poursuite de cet objectif stratégique.

Nos relations avec l’Union européenne sont régies par l’accord d’association, qui guide notre plan de réformes. Nous avons obtenu certains résultats, notés par l’Union européenne dans l’évaluation de novembre 2018. 31,3 % de nos échanges commerciaux se font avec les pays de l’Union, qui est devenue notre premier partenaire commercial. Nous poursuivons nos efforts pour nous rapprocher des standards européens dans tous les domaines.

L’année prochaine sera politiquement difficile puisqu’elle sera marquée par deux échéances électorales : l’élection présidentielle le 31 mars, puis les élections législatives au mois d’octobre. La compétition politique est réelle ; les chiffres donnés par les sondages variant régulièrement, il est difficile d’identifier des favoris. Quoi qu’il en soit, après les élections présidentielles et législatives, l’Ukraine poursuivra son parcours sur la voie des réformes. Celles qui ont déjà été mises en œuvre sont irréversibles.

M. Christian Cambon, président. – Que disent les sondages ?

M. Oleg Shamshur, ambassadeur. – Le Président et Mme Timochenko sont pour le moment en tête.

Nous avons des échanges très importants avec notre voisin hongrois. Cependant, il subsiste un point de désaccord sur la possibilité, pour les membres de la minorité hongroise, de recevoir un enseignement dans leur langue natale. Nous faisons tout notre possible pour leur offrir une éducation dans leur langue et promouvoir leur culture et leur identité, mais le plus important est l’apprentissage de la langue officielle du pays. La France a au demeurant une législation assez rigide sur les langues minoritaires... Les discussions avec la Hongrie se

poursuivent sur le sujet mais nous déplorons que les autorités hongroises aient porté cette question dans le cadre de l'OTAN, qui n'est pas l'enceinte appropriée pour en discuter.

L'annexion de la Crimée rend-elle caduc le traité de 2003 ? C'est un sujet de débat assez vif en Ukraine. Aucune décision finale n'a été prise. Quoi qu'il en soit, la Russie viole clairement ce traité.

Nous demandons une mission de contrôle de l'OSCE pour assurer la désescalade en mer d'Azov. Nous sommes satisfaits des discussions qui se sont déroulées au Conseil ministériel de Milan. L'OSCE a un rôle important à jouer dans ce dossier.

L'Ukraine est l'une des premières victimes des cyberattaques russes. Les ingérences dans le processus électoral, les tentatives de causer des dommages à nos institutions et à nos entreprises sont prises très au sérieux. Heureusement, nous avons de très fortes capacités en matière informatique – un article les a même placées au deuxième niveau mondial. Nous craignons des ingérences dans les campagnes électorales de 2019 et faisons notre possible pour défendre nos ressources et nos institutions.

Les anciens combattants de la guerre dans le Donbass, professionnels et volontaires, sont en effet très présents dans la société. L'enjeu principal, pour eux, est la réadaptation à la vie civile, comme dans tous les pays qui ont connu des conflits. C'est un problème social, psychologique et de santé publique.

Les pertes induites par la situation dans la mer d'Azov sont très importantes. Notre ministre des infrastructures m'a récemment indiqué que la réduction de l'activité commerciale pourrait atteindre 50 %, voire 70 %. Les intentions des Russes sont claires : aggraver la situation économique de Marioupol et Berdiansk pour créer des tensions, et détériorer la situation générale du pays dans la perspective des élections de 2019. C'est pourquoi il faut agir rapidement. Nous avons besoin de programmes de coopération, même modestes, pour aider les populations affectées par ce blocus *de facto*.

Les discussions à Milan ont été fructueuses : les membres de l'OSCE ont pris conscience de la gravité de la situation. Quant aux insinuations, en Ukraine, sur les personnes à qui la situation aurait pu profiter, elles sont alimentées par la propagande russe. C'est à l'initiative du Président de la République que le Parlement a réduit la durée d'application de la loi martiale de soixante à trente jours et en a réduit le périmètre aux dix régions frontalières. De plus, le Parlement a adopté dans la foulée la loi fixant la date des élections. Le Président a aussi souligné pendant les délibérations que les droits civiques ne seraient pas abrogés, sauf en cas d'attaque terrestre de la Russie. Nos partenaires ont toutes les garanties que le processus électoral se déroulera comme prévu.

Les conséquences économiques de l'incident du 25 novembre sont graves pour le Donbass entier, car les ports de Marioupol et Berdiansk sont très importants pour notre réseau de transport et d'infrastructures. L'évaluation des pertes prendra du temps, et nous aurons besoin de l'aide de nos partenaires.

Pour rappel, 24 militaires ukrainiens ont été capturés, six sont blessés dont deux grièvement ; nous n'avons pas de communication quotidienne avec eux. Ils ont été jugés et transférés à Moscou. Nous n'acceptons pas les charges retenues contre eux et ne reconnaissons pas aux autorités russes le droit de les juger. Ils sont à nos yeux des prisonniers de guerre et doivent être traités comme tels. Nous sommes très préoccupés par leur sort.

Quant aux échanges de prisonniers, nous essayons toujours de négocier pour récupérer nos compatriotes détenus mais, pour le moment, nous sommes en situation de blocage face à la Russie. Nous apprécions la solidarité de la France sur ce dossier.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, monsieur l’ambassadeur. Nous espérons que le calme reviendra. La France a fait des déclarations claires en ce sens. La présence de sa marine en Mer noire est régulière ; l’un de nos bâtiments, la Marne, y a pénétré en juillet, dans le cadre de manœuvres de l’OTAN, pour manifester notre volonté d’y maintenir la libre circulation des navires.

Je tiens pour conclure, monsieur l’ambassadeur, à vous féliciter pour le prix Sakharov qui sera attribué, demain, au réalisateur ukrainien Oleg Sentsov. Nous recevrons probablement votre homologue russe pour entendre sa version des événements. Nous nous tenons informés de l’évolution de la situation.

M. Oleg Shamshur, ambassadeur. – Je reste à votre disposition.

- Présidence de M. Christian Cambon, président, et M. Pascal Allizard, vice-président -

**Mission de la commission à l'Assemblée générale des Nations unies –
Communication (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à midi.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 12 décembre 2018****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Rôle des centres hospitaliers universitaires dans l'offre de soins – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir ce matin la sixième chambre de la Cour des comptes en la personne de son président, M. Denis Morin, de M. Christophe Strassel, conseiller maître, et de M. Noël Diricq, conseiller maître, président de section, pour la présentation du second volet de l'enquête demandée à la Cour, en application de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières, sur le rôle des centres hospitaliers universitaires (CHU) dans l'offre de soins.

Le premier volet, consacré à l'activité de recherche et de formation des CHU, a été présenté à la commission en janvier dernier. Ce second volet est consacré à l'activité de soins.

À l'approche du sixième anniversaire de la création des CHU par les ordonnances Debré, cette demande d'enquête est née d'observations de terrain et d'une intuition : si la création des CHU a permis une réelle mutation de l'hôpital en France, le faisant passer, pour le dire un peu rapidement, de l'hospice à un véritable lieu de soins à la pointe des techniques, il me semblait que ces établissements glissaient de plus en plus sur le segment des centres hospitaliers, c'est-à-dire sur celui des activités de proximité.

De fait, les situations et les modèles sont très divers.

Quoi de commun, en effet, quant à la taille et à l'organisation, entre l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), dont nous avons entendu le directeur général la semaine dernière, et le CHU de Pointe-à-Pitre, même relevé de l'incendie qui l'a dévasté, que nous avons visité lors de notre dernière mission ?

Les CHU, cependant, partagent au moins une exigence : celle de rechercher la qualité et l'excellence que nous devons à nos concitoyens.

Alors qu'une loi devrait prochainement se pencher sur les études universitaires et sur l'organisation territoriale de la santé, je ne doute pas que l'enquête demandée à la Cour constituera une contribution précieuse à la réflexion et à l'action des membres de notre commission. J'ai lu ce rapport avec attention ; il m'a un peu bousculé.

M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes. – Je suis accompagné de M. Noël Diricq, président de la troisième section de la sixième chambre, qui traite notamment des établissements de santé et des établissements médico-sociaux, et de Christophe Strassel, conseiller maître, qui a piloté ce deuxième volet de l'enquête.

Il était particulièrement opportun de nous demander de réfléchir au rôle des CHU, sujet essentiel dans l'organisation du système de santé ; le Gouvernement, parallèlement, a demandé à l'ensemble des conférences compétentes de fournir un rapport sur ce thème à l'occasion du sixantième anniversaire des ordonnances Debré. Je vais donner quelques éléments de synthèse sur nos réflexions relatives à l'offre de soins, puis, monsieur le président, je répondrai aux questions que vous m'avez adressées.

J'irai d'emblée à l'essentiel : que proposons-nous ?

Nous ne proposons pas de supprimer des CHU. L'esprit de géométrie aurait pu nous dicter le raisonnement suivant : les CHU devraient coïncider avec les nouvelles grandes régions de la réforme territoriale. Mais cette voie nous a semblé totalement sans issue : quel établissement pilote choisir, par exemple, dans le Grand Est ? Dans certaines régions, Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, chaque CHU a sa spécificité – et je ne suis pas certain que la suppression du plus petit des établissements de cette région, celui de Saint-Etienne, rendrait beaucoup service à l'organisation du système de santé dans le département de la Loire, qui présente un certain nombre de faiblesses que le CHU contribue à compenser. Il n'est pas utile, donc, de se lancer dans des débats de ce type.

En revanche, nous proposons de structurer l'ensemble des 41 structures juridiques concernées, hors AP-HP, en 8 à 10 grands réseaux, un peu à l'image des coopérations qui existent déjà aujourd'hui dans le cadre de GCS (groupements de coopération sanitaire) – je pense notamment au réseau Hugo, qui regroupe un certain nombre de CHU de la partie occidentale du pays. Cette proposition est le point de convergence permettant de traiter les difficultés discernées dans le fonctionnement des CHU en matière tant de formation et de recherche que d'accès aux soins. Il s'agit donc du moyen de réunir les deux volets distincts qui ont été étudiés par la Cour.

Quelles sont les principaux constats qui nous conduisent à formuler cette proposition ? Le premier constat est celui de l'hétérogénéité des CHU en matière d'offre de soins. Vous l'avez dit, monsieur le président : quoi de commun entre l'AP-HP, dont les ressources totales s'élèvent à un peu plus de 7 milliards d'euros, les CHU intermédiaires, à commencer par les HCL (hospices civils de Lyon) et l'AP-HM (Assistance publique-Hôpitaux de Marseille), et de très petits CHU, dont les budgets sont beaucoup plus faibles – Pointe-à-Pitre, 300 millions d'euros, ou Nîmes, 450 millions d'euros ? En même temps, hétérogénéité ne veut pas forcément dire difficultés.

Si l'on entre dans le détail de ce que font ces organismes, des prises en charge qu'ils assurent, l'hétérogénéité est encore plus frappante, entre des établissements qui couvrent tout le spectre des GHM (groupes homogènes de malades) et d'autres qui n'en couvrent qu'une partie, entre des établissements qui sont impliqués dans les activités d'expertise et de recours – c'est ce qu'on attend d'un CHU : l'excellence et la prise en charge de pathologies rares et d'actes difficiles – et d'autres, une très grande majorité, dont le « *case-mix* » les rapproche des gros CH (centres hospitaliers). Quand on compare par exemple le CHU de Grenoble et les CH de Chambéry et d'Annecy, il n'y a pas photo : en termes de rôle dans l'organisation du système de santé et même de qualité de la prise en charge, les deux CH sont nettement supérieurs au CHU.

Dans cet ensemble de CHU, on trouve donc des choses extrêmement disparates. Ce constat de l'hétérogénéité du système CHU avait déjà été mis en évidence, dans le premier volet qui vous a été remis l'an dernier, en matière de recherche : hétérogénéité, donc

dispersion des moyens, donc, s'agissant de la recherche, absence de visibilité internationale, ce handicap étant le résultat direct de l'hétérogénéité.

Le premier chapitre de notre rapport contient un ensemble d'éléments extrêmement précis et documentés, qu'on retrouve dans peu de productions. On entend souvent, par exemple, que les CHU prendraient en charge des pathologies beaucoup plus sévères, ce qui serait facteur de surcoûts. C'est inexact : quand on compare les malades pris en charge, on constate que les taux de sévérité sont tout à fait comparables dans les CHU et dans les CH. Ce n'est donc pas un élément discriminant.

S'agissant de ce qui constitue aujourd'hui l'une des difficultés majeures de notre système de soins, la prise en charge des personnes âgées polypathologiques – elle ne se fait ni dans les Ehpad (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), qui sont insuffisamment médicalisés, ni en ville, naturellement –, nous avons établi que les CHU avaient un comportement d'éviction des personnes âgées : peu de personnes âgées de plus de 85 ans y sont prises en charge ; ce sont les CH qui assument cette fonction de façon massive. À l'inverse, compte tenu du régime des autorisations, on observe une surprésence des jeunes enfants dans les CHU, ce qui tient notamment au fait que les services de pointe en néonatalogie se trouvent avant tout dans ces établissements.

Nous avons visité sept CHU, hors AP-HP ; nous avons procédé à des auditions systématiques avec des responsables de CHU et de CH ; nous avons travaillé sur l'ensemble des bases de données de santé pour offrir une information précise et documentée. Le premier de nos constats, donc, est celui de l'hétérogénéité des CHU, dont beaucoup se rapprochent en réalité des CH. Ce constat, parmi d'autres, nous permet de dire que le modèle CHU s'essouffle – c'est le mot que nous avons retenu après de longues discussions : « crise » eût pu faire l'affaire, mais ce terme est un peu galvaudé ; « difficulté » eût été un peu faible ; nous avons donc parlé d'« essoufflement », sachant que nous ne proposons absolument pas de remettre en cause la trilogie des missions exercées par les CHU : soin, formation, recherche. Le lien fait entre ces trois missions nous semble extrêmement puissant ; c'est une marque de fabrique de notre système de santé, et un point fort, et non faible. Nos propositions visent donc à le conforter.

Deuxième chapitre du rapport, et deuxième élément d'essoufflement : la situation financière de ces établissements. Cette situation est caractérisée par des déficits récurrents, permanents depuis 2011, et qui se sont très fortement aggravés en 2017, comme d'ailleurs s'est aggravée la situation financière de l'ensemble des CH. Nous n'avons pas d'explication – et je crains que le ministère n'en ait pas non plus – à ce trou d'air dans l'évolution de l'activité du secteur public hospitalier, après des années de dynamisme où ledit secteur reprenait des parts de marché dans le domaine de l'hospitalisation. En particulier, le déficit de l'AP-HP, presque 200 millions d'euros en 2017, s'explique par l'attrition de l'activité, alors que, par exemple, et pour une raison que nous n'expliquons pas bien, les Espic (établissements de santé privés d'intérêt public), en région parisienne, sont extrêmement dynamiques – Saint-Joseph a vu son activité progresser de 6 %.

Je rappelle le déficit considérable observé en 2017 sur le segment des CHU : plus de 400 millions d'euros. Qui dit déficit durable dit lourd endettement, et incapacité à faire face aux investissements. Autant beaucoup a été fait, à l'occasion des plans de 2007 et de 2012, pour moderniser le parc des CH, autant les CHU n'ont pas beaucoup émergé à cette manne. Aujourd'hui, quand les malades se déplacent dans les CHU, ils disent tous que le compte n'y est pas.

Quelle est selon nous l'explication de ce déficit récurrent des CHU ? De notre point de vue, l'explication n'est pas à rechercher du côté de la T2A, la tarification à l'activité. En dépit de données fragiles, nous avons tenté de comparer les tarifs et les coûts moyens, pathologie par pathologie, sur un groupe de pathologies représentatif du *case-mix* des CHU. Nous avons observé que les CHU n'étaient pas pénalisés par la T2A, en tout cas pas plus que les CH : l'explication du déficit récurrent des premiers n'est donc pas à rechercher dans le fonctionnement de la T2A, dont le poids dans la tarification des CHU est de 55 %.

Je rappelle d'ailleurs que le Gouvernement, au titre des mesures « Ma Santé 2022 », a annoncé son intention de faire converger le financement de l'ensemble des segments de notre système de santé, y compris la médecine libérale, vers une structure dans laquelle l'acte représenterait 50 % des ressources, le reste étant constitué de contributions forfaitaires. Dans le secteur hospitalier, on a l'habitude de ce *mix* : à la tarification à l'activité répondent des dotations d'intérêt général, notamment les dotations de financement des Migac (missions d'intérêt général d'aide à la contractualisation), et en particulier des Merri (missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation).

Pour ce qui est du fonctionnement des dotations forfaitaires, la masse des concours publics a globalement augmenté sur la période 2011-2017, étant entendu qu'une partie de ces dotations a été orientée, en 2014, vers le FIR (fonds d'intervention régional), cet instrument original – notre système administratif est plutôt connu pour ses cloisonnements – à disposition des ARS (agences régionales de santé) qui couvre l'ensemble de leurs compétences et permet une fongibilité, dans des limites posées par le législateur, entre les différents segments de notre système de santé. Cette masse, donc, n'a cessé de croître.

Nous nous interrogeons en revanche sur le fonctionnement des dotations Merri, qui financent la recherche dans les CHU, mais aussi, désormais, dans les CH et dans certains établissements privés. L'extension du champ des établissements éligibles aux Merri, à enveloppe constante, réduit mécaniquement le droit de tirage de chacun : dans ce nouveau schéma, les CHU se sont vus privés d'un certain nombre de ressources.

Deux approches sont possibles : on peut arguer de l'existence de critères d'attribution des Merri pour dire qu'il ne tient qu'aux CHU de s'améliorer, l'extension de ces dotations hors du champ des CHU révélant que la recherche n'y est pas nécessairement plus efficace que dans d'autres structures. À l'inverse, on peut plaider pour le retour à une vision moins dispersée, plus centrée sur les CHU, car c'est là qu'est l'excellence de la recherche. Nous ne tranchons pas nettement entre ces deux approches, mais nous appelons à une révision des critères d'attribution des Merri – à vrai dire, ce message n'est pas particulièrement original.

Ce n'est donc pas dans la façon dont le ministère a géré les dotations d'intérêt général qu'il faut rechercher la cause principale des difficultés financières des CHU, mais plutôt dans l'évolution de leurs charges : de 2011 à 2017, les charges ont augmenté plus rapidement que les produits, sans que la sévérité des affections des patients pris en charge ne le justifie – or, les lois de l'arithmétique résistent encore et toujours à la mise en doute généralisée de tout, on peut affirmer, de manière à la fois consensuelle et solennelle, que des déficits s'ensuivent nécessairement d'une telle asymétrie. Nous avons y compris observé que, s'agissant des dépenses hors soins, la dynamique d'augmentation des charges a été beaucoup plus forte dans les CHU que dans les CH, sans raison particulière.

Nous avons également noté que la productivité était globalement plus faible dans les CHU que dans les CH. Les CHU sont loin d'être les plus performants, et, encore une fois, nous n'avons pu trouver de raisons pour le justifier. En particulier, la productivité n'est pas bonne aux deux extrémités du segment, dans les plus petits et dans les plus grands CHU. Elle est notamment très médiocre à l'AP-HP.

Bien entendu, certaines choses échappent à la maîtrise des gestionnaires : les grands plans catégoriels décidés par l'État – je pense notamment au plan PPCR (« Parcours professionnels, carrières et rémunérations ») –, auxquels s'ajoutent des plans catégoriels spécifiques au monde de la santé, impactent la dynamique des charges, y compris médicales. Ces charges sont automatiques, contraintes ; dans une certaine mesure, elles traduisent soit l'amélioration de la situation catégorielle des personnels, qui peut être considérée comme souhaitable, soit la mise à disposition des patients de traitements innovants, particulièrement coûteux – je pense notamment au traitement de l'hépatite C.

Une partie des charges sont donc automatiques, à l'image de ce qui se passe pour les budgets locaux : quand l'État prend des décisions qui impactent l'ensemble des fonctions publiques, y compris la fonction territoriale, ces décisions s'imposent à l'ensemble des exécutifs locaux.

Voici pour le deuxième chapitre : un déficit préoccupant, élément de fragilité et facteur d'essoufflement. Conclusion : il faut renforcer la capacité à maîtriser les charges. Martin Hirsch nous a par exemple annoncé que, vu la situation financière où se trouve l'AP-HP, le taux d'évolution de la masse salariale serait nul au cours des quatre prochaines années. Un magistrat verra sans doute dans un tel engagement la promesse d'une amélioration de la productivité ; mais cette annonce veut dire aussi qu'on supprime de l'emploi, ce qui pose d'autres questions.

Ceci dit, certains établissements, les HCL par exemple, ont vu pendant plusieurs années leur masse salariale gelée, et ont fini par sortir d'une situation financière qui était, en 2010, extrêmement fragile. Ils ont ainsi pu recouvrer leur capacité à investir, donc à se développer et à embaucher. Des mesures d'urgence sont donc parfois nécessaires, mais en même temps porteuses d'un développement ultérieur.

Je passerai rapidement sur le troisième chapitre, qui a trait à la qualité. Nous avons été frappés des faibles performances des CHU en matière de certification. La certification ne porte pas sur la qualité médicale des établissements, mais sur la qualité et la sécurité de la prise en charge au sens large, la traçabilité des informations par exemple, le lien entre hôpital et ville, qui est très perfectible. Il y a quelques années, quand la Haute Autorité de santé (HAS) portait ses pas dans les CHU et menaçait d'une mauvaise note, c'était considéré comme attentatoire ; aujourd'hui, beaucoup de CHU qui étaient mal classés en termes de certification ont engagé des efforts pour améliorer leur notation. Globalement, donc, les choses ont tendance à s'améliorer, mais on part d'assez loin. Je note d'ailleurs que, dans de nombreux territoires, le CHU est loin d'être le mieux classé – les CH, eux, sont souvent certifiés sans réserve.

Dernier point : le rôle territorial des CHU. Je rappelle notre proposition : constituer des réseaux de CHU. Les CHU, dans beaucoup de régions, vivent dans une sorte de splendide isolement ; ils se conçoivent comme le lieu de l'excellence, jugement qui doit être nuancé, et ils ont beaucoup de difficultés à nouer des partenariats avec les autres acteurs du système de santé. Or de tels partenariats nous semblent absolument indispensables. Notre idée

n'est donc pas de faire une croix sur les établissements les plus petits et les plus fragiles, mais d'amener ceux-ci à travailler en coopération les uns avec les autres, dans le cadre de huit réseaux. Tel est le moyen, selon nous, de trouver des complémentarités, sources d'efficacité, en matière de formation et de recherche, et d'entrer dans une vraie logique de gradation des soins – l'adressage des patients, aujourd'hui, se fait indépendamment de cette logique de gradation, à laquelle réfléchissent pourtant les régulateurs des systèmes de santé de la plupart de nos voisins.

Il s'agit également de regrouper un certain nombre de moyens de recherche pour leur donner une plus grande visibilité internationale. Dans les classements internationaux, année après année, nous perdons des places. Que la Chine nous passe devant, c'est dans l'ordre des choses ; que l'un de nos voisins européens nous devance, c'est moins acceptable.

Je précise qu'il nous a semblé que cette idée de réseaux de CHU n'était pas révolutionnaire, et qu'elle était au contraire susceptible de faire converger un certain nombre d'acteurs.

Il faut aussi revoir la façon dont les CHU tissent des liens avec d'autres établissements de santé, publics ou privés – le secteur privé n'est nulle part dans le viseur du régulateur, ce qui est dommage. À l'occasion notamment des réflexions sur les projets de santé en région, le rôle des CHU doit être davantage affirmé. Les ARS doivent davantage s'appuyer sur eux ; et, là encore, selon la logique d'une gradation des soins, des coopérations entre CHU et CH, et en particulier entre CHU et GHT (groupements hospitaliers de territoire), doivent être tissées. Il y a des conventions à signer, des partenariats à organiser ; ce travail est pour l'instant assez balbutiant.

Mme Catherine Deroche. – Je partage l'avis d'Alain Milon : ce rapport nous donne des indications tout à fait intéressantes.

Pour ce qui concerne les difficultés financières et la baisse de l'activité en 2017, nous avons vu, en travaillant sur le PLFSS, que le distinguo entre l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) de ville et Ondam hospitalier posait des difficultés, et que les sommes dues par l'assurance maladie n'étaient parfois jamais récupérées par les hôpitaux.

S'agissant de la productivité, la Cour des comptes a-t-elle étudié l'impact de la réduction du temps de travail dans les services hospitaliers, en termes d'organisation des ressources humaines notamment ? Par ailleurs, lors du débat sur le PLFSS, les fédérations hospitalières se sont plaintes de la désorganisation des transports inter-établissements.

Concernant les GHT, je n'ai pas senti les acteurs privés favorables à l'idée d'intégrer un réseau piloté par un établissement public : le privé a, sur le territoire, sa propre organisation.

Quant à la disparité d'un CHU à l'autre, elle est en effet étonnante. J'ai été surprise de constater que la productivité et même la qualité de recherche étaient moindres dans certains CHU que dans des CH.

En travaillant, avec Yves Daudigny et Véronique Guillotin, sur l'accès précoce à l'innovation en matière de médicament, nous avons vu les difficultés des CHU pour répondre au développement de l'innovation dans le traitement de certaines pathologies, en cancérologie

notamment, par les systèmes de la « liste en sus », des tests « compagnons » ou du RIHN (référentiel des actes innovants hors nomenclature). Avez-vous travaillé sur ces spécificités de tarification et de financement dans le domaine de l'innovation ?

M. Denis Morin. – S'agissant de la régulation de l'Ondam, nous avons très clairement dit que la régulation par le gel des dotations forfaitaires destinées aux établissements hospitaliers n'était pas durable : elle crée trop de contraintes, alors que l'enveloppe des soins de ville, elle, dérape. Si un tel déplacement des financements était la traduction du virage ambulatoire, il serait acceptable, mais tel n'est pas du tout le cas.

Le respect de l'Ondam est une préoccupation majeure, absolue, de la Cour des comptes. Si l'on ne régule pas l'Ondam par le gel des dotations hospitalières, il faut donc trouver un autre moyen de le faire, c'est-à-dire ouvrir le dossier de la régulation de l'enveloppe des soins de ville, ce qui n'est pas un chantier facile. Sur les 80 milliards d'euros de dépenses de soins de ville, une vingtaine de milliards sont couverts par d'efficaces accords prix-volumes ; pour le reste, tout est à construire.

La réponse trouvée en matière de transports sanitaires, *via* leur internalisation dans les budgets hospitaliers, va dans le sens de la régulation. Mais ce n'est pas simple ! Il faut faire des économies, certes, mais les dépenses augmentent continuellement. Et, si régulation il y a, il faut la faire remonter jusqu'à l'activité du médecin généraliste de premier recours ; or, on le sait, la réforme de 1996 a buté sur la sanction constitutionnelle de tels dispositifs de régulation.

Je récapitule le point de vue de la Cour : premièrement, respect absolu de l'Ondam ; deuxièmement, attention à la pression excessive et indifférenciée sur tous les établissements hospitaliers qu'exerce le gel des dotations forfaitaires ; troisièmement, il faut donc construire des dispositifs de régulation propres à la médecine de ville.

Quant à la RTT, ce sujet est derrière nous, même si le problème de l'organisation du travail dans les établissements hospitaliers se pose bel et bien dans le cadre du dialogue social.

Pour ce qui concerne les GHT, je précise que nous contrôlons les cliniques privées, le législateur nous ayant accordé, dans la loi de modernisation de notre système de santé, cette compétence intéressante et nouvelle pour nous.

Nous avons contrôlé, l'année dernière, seize cliniques privées. Nous avons été frappés par le fait qu'elles se vivent en situation de concurrence radicale par rapport au système public, et ne recherchent pas les complémentarités. L'idée de partenariats public-privé – on parle de « bloc partagé » –, quoique devenue tarte à la crème, est évidemment très bonne, mais elle n'a connu aucune espèce de commencement de réalisation. Je comprends que l'on pousse à l'intégration de cliniques privées dans des GHT ; nous avons pourtant constaté, en contrôlant par exemple la polyclinique de Limoges – bien que privée, elle remplit un rôle fondamental sur son territoire –, qu'y dominait une ambiance de concurrence dommageable, et contre-intuitive du point de vue du patient. Mais il y a, de toute façon, des coopérations possibles.

Je vais maintenant répondre aux questions qui m'ont été adressées par M. Milon. Les deux volets de l'enquête se recourent-ils ? De notre point de vue, ils convergent vers l'idée de la mise en place progressive de réseaux de CHU. Nous avons laissé ouverte la

question de savoir s'il était préférable de promouvoir des réseaux organisés autour d'un établissement pilote ou des réseaux où se noueraient des partenariats entre égaux. Si un réseau se constitue entre Lyon, Clermont, Saint-Étienne et Grenoble, un établissement pilote se dégagera naturellement – il s'agira évidemment des HCL, sans préjuger de la capacité de ce centre à jouer un rôle d'entraînement tout en étant capable de discuter d'égal à égal avec d'autres établissements plus petits. À l'inverse, Hugo fonctionne aujourd'hui sur une base beaucoup plus partenariale, entre des CHU comparables : un leader ne se dégage pas forcément. Nous avons donc voulu laisser ces options ouvertes, en fonction des nécessités des territoires.

Deuxième question : quels seraient les leviers d'une coopération efficace entre la ville et l'hôpital ? Le premier levier, c'est l'adressage des patients : si l'on est capable d'expliquer à une parturiente qu'il est inutile qu'elle accouche dans un CHU, parce qu'on a au préalable identifié, au fil de son suivi, qu'il n'y avait pas lieu d'attendre quoi que ce soit d'indésirable, alors cette logique d'adressage doit pouvoir être généralisée à d'autres types de prise en charge – dans certaines régions, les réseaux fonctionnent déjà de cette façon.

Quant aux liens entre ville et CHU, ils existent notamment à travers la formation initiale – les internes doivent accomplir en ville une partie de leur parcours. On peut aussi se poser la question de savoir quel rôle le CHU pourrait jouer en matière de formation médicale continue. C'est un sujet sensible, sur lequel les institutions dédiées ne remplissent pas vraiment leur office. Il existe, en la matière, une réticence des médecins eux-mêmes, mais on pourrait imaginer que les CHU s'impliquent dans ce dossier.

Quant au sujet des GHT, je ne pense pas que le CHU puisse être un élément de la structuration du « premier recours ». Si l'hôpital s'éloigne un peu – raisonnablement – des patients, il faut être capable d'ouvrir de nouvelles portes de proximité dans les territoires, correspondant à une prise en charge de qualité. Les instruments que sont les GHT et les CPTS (communautés professionnelles territoriales de santé), notamment, répondent bien à cette vision, y compris *via* la labellisation d'un certain nombre d'hôpitaux locaux ou de maisons de santé pluriprofessionnelles.

À travers le jeu de partenariats et de conventions, le CHU, lui, peut parfaitement innover d'autres structures de soins dans les territoires. Nous défendons ainsi l'idée, qui n'est pas consensuelle, d'attribuer des valences universitaires à certains services qui, au sein de CH, sont particulièrement reconnus en matière de recherche. Ainsi, Annecy est pointu en neurochirurgie ; une valence universitaire pourrait très bien lui être accordée en partenariat avec le CHU de Grenoble.

Troisième point : le mode de financement. Je ne sais pas ce que le ministère proposera pour renforcer, dans le financement des établissements, la part des dotations forfaitaires répondant à des contraintes de qualité et de pertinence des soins ; quoi qu'il en soit, l'inflation d'un certain nombre d'actes dans un système où la T2A est majoritaire est un sujet de préoccupation légitime. De ce point de vue, les annonces de « Ma Santé 2022 » me paraissent aller dans le bon sens. Comment les CHU y sont-ils préparés ? Il faut promouvoir tout ce qui peut les inciter à améliorer la qualité – on a vu que des marges de progrès existaient.

Par ailleurs, on ne peut pas éluder la question de l'insuffisante attractivité du statut des personnels hospitalo-universitaires. Il y a une réflexion à mener là-dessus, cette compétence étant partagée entre la sixième chambre et la troisième chambre.

Dans l'organisation actuelle de notre système de santé, l'idée qu'un professeur des universités-praticien hospitalier (PU-PH) peut indistinctement remplir des missions de formation, de recherche, de soins, fonctionne difficilement. Les PU-PH que nous avons auditionnés nous disent d'ailleurs qu'eux-mêmes ne se vivent pas selon cette logique ternaire, sinon dans le temps. Ils s'investissent dans ces trois champs, mais de façon séquencée, et non simultanée.

Cette perte d'attractivité du statut se mesure par un indicateur, celui des démissions de PU-PH : elles augmentent. Certains PU-PH commencent leur carrière en CHU, y acquièrent une notoriété parfois étonnante, et, dans un second temps, vont exercer dans des cliniques privées, où la pratique du dépassement d'honoraires est un peu plus marquée – c'est le moins qu'on puisse dire. De tels parcours existent ; nous l'avons constaté au cours de nos contrôles.

Sans pour autant considérer le système privé comme un modèle, nous avons aussi noté la souplesse des règles de gestion du personnel dans les cliniques privées en regard des rigidités du statut, lesquelles sont aussi le reflet de garanties apportées aux personnels. Le modèle qui consiste à fonctionner avec des contrats de travail d'un jour est-il pertinent ? De tels contrats, évidemment, permettent de gérer les pointes d'activité et d'augmenter la profitabilité ; mais ils ne correspondent pas à ma vision de ce que doit être la gestion du social dans notre pays.

Cinquième question : *quid* de l'évolution des charges ? Il faut faire le départ entre les charges contraintes et celles qui ne le sont pas. Où est le décideur, en matière de charges ? Pour ce qui est des charges maîtrisables par les gestionnaires de ces établissements, le dialogue avec le régulateur régional me paraît le bon niveau. En la matière, des progrès peuvent être faits, et la mise en place des GHT, à travers les mutualisations qu'elle peut stimuler, est de nature à aider à mieux maîtriser les charges.

Enfin, les échanges que nous avons eus avec la mission sur le « CHU de demain » sont multiples. Loin de nous cantonner à notre tour d'ivoire, nous avons testé plusieurs de nos pistes et procédé à diverses auditions d'acteurs, y compris de terrain.

Mme Victoire Jasmin. – Certains surcoûts sont liés à la certification et à l'accréditation des hôpitaux : il faut répondre à des référentiels, respecter des normes ; beaucoup d'établissements n'obtiennent pas de certification parce que changer d'équipements est coûteux.

Votre comparaison entre les CHU et les autres établissements ne me paraît pas tenir compte du fait que la plupart des CHU doivent composer avec des surcoûts nécessaires à leur fonctionnement – je pense aux services d'imagerie ou aux laboratoires de biologie. Je mentionnerai également l'activité des comités de lutte contre les infections nosocomiales (CLIN) et tout ce qui a trait aux examens systématiquement menés dans les CHU en matière de surveillance de l'environnement des patients.

Vous avez évoqué la sous-représentation des personnes âgées dans les CHU ; mais celle-ci relève parfois de choix pertinents destinés à protéger les patients contre les infections nosocomiales : il ne s'agit pas forcément d'évincer ce genre de malades.

Je fais observer, par ailleurs, que les contrats en matière d'équipements sont de plus en plus des contrats d'exclusivité ; cela génère également des surcoûts. Les CHU, qui doivent respecter certaines normes, n'ont pas forcément le choix.

Concernant l'accès à l'innovation thérapeutique, enfin, des efforts restent à faire, en matière par exemple de traitement du diabète.

M. Michel Amiel. – Votre constat est largement partagé : le déficit s'aggrave.

Je parlerai de ce que je connais le mieux, à savoir l'AP-HM, dont la situation est aujourd'hui assez catastrophique. En attendant la restructuration des réseaux, comment concevez-vous la période de transition ? Aujourd'hui, l'AP-HM ne peut plus investir ; il faut vraiment avoir envie d'accoucher à la maternité de la Conception ! Elle est insalubre – n'ayons pas peur du mot. Faute de moyens, il est impossible de la reconstruire. Et, de toute façon, on ne peut pas faire *tabula rasa* : pendant les travaux, le bal continue !

Le blocage semble donc complet. J'ai assisté, depuis quarante ans, à la dégradation considérable de l'hôpital public ; pendant mes dernières années d'exercice, j'envoyais mes patients vers le privé, faute d'un accueil convenable dans le public. Vous avez parlé d'une productivité médiocre en disant qu'elle n'était pas imputable à la T2A ; en même temps et par ailleurs, vous semblez plaider pour une tarification au parcours de soins. Que fait-on, dans les années qui viennent, en attendant le grand soir de la restructuration des CHU ?

M. Dominique Théophile. – Les CHU sont hétérogènes, en effet. Ne serait-il pas souhaitable de distinguer les deux CHU des Antilles ? En Martinique comme en Guadeloupe, le coefficient géographique, qui atteint 27 % - et 30 % à La Réunion – pose problème. Lorsque je présidais la fédération des hôpitaux de Guadeloupe, j'ai signalé les problèmes de financement. Depuis les années 1980, les CHU de Guadeloupe et de Martinique ont été des amortisseurs sociaux, ce qui a pu gonfler leurs effectifs et creuser leurs déficits. Pour construire un nouveau CHU, on a demandé au CHU de Pointe-à-Pitre de revenir à l'équilibre, ce qui imposerait au moins de ramener le déficit à zéro : impossible ! Votre rapport devrait expliquer que ces CHU ont un déficit structurel, que leur capacité d'autofinancement est négative, et détacher les dépenses structurelles de celles qui peuvent diminuer dans le cadre d'un plan de performance. Leur taux d'activité, aussi, est encore trop faible, et ne pas les traiter à part fausse la moyenne nationale. Le CHU de Pointe-à-Pitre est comparable à celui de Limoges. Pourtant, le décalage en termes de PUPH est immense. Même remarque pour les missions d'intérêt général. Les urgences non plus ne sont pas au même niveau – et nos CHU font parfois de la recherche sur des pathologies spécifiques, comme la drépanocytose. Votre rapport devrait énoncer pour eux des préconisations spécifiques.

Mme Laurence Cohen. – Je n'ai pas bien compris votre remarque sur les maternités. C'est la fermeture des maternités de proximité, dont la mission est d'accueillir les accouchements physiologiques, qui oblige à avoir recours aux maternités de niveau 3. À propos du levier entre CHU et médecine de ville évoqué par M. Milon, le plan santé 2022 prévoit de redessiner la carte hospitalière, avec des réseaux d'établissements hospitaliers de proximité, des CPTS et des centres ou des maisons de santé. Comment les CHU, qui attirent des professionnels de santé, pourront-ils tisser des liens de proximité, notamment avec ces dernières ? Enfin, la ministre supprime le *numerus clausus*. Quel sera l'impact de cette décision sur l'encadrement des étudiants, qui seront plus nombreux, dans les CHU ?

Mme Corinne Féret. – Avez-vous étudié cet impact ? L'accueil, la prise en charge et la formation – y compris les stages – devront être adaptés. Vous écrivez que la réforme ne va pas nécessairement conduire à la réduction du nombre de CHU. Qu'est-ce à dire ? Faudra-t-il fermer certains sites ? Quand vous écrivez que certains établissements n'ont pas tiré les conséquences de la nouvelle carte des régions ni de l'évolution de la carte universitaire, avez-vous pris en compte ce qui se passe en Normandie ? A la place d'une tour amiantée, on reconstruit un CHU et les collectivités territoriales se sont engagées dans la reconstruction d'une faculté de médecine, qui est un véritable pôle de santé, recherche et innovation, ce qui est un atout essentiel pour notre territoire, même si celui-ci comporte déjà deux CHU, à Rouen et à Caen.

M. René-Paul Savary. – Merci pour ce rapport de grande qualité, qui rend compte d'une réflexion pertinente, dont je ne partage pas les conclusions : la réorganisation des CHU en réseaux, que vous préconisez, va à l'encontre de la recherche de proximité. Les patients vont là où ils ont confiance, puisqu'ils sont de toute façon remboursés. Pour les soins, la proximité est indispensable. Pourquoi ne pas plutôt fédérer les GHT ? La formation, elle, s'organise autour des universités, et l'on ne peut pas imaginer que celles-ci se distinguent entre universités de premier rang et de second rang. S'il y a des réseaux de CHU, il y aura des têtes de réseaux, au détriment de la proximité. Quant à la recherche, des complémentarités peuvent être intéressantes mais, si les thématiques diffèrent, le rapprochement n'a aucun intérêt. Pour le coup, ce n'est pas la proximité mais les sujets de recherche qui doivent gouverner les associations. Il aurait été intéressant qu'en regard de vos propositions, vous présentiez des contre-propositions.

Mme Véronique Guillotin. – Le budget global des CHU est déficitaire, mais il faudrait une analyse plus fine des différents CHU, au cas par cas. Celui de Nancy, par exemple, est dans une situation difficile pour des raisons liées à son parc immobilier. À mesure que les travaux se spécialisaient, ses sites se sont dispersés, ce qui pose désormais des problèmes de transport et d'entretien. Pour arrêter de creuser le déficit, il faut investir, ce qui n'est pas toujours évident.

Vous insistez sur la nécessaire coopération entre CHU au sein des GHT, et entre ville et hôpital, mais l'instauration de réseaux dégagera des têtes de réseau. Mieux vaudrait s'en remettre aux régions pour faire coopérer les CHU : c'est ce que nous faisons dans le Grand Est, où nous incitons nos trois CHU à trouver des complémentarités, notamment dans la recherche, plutôt que de se concurrencer. Le fait que les financements soient en tuyau d'orgue complique parfois beaucoup la recherche d'efficacité, surtout avec le virage ambulatoire. Ainsi, un patient traité à domicile pour un cancer fera parfois un long trajet pour une chimiothérapie, puis un trajet à nouveau le surlendemain pour une radiothérapie dans un autre établissement, ce qui est fatiguant pour lui et coûteux en transports. De ce point de vue, il y a des marges de manœuvre pour accroître la qualité des soins et l'optimisation de leur coût, pourvu qu'on sorte de cette logique de tuyaux d'orgue. Enfin, vous n'avez pas évoqué la question des médecins remplaçants.

Mme Martine Berthet. – Quel est l'impact sur le budget des hôpitaux du recours à des praticiens ayant obtenu leur diplôme hors de l'Union européenne ? Que pensez-vous de la distorsion de concurrence induite par le fait que les cliniques privées peuvent communiquer sur les soins qu'elles proposent – et le font parfois de manière outrancière –, ce qui est interdit au secteur public ? Son impact sur l'activité des hôpitaux n'est pas négligeable.

M. Daniel Chasseing. – Il est souvent difficile, à partir d'un certain âge, d'aller aux urgences pour être hospitalisé. Ceux qui n'ont pas confiance en les CH sont accueillis en clinique, où l'on obtient rendez-vous beaucoup plus facilement qu'au CHU. J'espère que le nombre de médecins en formation va croître. Il faudra mieux considérer les maîtres de stages. Pourquoi les cliniques ne feraient-elles pas partie des GHT pour accueillir des internes ? Elles pourraient avoir des médecins salariés détachés, comme les hôpitaux.

M. Jean Sol. – Vous constatez une baisse d'activité en 2017. Quelle part de cette baisse est due au virage ambulatoire ? Quelle part représente la prise en charge des personnes âgées ? Pourquoi n'évoquez-vous pas le coût de l'intérim, médical comme paramédical, ni les pistes relatives à la pertinence des actes.

M. Denis Morin. – Contrairement à vous, qui tenez – fort légitimement – à faire ressortir la situation spécifique de vos territoires, nous cherchons, à partir des données collectées, à fournir une information synthétique, une description moyenne – mais pas médiocre, espérons-le ! Nous savons bien, pour autant, que chaque territoire a sa logique propre, et qu'il faut se garder de plaquer, depuis Paris, des modèles préfabriqués. Nous recommandons de laisser, autant que possible, les acteurs de terrain s'organiser, en leur offrant de vrais degrés de liberté. Vos remarques et questions reflètent l'hétérogénéité des CHU et de notre système de santé. La Cour n'a pas encore procédé à l'analyse du plan santé 2022. Comme l'a dit devant vous notre Premier président, la Cour ne commente pas les annonces. Mais nous travaillerons sur leur mise en œuvre. Nous évaluerons les GHT, les CPTS et les hôpitaux de proximité le moment venu.

Beaucoup des sujets évoqués par Mme Jasmin se retrouvent dans d'autres CHU et CH, voire dans des cliniques privées. Ainsi, du fait que les surcoûts occasionnés par un service déséquilibrent le budget de tout un CHU, qu'on observe aussi dans nombre de gros CH. Dans la qualité de la prise en charge du patient, le suivi de son dossier médical ou la lutte contre les maladies nosocomiales, il n'y a pas de spécificité des CHU, qui ne doivent pas être traités différemment des autres structures hospitalières : ils doivent se soumettre aux contraintes de la simplification, qui ont des coûts mais permettent aussi de dégager des économies.

Plus qu'aux grandes réformes, je crois aux vertus de la bonne gestion quotidienne, qui permet de dégager des ressources pour investir. Sinon, il faut avoir recours à l'argent du contribuable. Déjà, les deux plans de 2007 et 2012 ont représenté un investissement de 65 milliards d'euros d'argent public dans le secteur hospitalier. Résultat : nombre d'établissements de taille moyenne ont été modernisés et sont devenus exemplaires. Un tel investissement, que d'aucuns ont jugé excessif, était certainement nécessaire.

M. Christophe Strassel, conseiller maître. – Nous sommes allés à Marseille pendant plusieurs jours, et nous avons constaté une grande hétérogénéité entre l'hôpital Nord d'un côté et les pépites dans le monde de la recherche qu'on trouve au CHU. On ne peut pas réduire la situation de l'Assistance publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM) à la paupérisation – réelle – de certains services, dont les locaux ne sont plus au niveau. Les marges de manœuvre existent : l'AP-HM n'est pas la mieux placée dans les indicateurs de productivité, ni dans ceux relatifs à la pertinence de la politique de sous-traitance et d'achats externes. La régulation des charges est possible même dans un environnement dégradé. Il faut utiliser les marges de manœuvre pour retrouver la possibilité d'investir dans la rénovation des locaux.

M. Denis Morin. – Nous ne nous sommes pas rendus en outre-mer, mais vos propos reflètent aussi l'hétérogénéité que nous évoquions, et la spécificité des CHU ultramarins. Entre 2013 et 2017, le comité interministériel de la performance et de la modernisation des établissements hospitaliers (Copermo) a distribué 1,2 milliard d'euros d'aide publique, dont 869 millions d'euros pour les CHU. Sur cette dernière somme, 85 % sont allés dans les Antilles. Ce centrage spectaculaire montre bien que le ministère a conscience des difficultés spécifiques. Vous avez parlé des CHU comme d'amortisseurs sociaux – on pourrait en dire autant de nombreux services publics outre-mer...

Les questions de Mme Cohen étaient très pertinentes...

M. Alain Milon, président. – Comme toujours !

M. Denis Morin. – Je n'ai mentionné les maternités de niveau 3 que pour citer un exemple, à propos des réseaux de prise en charge de la périnatalité. La diversité des prises en charge de l'accouchement est une bonne chose, de la survie d'un bébé prématuré aux maisons de naissance prévues pour l'accouchement physiologique, mais en-deçà de 300 actes par an, un établissement devient dangereux et doit être fermé.

Nous nous sommes aussi interrogés sur les conséquences de la suppression du *numerus clausus*. Plusieurs doyens nous ont dit que des problèmes de capacité se posaient déjà, depuis les derniers relèvements de ce quota. Le rapport montre que le *numerus clausus* générerait de fortes inégalités dans l'accès aux études médicales. Nous verrons si et comment sa suppression rétablira l'égalité d'accès.

M. Christophe Strassel. – Cette suppression ne règlera pas le problème d'un coup de baguette magique. Pour cela, il faudra des investissements. Actuellement, il y a 31 places pour 100 000 habitants en Limousin, contre 15,6 en Bretagne. Et il faudra aussi prendre en compte la capacité d'accueil des universités et des CHU, pour les internes. Quant à l'encadrement, il y a 5,29 étudiants par enseignant à Paris 5 contre 15 à Lille 2. La suppression du *numerus clausus* n'y changera rien.

M. Denis Morin. – Notre idée de départ était que l'instauration de réseaux de CHU dégagerait des têtes de réseaux et aboutirait à la suppression, par attrition progressive, de certains sites. Nous avons évolué et estimons désormais qu'il faudra laisser aux territoires la capacité de s'organiser. D'ailleurs, contrairement à ce que nous pensions, la coopération entre CHU devrait maintenir en activité les sites les plus fragilisés – comme ce fut le cas pour les CH au sein des GHT.

Je suis heureux que la tour de Caen soit enfin remplacée, et que vous construisiez aussi une nouvelle faculté – sans préjudice des coopérations entre Caen et Rouen.

Sans GHT, nous assisterons à la fermeture progressive des plateaux techniques de taille insuffisante. La coopération permet de maintenir une présence en faisant des GHT le lieu de la mutualisation et de l'organisation de consultations avancées dans les territoires. Même remarque sur les CHU : l'alternative à la mise en place de réseaux est l'attrition progressive de certains sites – telle qu'on la connaît déjà depuis vingt ans – et leur suppression.

L'approche fine de la gestion des établissements hospitaliers relève du Copermo, qu'il s'agisse de leur performance, de leur équilibre budgétaire ou des grands projets

d'investissement, qui font l'objet, au-delà de 100 millions d'euros, d'une expertise et d'une contre-expertise.

Oui, les financements sont en tuyau d'orgue, ce qui freine les coopérations. La réforme annoncée dans le plan santé 2022 semble prometteuse, notamment le financement au parcours. Pour décloisonner, la signature de conventions précisant les relations financières entre les acteurs est aussi un outil utile. La réforme de la tarification devrait lever certains obstacles.

Le secteur privé représente près de 40 % de la prise en charge médicale, mais il est globalement méconnu par les ministères et les ARS. Le régulateur ne l'appréhende qu'à travers la discussion annuelle sur les tarifs, toujours conflictuelle, avec la fédération des cliniques et hôpitaux privés de France. Grâce à l'extension de compétences que le législateur nous a donnée, nous pourrions apporter des éléments d'information précis sur le fonctionnement de ce secteur. Nous avons prévu un référé pour donner à la ministre les premières conclusions des seize contrôles auxquels nous avons procédé. En tous cas, passer d'une situation concurrentielle à une situation de coopération n'est pas facile.

La prise en charge des personnes âgées dans les CHU souffre d'un effet d'éviction, qui ne résulte pas, toutefois, d'une politique d'adressage systématique. Les CHU évitent ces prises en charge pour ne pas alourdir leurs coûts, et laissent ces personnes aux CH, ce qui pose quelques problèmes. La médicalisation des Ehpad est encore devant nous...

Faire entrer les cliniques dans les GHT est possible. Déjà, certains blocs opératoires fonctionnent en partenariat public-privé, mais c'est encore rare.

Nous n'avons pas établi que l'évolution comparée des soins de villes et de ceux dispensés à l'hôpital traduise la mise en œuvre du virage ambulatoire. La prise en charge ambulatoire à l'hôpital est plutôt une source de réduction des dépenses pour l'ensemble du système. Le virage ambulatoire a été bien pris en chirurgie, même dans les CHU. Carton rouge, en revanche, pour la médecine ambulatoire. Quant à la bascule de l'ensemble du système de l'hôpital vers la ville, elle tarde à se faire sentir, malgré quelques annonces. Un prochain rapport sur les urgences montrera même que le flux des entrées continue à s'y accroître.

M. Alain Milon, président. – Chez nous, la moyenne n'est pas synonyme de médiocrité mais de qualité ! Ce rapport est excellent, et je propose à la commission que nous le publiions – ce qui ne manquera pas de nous exposer à de nombreuses questions !

M. René-Paul Savary. – Je m'abstiendrai, car je suis très réservé. La mise en place de réseaux fera nécessairement émerger des têtes de réseau. On le voit bien dans les GHT, où c'est le directeur du CHU qui prend les commandes : il faut être prudent.

M. Didier Morin. – Je ne suis pas certain que les directeurs généraux de CHU prennent le pouvoir dans leurs GHT. On observe aussi l'inverse : le poids des CHU d'Annecy et de Chambéry est tel que Grenoble et Lyon trouvent qu'ils se prennent pour les rois !

La commission autorise la publication du second volet de l'enquête ainsi que le compte rendu de la présente réunion.

La réunion est close à 11 h 40.

Jeudi 13 décembre 2018

- Présidence conjointe de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, Mme Élisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises. –

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Impact de l'éventuelle instauration d'un bonus-malus sur les contributions patronales à l'assurance chômage – Présentation par l'Observatoire français des conjonctures économiques de l'étude demandée par la délégation aux entreprises (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 45.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Proposition de loi visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous examinons aujourd'hui le rapport de Mme Martine Berthet sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne.

Mme Martine Berthet, rapporteur. – Il est une catégorie de praticiens contractuels exerçant dans les hôpitaux que notre commission connaît bien, celle des médecins intérimaires, souvent dénommés – parfois à juste titre – médecins « mercenaires ». Ce sont d'autres contractuels qui font l'objet de nos travaux de ce jour, bien moins rémunérés, cantonnés à une précarité qu'ils n'ont pas choisie, mais essentiels au fonctionnement quotidien de nos hôpitaux : les médecins, sages-femmes, chirurgiens-dentistes et pharmaciens titulaires d'un diplôme d'un pays n'appartenant pas à l'Union européenne, les praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue).

Dans la mesure où ce sont en très grande majorité des médecins qui sont concernés par ces difficultés comme par le texte que nous examinons aujourd'hui, je parlerai essentiellement de cette profession dans ma présentation ; n'oublions pas cependant que d'autres professions médicales et hospitalières sont également concernées.

La situation des Padhue s'apparente, à divers titres, à un angle mort des politiques hospitalières, et elle est, plus généralement, un symptôme des dysfonctionnements de notre système de santé.

C'est un angle mort, tout d'abord, parce que ces praticiens ne correspondent pas à une catégorie ou à un statut spécifique de personnels hospitaliers. Ils sont recrutés de gré à gré par les établissements, où ils peuvent exercer pendant de nombreuses années sans plénitude

d'exercice, sur le fondement d'un contrat précaire assorti d'une faible rémunération, en tant par exemple que stagiaires associés, ou que faisant fonction d'interne (FFI), pour une durée de six mois renouvelables une fois, et pour une rémunération de quelque 15 000 euros bruts annuels. Certains bénéficient toutefois d'un contrat de praticien attaché associé (PAA), qui peut, sous certaines conditions, devenir un CDI, avec une rémunération d'environ 36 000 à 39 000 euros bruts par an. En tout état de cause, ils ne sont pas inscrits à l'ordre des médecins.

Cette situation est très frustrante pour ces praticiens, qui, en pratique, n'ont pas le droit d'établir eux-mêmes leurs prescriptions, en dépit de leur qualité de médecin et d'une durée d'exercice parfois considérable au sein de nos hôpitaux. Cela ne signifie pas, en outre, que leur activité soit allégée ; il ne serait pas rare que ces praticiens assument davantage de contraintes que les autres, plus de tours de garde par exemple.

C'est un angle mort, ensuite, parce que leur situation n'a jamais été véritablement réglée par le législateur. Depuis 1972, pas moins de six lois se sont succédé sur ce thème, aboutissant à la mise en place d'une réglementation complexe, transitoire et dérogatoire, qui a fréquemment évolué depuis 1995. Je vous renvoie aux travaux de Victoire Cottreau, une universitaire qui a consacré sa thèse de doctorat en 2015 aux Padhue et qui a représenté cette législation complexe sous forme graphique.

La plupart des dispositifs législatifs successivement mis en place comportent deux volets : l'un vise à sécuriser, de manière transitoire, l'activité de fait des Padhue dans les hôpitaux, sous la responsabilité d'un autre praticien ; l'autre prévoit les conditions dans lesquelles ces Padhue peuvent accéder à une activité pérenne ou de plein exercice.

La dernière réforme d'ampleur date de 2006, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007, qui a créé plusieurs voies d'accès au plein exercice pour les praticiens titulaires d'un diplôme étranger. La voie d'accès de droit commun, dite de la « liste A », consiste en un concours très sélectif – en 2017 par exemple, les 488 lauréats représentaient 8 % du nombre de candidats inscrits –, suivi d'une période probatoire de trois ans. Il existe également une liste B, réservée aux candidats réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire. Enfin, un dispositif spécifique, dit de la « liste C », a été prévu pour les Padhue déjà en activité dans les hôpitaux ; c'est sur celui-ci que portent nos travaux de ce jour.

En prenant en compte les modifications intervenues ensuite dans une nouvelle loi de 2012, ce mécanisme à double détente peut être résumé de la manière suivante. Il consiste tout d'abord en une autorisation temporaire d'exercice couvrant, jusqu'au 31 décembre 2018, les diplômés étrangers exerçant dans un établissement de santé public ou privé d'intérêt collectif, à condition qu'ils aient été recrutés avant le 3 août 2010 et qu'ils aient été en poste au 31 décembre 2016. Comme vous pouvez le constater, ce dispositif arrive à expiration, et la pratique des Padhue exerçant dans nos hôpitaux depuis 2010 au plus tard deviendra illégale au 1^{er} janvier prochain.

Il comprend ensuite un examen d'autorisation de plein exercice sans quota (la liste C proprement dite), ouvert sous deux conditions : l'exercice de fonctions rémunérées pendant au moins deux mois continus entre le 3 août 2010 et le 31 décembre 2011 ; une durée de trois ans d'exercice à temps plein à la date de clôture des inscriptions. Cet examen n'existe plus depuis 2016.

Au total, 5 418 médecins se sont vu reconnaître la plénitude d'exercice, depuis 2010, par le biais des différentes procédures d'autorisation ouvertes en 2006 – listes A, B ou C. Tous les Padhue actuellement présents sur notre territoire n'ont cependant pas pu en bénéficier, notamment parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité à la liste C. J'ai ainsi rencontré un oncologue qui a suivi un parcours de surspécialisation aux États-Unis en 2010 et 2011, et qui, en dépit de sa compétence manifeste, n'a pu s'inscrire à cet examen, puisqu'il n'a pas travaillé pendant deux mois continus entre le 3 août 2010 et le 31 décembre 2011.

En raison du faible nombre de places ouvertes par spécialité, le concours de la liste A n'est pas plus accessible : certains praticiens ont été recalés avec d'excellentes moyennes ; d'autres n'ont pu s'y inscrire parce que leur spécialité n'y était pas représentée. Dans l'attente d'une solution pérenne, ils continuent d'exercer sans plénitude d'exercice, sur les contrats plus ou moins précaires que j'ai mentionnés tout à l'heure.

Vous le constatez comme moi, si le règlement du sort des Padhue n'est pas simple, c'est qu'il recouvre une myriade de situations et de parcours individuels. Cela me conduit au troisième des angles morts que j'évoquais en introduction : le Gouvernement comme l'ordre des médecins sont dans l'incapacité d'évaluer le nombre de Padhue actuellement en activité sans plénitude d'exercice. Cela résulte à la fois de l'autonomie de gestion des hôpitaux, qui n'ont pas à rendre compte des recrutements qu'ils effectuent par voie contractuelle, et du fait que les Padhue ne sont pas inscrits à l'ordre.

Selon les syndicats de praticiens, 4 000 à 5 000 professionnels seraient aujourd'hui en difficulté ; 3 000 à 4 000 d'entre eux auraient été recrutés après 2012, et ne sont donc pas éligibles à la liste C. Ces recrutements sont intervenus en toute illégalité, puisque chacune des lois ayant successivement réglé le sort des Padhue a réaffirmé l'interdiction pour les hôpitaux de recruter de nouveaux professionnels. Le fait que ces recrutements aient cependant eu lieu n'atteste pas seulement de la complexité de la législation applicable aux Padhue, dont il résulte que certains hôpitaux la contournent sans le savoir ; il témoigne plus généralement du dysfonctionnement de notre système de santé face à la pénurie de professionnels médicaux, dont les Padhue sont une variable d'ajustement.

Nous le savons tous : dans de nombreux hôpitaux situés en zone sous-dotée, nécessité fait loi ; un poste pourvu par un Padhue sans plénitude d'exercice est un poste qui, sans lui, resterait vacant. Ces praticiens, qui ont pu à juste titre être qualifiés d'invisibles, sont ainsi devenus, au fil des années, indispensables au fonctionnement des hôpitaux français, principalement dans les zones sous-dotées.

Cette situation est très largement insatisfaisante. Elle l'est, en premier lieu, pour ces praticiens. Sans revenir sur les éléments que je vous ai déjà indiqués, il ne me paraît pas acceptable que des praticiens médicaux puissent exercer pendant plusieurs années au sein de nos hôpitaux dans des conditions matérielles dégradées, sans visibilité aucune sur leur avenir et sans inscription ordinale.

C'est insatisfaisant pour le fonctionnement de l'hôpital et la qualité des soins, en second lieu. Je ne mets pas en cause la compétence des Padhue – ceux que j'ai rencontrés m'ont semblé présenter toutes les garanties de compétence et d'implication dans leur activité –, mais cela ne préjuge pas des qualifications professionnelles de l'ensemble d'entre eux, ni d'ailleurs de leur niveau de maîtrise de la langue française. L'ordre des médecins m'a indiqué sur ce point que des abus avaient été constatés dans les territoires les plus touchés par

les pénuries de professionnels, notamment outre-mer. Il n'est pas acceptable que le même niveau de prise en charge ne soit pas garanti à l'ensemble de nos concitoyens en tout point du territoire.

C'est insatisfaisant pour les patients, en troisième lieu. Il me paraît difficilement justifiable, pour des raisons de bonne information et de transparence, que ceux-ci puissent avoir affaire à des praticiens ne disposant pas de la plénitude d'exercice sans en être parfaitement informés.

Face à cette situation, l'ambition de la proposition de loi est très modeste. Il s'agit simplement de prolonger de deux ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2020, l'autorisation d'exercice dérogatoire mise en place par la LFSS pour 2007. Cette disposition figurait initialement à l'article 42 de la loi du 10 septembre 2018 sur l'immigration, mais elle a été censurée comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.

Cette prolongation du dispositif mis en place en 2006 serait la troisième, après celles qui sont intervenues dans la loi dédiée de 2012 et dans la loi dite « Montagne » de 2016. Il s'agit donc d'une mesure d'urgence, qui vise à éviter que les quelque 300 praticiens concernés, selon les estimations approximatives qui m'ont été transmises par la Direction générale de l'offre de soins (DGOS), se retrouvent hors-la-loi le 1^{er} janvier prochain.

C'est bien évidemment très insuffisant, ne serait-ce que parce que la plupart des Padhue exerçant actuellement à titre dérogatoire ne relèvent pas de ce dispositif, puisqu'ils ont été recrutés après 2010. Une réforme d'ampleur permettant d'assurer le plein contrôle des connaissances des diplômés étrangers et de mettre fin aux recrutements abusifs doit donc impérativement entrer en vigueur le plus rapidement possible.

Au terme des auditions que j'ai conduites, il apparaît que la DGOS a assez largement avancé sur une proposition de réforme, qui sera présentée dans le cadre de la prochaine loi de santé ; les syndicats de Padhue, associés à son élaboration, approuvent son architecture générale. L'esprit en sera le suivant : une procédure d'autorisation de plein exercice dérogatoire et temporaire sera mise en place pour assurer l'intégration du plus large nombre de Padhue actuellement en activité ; une fois résorbée la situation actuelle, il ne demeurerait plus qu'une seule voie d'accès à l'exercice des médecins en France, celle de la liste A. Les hôpitaux n'auront plus la possibilité de recruter ces professionnels par voie contractuelle.

Si ces lignes générales me paraissent satisfaisantes, nous devons cependant être attentifs à plusieurs éléments lors de l'examen de ce texte. Le périmètre du dispositif d'intégration devra être suffisamment large pour couvrir l'ensemble des Padhue aujourd'hui en activité ou en recherche d'activité – certains, du fait de la précarité de leurs contrats, pourraient ne pas être couverts par la condition d'activité qui sera proposée pour y accéder. Il semble par ailleurs que rien ne soit prévu pour régler l'épineuse situation des binationaux titulaires d'un diplôme étranger, qui sont très peu nombreux mais se trouvent dans une impasse, car ils ne satisfont aux critères d'aucun régime d'exercice.

Ces observations étant faites, il me paraît difficile dans l'immédiat de s'opposer à la mesure d'urgence qui nous est proposée, quoique l'on puisse regretter que le dernier report de deux ans, voté dans la loi « Montagne » de 2016, n'ait pas été mis à profit pour définir une solution plus pérenne. Je vous propose donc d'adopter cette proposition de loi, tout en

préparant dès aujourd'hui l'examen de la réforme qui nous arrivera dans le cadre de la loi Santé.

M. Yves Daudigny. – Je remercie Mme la rapporteure, dont l'exposé précis éclaire une situation complexe. Nous partageons largement vos observations. Nous voterons la proposition de loi, sans quoi plusieurs centaines de praticiens se trouveraient en situation d'illégalité au 1^{er} janvier, ce qui serait dommageable pour eux mais aussi pour l'hôpital.

Ce cas particulier met en évidence les contradictions de notre système de santé. Le *numerus clausus* bloque l'accès à la carrière médicale pour des étudiants français, mais on fait venir des médecins de l'Union européenne ou de l'extérieur de l'Union pour occuper des postes. Ce n'est pas le fait d'être étranger qui pose problème, c'est la nature du diplôme.

Ce texte ne prend en compte que les quelques centaines de praticiens ayant un diplôme hors Union européenne engagés avant le 3 août 2010, date d'un décret qui modifie la formation des praticiens. Les praticiens concernés sont ceux qui n'ont pas pu suivre une procédure les menant au plein exercice, mais il y a aussi tous ceux qui ont été embauchés après le 3 août 2010 – on ne sait pas exactement combien ils sont, sans doute plusieurs milliers, 3 000 ou 4 000. Ces médecins exercent dans des conditions honteuses de précarité, tant du point de vue des conditions de travail que du salaire. On m'a fait part d'un salaire mensuel de 1 258 euros contre 3 815 euros pour un équivalent français.

Le Gouvernement s'est engagé à apporter une solution pérenne au travers de la loi de santé. Une double vigilance sera à observer : sur l'intégration des praticiens dans le système de santé et sur l'effectivité du contrôle de leurs compétences.

Mme Florence Lassarade. – Merci de ce rapport sur ce sujet touffu. Ces médecins sont-ils autorisés à faire de l'intérim ? Par ailleurs, ces diplômes concernent des médecins mais aussi des infirmières, diplômées dans leur pays et qui pourraient apporter leur contribution. Sont-elles concernées par la proposition de loi ?

Mme Laurence Cohen. – Le rapport très étayé ; il n'omet aucune des questions, pointe les contradictions et les manques, et souligne le besoin de vigilance. Notre groupe votera cette proposition de loi, qui est positive pour les 300 praticiens concernés et pour les patients et les établissements de santé, mais il faut mener une réflexion plus approfondie.

Je veux profiter de cette proposition de loi pour poser une question à la commission. Nous avons été alertés, en Guadeloupe, sur l'impossibilité d'embaucher des médecins cubains, dont la qualité de formation est reconnue, alors que c'est possible en Guyane. Y a-t-il donc différentes catégories de Padhue ? Les médecins cubains font-ils l'objet d'un traitement particulier ? Pour quelles raisons ? Est-ce lié au blocus ?

M. Bernard Bonne. – Le rapport est très intéressant. Je regrette qu'il faille encore deux ans pour réfléchir à une question que l'on aurait dû traiter dès 2016. La situation de nos hôpitaux est déplorable. Il y a un problème de langue, certains médecins ne connaissent pas assez la langue française, et ils sont nombreux dans certains établissements de zones périphériques. Dans l'hôpital où je vais régulièrement – pourtant je ne suis pas dans une région sous-dotée –, il y a beaucoup de médecins étrangers, qui ont du mal à comprendre le français et à s'exprimer dans notre langue.

Par ailleurs, je m'étonne que le Conseil de l'ordre ne puisse donner son avis.

Enfin, une difficulté se présentera aux hôpitaux qui emploient beaucoup de médecins étrangers, recrutés à un coût faible : le jour où il faudra régulariser ces médecins, cela entraînera un coût élevé. En outre, ces médecins sont moins attractifs, ce qui entraîne une moindre activité de l'hôpital et donc des difficultés financières.

Par conséquent, il faut traiter vite ce problème, peut-être pour les 300 médecins concernés mais aussi pour les médecins à venir ; comment accepter ces Padhue ?

M. Martin Lévrier. – Merci de cet excellent rapport ; nous voterons pour cette proposition de loi. Vous avez mentionné, madame la rapporteure, des recrutements illégaux ayant eu lieu sans que les hôpitaux le sachent ; cela est-il toujours d'actualité ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Ce rapport est excellent et éclairant. C'est un sujet que l'on rencontre tous les jours dans les hôpitaux. Je m'étonne que l'on en soit toujours là, dix ou quinze plus tard.

Nous voterons pour ce texte, qui ne règle qu'une petite partie du problème. C'est une question de fond. Comment accélérer la procédure de sorte à ne pas avoir à traiter dans deux ans la même question ? C'est un problème double : le *numerus clausus* et le fonctionnement et les moyens de l'hôpital.

Il faut essayer d'en faire un élément moteur de toute réforme, notamment dans la prochaine loi de santé. On doit relier cela aux lois sur l'immigration. On prône l'immigration choisie ; on y est : ces médecins sont diplômés et on en a besoin.

M. Alain Milon, président. – La récurrence de ces lois permet de ne jamais prendre de décision...

Mme Martine Berthet, rapporteur. – Madame Lassarade, il n'y a pas d'intérim des Padhue, car cela n'est pas autorisé – ils n'ont pas la plénitude d'exercice –, mais c'est tout de même un intérim de fait. Par ailleurs, les lois qui se sont succédé sur le sujet concernent les médecins, les chirurgiens-dentistes, les sages-femmes et pharmaciens, mais pas les infirmières.

Il y a effectivement un régime spécifique en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a été très assoupli, mais ce régime n'est vraiment pas à envier car il y a beaucoup d'abus. Ce n'est pas plus satisfaisant... Les autres outre-mer s'inscrivent dans le droit commun.

J'en arrive au problème de la langue, monsieur Bonne. Le recrutement est fait par les hôpitaux, qui n'exigent pas de diplôme de niveau B2 pour la maîtrise de la langue française. Cela est exigé en revanche pour titularisation. Il faudra se soucier de cette question lors de l'examen de la loi de santé. Nous devons y être vigilants.

Pour que l'on ne poursuive pas le processus de recrutement de Padhue, les agences régionales de santé (ARS) doivent faire passer des messages dans les hôpitaux. La loi interdit de nouveaux recrutements ; on va déjà se retrouver avec un stock de praticiens à régulariser. Les recrutements continuent aujourd'hui et l'interdiction doit être appliquée. La régularisation ne se fera que pour les listes C ; les personnes recrutées depuis 2010 ne seront pas régularisées.

Monsieur Vanlerenberghe, vous avez raison, il faudra suivre ce sujet de près dans la prochaine loi de santé. Il ne faut pas permettre d'embauche supplémentaire, sinon, on ne s'en sortira jamais...

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Alain Milon, président. – Je salue notre unanimité ! Ce texte sera examiné en séance publique le 18 décembre prochain, à 14 h 30, avant les questions d'actualité au Gouvernement.

Nomination d'un rapporteur

M. Alain Milon, président. – Le groupe Union Centriste a souhaité l'inscription à l'ordre du jour de son espace réservé du 23 janvier 2019 de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie. Ce texte sera examiné selon la procédure de la législation en commission le 16 janvier prochain à 8 h 30.

La commission désigne Mme Élisabeth Doineau en qualité de rapporteur pour la proposition de loi n° 185 (2018-2019) visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie.

La réunion est close à 14 h 15.

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

Mercredi 5 décembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 5.

Violence dans les établissements scolaires - Audition des représentants des syndicats des chefs d'établissement (SNPDEN-UNSA, ID-FO, SGEN-CFDT)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons tous été choqués par la vidéo de l'agression d'une enseignante par un élève porteur d'une arme. À titre personnel, ce qui m'a le plus choqué est l'absence de réaction de cette enseignante, soit parce qu'elle n'a pas osé en faire référence à sa hiérarchie, soit parce qu'elle n'y a pas pensé. À mon sens, cela mérite d'être exploré. Nous avons tous été très attentifs à l'expression sur les réseaux sociaux du malaise de nombre d'enseignants, à l'aide du mot-dièse PasDeVague.

S'ils évoquent des situations de violence ou d'incivilités, ils dénoncent surtout une hiérarchie peu présente ou peu réactive.

Nous avons donc le plaisir d'accueillir M. Pascal Bolloré, secrétaire général adjoint du SNPDEN-UNSA et M. Cédric Carraro, secrétaire national ; M. Cyrille Roger, secrétaire académique d'Orléans-Tours et secrétaire national du syndicat ID-FO; et Mme Catherine Nave-Bekhti, secrétaire générale du SGEN-CFDT.

Nous souhaitons connaître la réalité du terrain, de la violence et des incivilités dans les établissements dont vous représentez les personnels de direction.

M. Pascal Bolloré, secrétaire général adjoint du SNPDEN-UNSA. – La situation que vous évoquez n'est pas récente et de nombreuses mesures ont été prises par les gouvernements successifs.

Notre profession s'est sentie particulièrement blessée par les accusations relayées par le mot-dièse PasDeVague. Cette indignation légitime devant toutes les formes de violence scolaire ne doit pas conduire à la mise en cause indécente de toute une profession.

Je souhaite rappeler une réalité statistique sur ce mouvement qui a animé les réseaux sociaux. Il y a eu environ 50 000 tweets, dont une partie seulement était des témoignages et non des réponses à des réponses. Au regard des 7 000 établissements scolaires et des près de 1,1 million de personnels qui y exercent, ces témoignages sont peu nombreux. Je tenais à replacer les choses dans leur contexte, même s'il ne s'agit nullement de nier la réalité d'une situation qui est celle d'une souffrance, parfois quotidienne, que peuvent ressentir un certain nombre d'enseignants face à leurs élèves. Parmi ces derniers, beaucoup ne sont pas les mieux préparés et se trouvent placés face à ces difficultés de gestion de classes. Cela peut se traduire par des incivilités ou des violences verbales et plus rarement, par des violences physiques, qui touchent moins de 0,8 % de la profession. Dans une enquête de victimisation datant de 2013, 99,2 % des enseignants déclaraient, fort heureusement, n'avoir jamais reçu de coups.

Je ne cherche pas à minorer les faits mais simplement je souhaite réinscrire les violences dont sont victimes les enseignants dans le contexte plus large des violences scolaires qui existent depuis des années. En 1982, *Le Monde de l'éducation*, magazine depuis disparu, citait la thèse de Jacques Niort, sociologue, datant de 1962 et intitulée « Chahut et désordre dans l'enseignement du second degré ». Il y montrait notamment que l'arrivée d'un public différent dans les établissements dans les années 1960 avait conduit à la disparition du chahut au profit du désordre. En 1986, le même magazine titrait sur la violence au quotidien, avec des images assez fortes, de situations ressemblant étrangement à celles que nous connaissons aujourd'hui. 1986 est également l'année du premier plan contre la violence à l'école que nous avons recensé, élaboré par Michèle Alliot-Marie, alors secrétaire d'État en charge de l'enseignement. D'autres plans ont suivi : Lang en 1992, Bayrou en 1995 puis 1996, plan Allègre-Royal en 1997, Allègre en 2000, Lang en 2000, Ferry la même année, Darcos en 2002, de Robien en 2006, Chatel en 2009 et 2010. Le plan présenté par le ministre est donc le treizième depuis 1986.

Vous le voyez, la problématique des violences scolaires n'est ni ponctuelle, ni nouvelle. Cela dit, les établissements sont-ils à feu et à sang ? Pour le SNPDEN-UNSA, et je pense que les autres organisations syndicales partagent ce point de vue, les établissements scolaires, ce ne sont ni la jungle, ni le Chicago des années 1930. Tout est mis en œuvre afin qu'ils soient des lieux de calme. Bien évidemment, il faut différencier ce qui se passe dans l'établissement scolaire et dans les classes, voire dans certaines classes où des collègues sont parfois en difficulté. Je tiens également à rappeler qu'une extrême violence, comme on peut le voir ces derniers jours, peut s'exercer devant les établissements scolaires.

Le mot-dièse que vous évoquez fait état d'incivilités, de violences verbales subies par un certain nombre d'enseignants. Y a-t-il un laxisme général qui serait dénoncé par ce dernier ? Évidemment non et aucun d'entre nous ne peut accepter cette affirmation. Nous avons l'habitude, à partir du moment où il existe des signalements par les enseignants relatifs à des problèmes de comportements d'élèves, d'engager des procédures disciplinaires. Ces dernières se sont renforcées au fil des années. Elles sont devenues plus contraignantes, car le droit est entré dans les établissements scolaires. Si les procédures se sont alourdies, il n'y a pas d'impunité. En revanche, il peut y avoir une méconnaissance par les enseignants des procédures à suivre, du droit, de la manière de porter plainte. En effet, on a pu lire sur les réseaux sociaux que le chef d'établissement devait porter plainte. Or, en droit pénal français, c'est à la victime de le faire. Elle doit être accompagnée, bien entendu, dans les situations les plus graves.

Je conclurai en évoquant ces enseignants qui arrivent dans un métier difficile. Ils n'ont sans doute pas reçu dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) une formation suffisante à la gestion des classes. Enfin, une infime minorité d'entre eux vont rencontrer des difficultés quelle que soit la classe, quel que soit le lieu. Il y a donc une problématique de gestion des ressources humaines. Il convient aussi de réfléchir à la manière d'accompagner les collègues les plus en difficulté face à ce métier voire à les aider à envisager une reconversion.

M. Cyrille Roger, secrétaire académique d'Orléans-Tours et secrétaire national du syndicat ID-FO. – ID-FO s'est réuni il y a une quinzaine de jours en bureau national afin de réfléchir à ces questions. Nous ne voulions pas régir à chaud, face à ce mot-dièse qui cible essentiellement les personnels de direction, qui les accuse d'incompétence, d'inefficacité et surtout de manque de réactivité. Si l'événement du lycée Édouard Branly est un révélateur symptomatique de ce qui peut se produire dans certaines classes, ce n'est pas

une généralité. L'éducation nationale fonctionne bien. Nous produisons de la réussite. Je souhaite le mettre en exergue.

Il me semble que le professeur agressé est un professeur contractuel, recruté sur simple *curriculum vitae* par un inspecteur pédagogique et mis devant une classe sans aucune formation. Le premier écueil est donc celui de faire entrer dans les classes des personnels qui ne sont pas formés à la gestion de ces dernières, qui ne connaissent peut-être pas le monde de l'adolescence, et qui ne disposent pas des outils pour réagir en cas de difficultés.

Dans l'académie d'Orléans-Tours, nous avons travaillé avec la rectrice et avons obtenu que les professeurs contractuels puissent être accompagnés par des tuteurs qui exercent dans l'établissement depuis plusieurs années. Ils sont là pour livrer les ficelles du métier et les accompagner en cas de difficulté.

Au-delà de la formation des seuls professeurs contractuels se pose la question de la formation de tous les professeurs. À quel moment, dans la formation initiale des enseignants certifiés est-il inclus un module de gestion des élèves et de gestion des classes ?

Certes, les enseignants doivent être recrutés sur des critères de savoir. Il faut aussi qu'ils aient à un moment une formation sur la diversité des élèves que l'on accueille dans les établissements. Lorsque j'étais professeur, l'élève idéal était celui qui écoutait, était assidu, faisait ses devoirs et n'avait pas de problème à l'extérieur de l'école. Or, dans la réalité, nous accueillons des populations d'élèves très diverses, venant de milieux sociaux différents. Il faut que l'on puisse les accompagner. Mais, nous devons diversifier nos approches par rapport à ces élèves. Tous n'ont pas les mêmes codes. Je travaille dans un établissement en zone d'éducation prioritaire. La diversité du panel d'élèves que j'accueille est importante. Mais il n'y a rien d'irréparable, à condition de les accueillir avec leurs spécificités, de leur expliquer les codes de l'école et d'accompagner les familles. Sans les parents, nous ne pouvons pas agir efficacement.

La jeunesse que nous accueillons a évolué. Les jeunes n'ont pas les mêmes codes de respect, de valeur. L'école est certes là pour les leur inculquer, mais nous avons besoin de formation, non seulement pour les enseignants mais aussi pour les personnels de direction, les conseillers principaux d'éducation (CPE), les assistants de direction et tous les autres personnels. Nous avons demandé la création d'une commission sécurité qui nous donnerait des outils pour savoir adapter nos fonctionnements aux événements extérieurs et à la violence qui a changé de forme. Nous avons besoin d'être accompagnés dans nos fonctionnements par des spécialistes de la sécurité. Aussi nous avons demandé la création d'une commission dans les établissements sous l'égide du préfet.

Enfin, nous manquons de personnels dans les établissements scolaires. Il existe un besoin de médecins scolaires, dont le nombre a diminué de 20 % depuis 2008, de psychologues scolaires et d'assistants sociaux. La violence scolaire n'est pas que l'affaire du professeur dans la classe, c'est un travail de coopération, d'équipes pluridisciplinaires.

En outre, nous accueillons dans nos établissements des élèves en scolarisation ordinaire faute de places dans des classes adaptées, mais qui ont des besoins spécifiques. Ainsi, plusieurs élèves orientés en instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP) sont affectés au final dans mon établissement. Mais nous ne disposons pas du personnel d'accompagnement pour leur permettre de suivre une scolarité dans de bonnes conditions. Cela crée aussi des contextes de tension.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite souligner que nous ne prenons pas pour argent comptant tout ce qui se dit sur les réseaux sociaux. La commission a d'ailleurs lancé une étude un peu novatrice sur ce mot-dièse dont nous aurons les résultats la semaine prochaine.

Mme Catherine Nave-Bekhti, secrétaire générale du SGEN-CFDT. – Le SGEN-CFDT partage un certain nombre d'analyses qu'ont présentées mes collègues. L'essentiel des violences et des incivilités est à caractère verbal. En outre, la plupart des violences, qu'elles soient verbales ou physiques, concernent d'abord les élèves avant les personnels. Comme l'ont indiqué mes collègues, même si ces événements sont extrêmement graves, il faut savoir raison garder. Au même titre que l'ensemble des personnels de l'éducation nationale, les personnels de direction sont aussi concernés par les violences. L'enseignement secondaire a été évoqué, mais c'est aussi le cas dans le premier degré. Les directeurs et directrices d'école sont en première ligne dès le matin, sur le pas de la porte de leurs établissements.

Nous savons tous que les violences et les incivilités ne sont pas réparties de manière égale sur l'ensemble du territoire, ni dans l'espace, ni dans le temps scolaire. Notre inquiétude est extrêmement forte à l'égard des violences qui se déroulent depuis quelques jours aux abords d'un certain nombre d'établissements scolaires. Elles se produisent selon un calendrier qui n'est malheureusement pas très étonnant : nous sommes dans la période des conseils de classe, où tout le monde est extrêmement fatigué. J'ai exercé longtemps en Seine-Saint-Denis, à une période où des blocages d'établissement se produisaient régulièrement, année après année, quelques semaines après les vacances de la Toussaint. Il y a un risque que la situation actuelle se poursuive jusqu'aux vacances.

Ces situations doivent nous interroger sur la façon dont on doit travailler sur le climat scolaire. L'éducation nationale et l'ensemble des personnels peuvent agir. Mais il est important de rappeler que nous ne pouvons pas agir sur certaines choses, comme sur les bandes qui, il y a quelques années, circulaient d'établissement en établissement en y réalisant des intrusions violentes. Les situations sont multiformes et parfois très difficiles à aborder par les personnels de direction comme par l'ensemble de la communauté éducative.

Je me garderai de porter un jugement sur le comportement de la collègue agressée au lycée Branly de Créteil. Lorsqu'on ne sait pas si l'arme est réelle ou factice, ni ce qui peut se produire, le calme et le dialogue peuvent permettre de s'en sortir. Je me rappelle la manière dont un agent d'accueil avait réagi avec un grand sang-froid face à un terroriste qui s'était introduit dans un établissement scolaire. Le calme a évité que la situation ne dégénère.

Pour avoir été élue du personnel dans l'académie de Créteil - certes pas du personnel de direction puisque j'y suis enseignante - et pour y avoir travaillé sur la question des contractuels, dont 4 000 nouveaux sont recrutés chaque année, je peux vous dire que ces derniers sont formés, accompagnés et évalués de manière très régulière.

Les établissements qui connaissent le *turn-over* le plus rapide sont également ceux où les personnels sont les moins formés, soit parce qu'ils sont en début de carrière, soit parce qu'ils n'ont pas encore eu suffisamment de formation continue, soit encore par ce que la formation des contractuels est par définition moins longue que celle des personnels titulaires. Or, pour améliorer le climat scolaire, pour prévenir, repérer les prémices d'actes de violence de la part des élèves, il faut des équipes pluriprofessionnelles complètes et qui se connaissent. Le temps de prérentrée est extrêmement restreint, les emplois du temps sont pleins, et lorsque

l'on évoque l'idée d'augmenter le temps de travail des enseignants par voie d'heures supplémentaires, cela réduit d'autant leur temps disponible pour se concerter.

Le mouvement qui s'est déclenché sur les réseaux sociaux est à notre sens une critique très forte et injustifiée de l'action des personnels de direction. En effet, ils accompagnent les collègues, réagissent aux interpellations en cas d'incident, organisent des réflexions dans les établissements sur la manière de traiter la violence ou de faire face à la tension qui peut exister chez certains parents d'élèves. À notre sens, les critiques à l'encontre des CPE ou des assistantes sociales méconnaissent les enjeux du secret professionnel : on reproche à certains d'entre eux de ne pas divulguer les informations en leur possession, notamment celles concernant les poly-exclus. Or, si d'un côté nous avons besoin d'accompagner des élèves dans leurs parcours, d'un autre côté, le pari de l'éducabilité de toutes et tous, quel que soit leur passé scolaire, suppose l'existence d'un secret professionnel réglementaire qui s'impose à nos collègues et qui fasse que toutes les informations ne soient pas connues par chacun immédiatement. Il faut, en revanche, pouvoir travailler ensemble.

Le rapprochement entre l'éducation nationale, les services de police et la justice a été évoqué. Les chefs d'établissement, les services des rectorats et les forces de l'ordre et la justice entretiennent des liens extrêmement structurés, qui se sont renforcés au fur et à mesure des plans contre la violence scolaire, mais aussi avec la mise en place du plan Vigipirate. Lors des événements que j'évoquais précédemment de bandes faisant des intrusions violentes dans les établissements, il était extrêmement fréquent que ce soient les commissaires de police qui informent les établissements de l'arrivée de ces dernières, en leur demandant de retenir les élèves à l'intérieur des établissements jusqu'à l'arrivée des forces de l'ordre.

Parmi les propositions du ministre, plusieurs nous semblent intéressantes. Je pense notamment à l'activation plus rapide de la protection fonctionnelle. Toutefois, cette dernière fait face à un écueil : le ministère supprime des postes administratifs. Dès lors, comment faire pour parvenir à suivre l'ensemble des signalements et activer cette protection ? Par ailleurs, il nous semble intéressant de systématiser un bilan annuel des incidents et violences, débattu en conseil d'administration à la fois dans le second degré, mais aussi dans les conseils d'école. Cela permettrait à l'ensemble de la communauté éducative de s'interroger sur les faits, avec des éléments objectifs de débat : en effet, ce bilan présenterait à la fois des éléments quantitatifs et qualitatifs, afin de construire ensemble des éléments de prévention et d'observation du phénomène de violences et d'incivilités.

Cela dit, ces outils auraient pu être mis en place plus tôt, notamment en matière de suivi des incidents, si on s'était donné les moyens dans l'ensemble de la fonction publique, et plus particulièrement dans l'éducation nationale, d'activer réellement les outils des comités d'hygiène, de sécurité, et des conditions de travail. Il existe dans tous les établissements des registres d'incidents et de dangers graves et imminents. Mais, ces derniers sont trop peu connus des personnels et, à notre sens, sous-utilisés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je donne immédiatement la parole à notre collègue Jacques Groperrin, rapporteur pour avis pour les crédits de l'enseignement scolaire. Puis je la donnerai à notre collègue Max Brisson, auteur avec Françoise Laborde d'un rapport sur le métier d'enseignant au nom de notre commission.

M. Jacques Groperrin. – Vous avez évoqué la mise en place d'un treizième plan contre la violence scolaire : cela signifie que ces plans n'apportent pas les résultats

souhaités sur le terrain. Peut-être la violence a-t-elle aussi changé de forme, avec des phénomènes nouveaux, difficiles à appréhender.

Vous avez indiqué qu'il existe un postulat, que je partage, selon lequel l'école doit être un lieu préservé. La violence vient parfois de son environnement : une étude sociologique sur le quartier Ariane de Marseille a montré que lorsqu'il existait des difficultés communautaires au sein d'un quartier, elles finissaient par se retrouver au sein de l'école.

Par ailleurs, je constate l'existence d'un silence assourdissant sur les violences scolaires subies par les enseignants, qui jusqu'alors ne voulaient pas donner l'impression de manquer d'autorité. Vous avez parlé d'épiphénomène : je crois plutôt qu'il s'agit d'une lame de fond qui revient avec des conséquences plus importantes. Vous êtes dans votre rôle et je comprends votre volonté de ne pas alarmer. Je ne vais pas vous apprendre la façon dont les choses se passent. Un trop grand nombre de conseils de discipline donne une mauvaise réputation à l'établissement et l'impression que le chef d'établissement ne gère pas bien ce dernier.

Je souhaite faire également un parallèle avec le travail que nous avons réalisé Françoise Laborde et moi dans le cadre d'une commission d'enquête sur la perte des valeurs républicaines à l'école. Lors de la minute de silence organisée après les attentats de janvier 2015, on a indiqué qu'il y avait eu 200 signalements d'incidents. Nous avons travaillé pendant cinq mois sur ces questions, et nous nous sommes rendu compte que ces chiffres étaient très en deçà de la réalité.

J'ai lu, sur les réseaux sociaux, le précédent rapport du secrétaire général du SNPDEN dénonçant une « culture bisounours ». En France, il y a eu pendant longtemps deux conceptions extrêmes de l'éducation. La première vision est celle de Rousseau : l'élève est naturellement bon et c'est la société qui le corrompt. La seconde est celle des Jésuites : l'éducation est là pour redresser l'enfant. Cette « culture bisounours » procéderait de la première : la percevez-vous parmi les personnels de l'éducation nationale ?

M. Pascal Bolloré. – En ce qui concerne la violence scolaire, permettez-moi d'utiliser l'image des trois cercles pour expliciter mes propos. Une première violence est celle ayant lieu à l'extérieur de l'établissement. Ma collègue évoquait certains territoires bien ciblés où des affrontements entre bandes ont lieu aux abords des établissements scolaires. C'est une réalité. Hier encore, des établissements ont été pris d'assaut. Or, pendant de nombreuses années - je dirai depuis la mort de Malik Oussékine en 1986 - les personnels de direction se trouvaient bien seuls face à des blocages lycéens. La police a en effet pour instruction de ne pas intervenir. L'un de mes collègues indiquait que les élèves étaient les premières victimes de ces violences. Mais les personnels de direction sont également touchés. Il y a un peu plus d'un an, une collègue à Paris a été grièvement blessée dans le cadre de ses fonctions.

Le deuxième cercle est celui de l'établissement lui-même. Nous sommes tous d'accord sur ce point, et je ne trahirais pas la pensée de l'ancien secrétaire général du SNPDEN-UNSA dont je partage l'analyse, pour constater un apaisement de la situation, grâce aux mesures mises en œuvre depuis plusieurs décennies. On le voit dans des études, pas forcément celles réalisées par des sociologues. Le climat scolaire s'améliore.

Enfin, le troisième cercle est celui de la classe, ce qui s'y passe une fois la porte fermée. Savoir gérer un groupe de 25 à 35 adolescents n'est pas quelque chose de spontané, notamment si l'enseignant n'a pas reçu la formation nécessaire en amont. C'est un métier

difficile qui ne convient pas à tout le monde. Il faut accompagner les collègues, ainsi que ceux qui se sont trompés dans leur orientation professionnelle.

Vous faisiez allusion aux signalements d'incidents et à leur traduction par les conseils de discipline. Il est évident qu'à partir du moment où l'un de vos indicateurs de gestion est le nombre de conseils de discipline ayant eu lieu dans l'académie, lors de la réunion de rentrée, le chef d'établissement sera interrogé sur les raisons de l'augmentation du nombre de ces conseils dans son établissement, le non-recours au sursis ou le trop grand nombre d'exclusions définitives prononcées. Évidemment, cela a des conséquences.

Vous avez évoqué les incidents qui ont été ou non recensés en 2015 lors de la minute de silence. L'une des grandes difficultés de notre administration depuis de nombreuses années est la définition des indicateurs à retenir. Un incident et la gravité de ce dernier ne seront pas forcément perçus de la même façon sur l'ensemble des territoires. Il y a quelques années existait un organe national de signalement informatique recueillant l'ensemble des signalements effectués. Ces statistiques ont été mises sur la place publique, et très rapidement un hebdomadaire a titré sur le classement des établissements les plus violents du pays. Un collège de l'académie de Rouen a ainsi été désigné comme pire établissement de tout le pays. Or, on est dans l'appréciation humaine de l'incident, et la perception de ce dernier n'est pas la même dans un territoire davantage confronté à des violences au quotidien que dans un territoire où il ne se passe pas grand-chose et où tout gros mot prononcé par un élève devant un enseignant sera signalé.

En conclusion, je confirme l'idée selon laquelle nous ne sommes pas dans une « culture bisounours ». Mais un certain nombre d'éléments rendent difficile la compréhension des statistiques qui peuvent être publiées.

M. Jacques Groperrin. – Les témoignages qui ont été diffusés *via* le mot-dièse PasdeVague sont des cris de colère. Vous parliez tout à l'heure de l'incivilité. Je pense que le problème est plus grave. Certains travaux ont mis en lumière la solitude des enseignants vis-à-vis des difficultés qu'ils rencontrent. Comment renforcer la cohésion des équipes, afin de faire face à ce constat ? Cela passe-t-il pas plus d'autonomie avec un choix du personnel effectué par le chef d'établissement ? Je pense que le positionnement des enseignants dans le pilotage de l'établissement devrait être différent.

M. Cyrille Roger. – Je souhaite revenir sur votre première question. La nation demande beaucoup à son école. Certes, les enquêtes PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) nous classent en queue de peloton. Mais quelle doit être la mission essentielle de l'école républicaine ? Aujourd'hui, on doit apprendre à faire du vélo dans l'enseignement du premier degré. Prochainement, nous participerons au service national universel. À quel moment apprend-on aux élèves à lire, écrire ou compter ? Aujourd'hui, en sixième, certains élèves ne savent ni lire, ni écrire. C'est une réalité de terrain qui m'interpelle et m'inquiète. Il vous appartient - en tant que représentants de la nation - de nous dire ce qu'ils doivent être, sachant que l'école ne peut pas tout faire, ni tout absorber.

Vous posiez en filigrane la question de la transmission des valeurs de notre nation et de la République. L'école fait beaucoup de choses. Je le disais en introduction, elle transmet les codes de la société à des enfants qui ne les ont pas dans leurs milieux familiaux. Pour cela, nous avons besoin de temps. Or, le temps de fonctionnement de l'établissement n'est pas extensible à souhait. Nous vous avons rencontré l'an dernier pour évoquer ces questions. Les personnels de direction doivent faire face à des demandes institutionnelles

croissantes, la mise en place de réformes à pas accélérés. Je ne reviendrai pas sur la réforme du collège, où tout devait être réformé en une seule année scolaire. C'est une ineptie. Or, on refait la même chose avec le lycée.

Enfin, vous évoquiez les indicateurs de performances des établissements, parmi lesquels figure le nombre de conseils de discipline. Je rejoins mon collègue du SNPDEN. Lors de la réunion de rentrée, on nous présente les chiffres départementaux, par bassin de formation, et on nous appelle franchement à réduire le nombre de conseils de discipline et des exclusions.

L'école n'est pas un *no man's land*. On jugule la violence scolaire avec les moyens qui nous sont donnés. Je souhaite également souligner que nous ne faisons pas des conseils de discipline par gaîté de cœur. Toute exclusion définitive d'un établissement est un constat d'échec. Cela signifie que l'école n'a pas réussi à travailler avec l'élève et sa famille.

En ce qui concerne les moyens humains, nous sommes bien conscients du contexte actuel de réduction des personnels. Je reviendrai simplement sur la diminution du nombre de médecins scolaires. Aujourd'hui, lorsque nous sommes confrontés à des difficultés socio-médicales, c'est à nous de les gérer, alors que nous n'avons pas la formation pour le faire. Les médecins scolaires ne se déplacent plus dans les établissements. Il n'y a plus de suivi des cohortes en CM2. Je me focalise sur cette profession, car le médecin scolaire était également utilisé pour mettre en place des concertations avec les familles. Il jouait un rôle de conseiller technique.

M. Max Brisson. – Le Sénat n'est jamais dans la tyrannie de l'instant. Nous ne visons à travers cette table ronde et notre travail à la suite du mot-dièse PasdeVague, ni les chefs d'établissement, ni les professeurs. Au contraire, je souhaite leur exprimer toute ma solidarité. J'ai travaillé dans un établissement à Clichy où il y a eu des agressions physiques. J'ai vu ce que représente un collège, un lycée dans un quartier où il n'est plus seulement le dernier service public, mais le dernier service tout court, en l'absence de tout commerce.

Au début de ce débat, j'ai eu quelques inquiétudes, car vous défendiez fortement l'institution, ce qui est normal en tant que syndicat représentant la profession. Après avoir voulu relativiser les violences scolaires, en les replaçant dans le temps et l'espace, vous avez quand même témoigné de l'importance du phénomène et des réalités de terrain. Aujourd'hui, ce qui pose problème dans notre pays est le non-dit qui génère ensuite d'autres formes de violence.

Dans le rapport que nous avons publié sur le métier d'enseignant, nous avons rendu compte de l'inadéquation de la formation initiale et de la très grande faiblesse de la formation continue par rapport aux besoins des professeurs. Il faut que l'éducation nationale reprenne la main.

Par ailleurs, vous avez eu raison de l'évoquer, le ministère de l'éducation nationale est celui qui est le moins administré.

En outre, en matière de gestion des ressources humaines, il faut regarder la réalité en face. On nomme les professeurs les moins expérimentés dans les territoires les plus difficiles. Il faut mettre en place une gestion des compétences reconnaissant ces moments où le personnel a exercé dans des territoires difficiles. Cela nous amène également à la question

de l'approche différenciée des territoires. Il est donc nécessaire de mettre les profils des professeurs et des postes en adéquation avec les réalités du terrain.

Enfin, vous avez raison. Il faut que la République dise ce qu'elle attend de l'école. Jean Zay disait que pour protéger l'école, il fallait laisser les querelles des hommes aux portes de cette dernière. Or, on a voulu que l'école prenne en main toutes les difficultés de la société. Je crois que le défi de demain est la protection de l'école par rapport à notre société.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Brisson a raison de dire que nous ne sommes pas là pour stigmatiser les uns ou les autres ni pour porter des jugements. Comme nous aimons notre école, nous lui souhaitons la pleine réussite pour les élèves comme pour les personnels.

Mme Maryvonne Blondin. – Tout comme mon collègue, j'ai eu peur au début de vos interventions que vous restiez focalisés sur une défense de l'institution. Je crois qu'il faut être réaliste sur les problèmes existants au sein de l'école.

Vous l'avez dit, l'élève idéal n'existe pas. Les familles ont changé, la société a évolué. Certains parents ne peuvent plus suivre leurs enfants. Nous avons besoin d'un personnel médical et paramédical – et j'y associe volontiers les infirmiers qui ont un rôle d'écoute très important. Aujourd'hui, ces derniers font remonter leurs observations dans un logiciel intitulé Sagesse. Or, si elles arrivent jusqu'au rectorat, on ne sait pas l'usage qui en est fait ensuite, alors que ce sont des éléments statistiques importants.

Nous avons réussi, ces dernières années, à renforcer la présence des psychologues au sein de l'éducation nationale, où ils jouent un rôle important.

Mme Dominique Vérien. – J'ai entendu vos propos sur la nécessité de travailler avec les familles. Or, aujourd'hui, sont à l'école des enfants d'hommes et de femmes qui étaient eux-mêmes en échec scolaire, et qui donc franchissent avec difficulté, ou avec une certaine colère, la porte de l'école. Comment renouer le dialogue avec ces familles ? Pour que vous puissiez être respectés, il faut qu'à l'intérieur des familles, ce respect soit inculqué.

Je voulais également témoigner au sujet de la minute de silence qui a suivi les attentats de janvier 2015. Les enfants de l'école primaire située juste à côté de la mairie étaient venus dans cette dernière pour l'observer. Toutefois, lorsque nous avons voulu faire chanter la Marseillaise, plusieurs professeurs ont refusé. Le respect commence par l'union nationale.

Mme Laure Darcos. – Vous avez évoqué la succession des plans de lutte contre la violence. Je pense que la violence d'il y a dix ans n'est plus la même que celle que nous subissons aujourd'hui. Vous avez parlé de précocité : on constate l'existence d'une violence scolaire chez des enfants de plus en plus jeunes.

Comment peut-on faire pour mieux intégrer les parents ? Vous avez évoqué la violence de parents vis-à-vis de professeurs. Les enfants ont sous les yeux ces mauvais exemples et l'absence de respect.

Vous savez que le Sénat a tenu à interdire les portables dans les lycées. C'est une possibilité désormais offerte aux chefs d'établissement. Ne croyez-vous pas que cela soit un moyen d'éviter la « violence spectacle » ? Au fond, le jeune qui a braqué sa professeure avec

une arme factice l'a notamment fait pour pouvoir se faire filmer, montrer la vidéo à ses amis et la mettre sur les réseaux sociaux.

Renforcer l'autonomie des chefs d'établissement vous permettrait-il de recruter des professeurs plus aguerris ? Je me demande si l'autonomie des chefs d'établissement qui est évoqué depuis plusieurs années ne pourrait pas être une solution pour vous donner la possibilité en fonction des comportements, de la montée en puissance de la violence de mieux choisir l'encadrement des professeurs.

M. Stéphane Piednoir. – Je partage l'avis de mes collègues selon lequel la violence scolaire a évolué. Aujourd'hui, la violence se fait avec des armes certes factices, mais ce détail n'était pas connu au moment de l'agression. Je souhaite souligner le calme de l'enseignante contractuelle. Elle a géré la situation avec beaucoup de professionnalisme. C'est la preuve que les recrutements par contrat peuvent être de qualité.

Je regrette que l'on se focalise sur les chiffres des conseils de discipline pour les établissements. Il y a sans doute un manque de gradation.

Comme un certain nombre de chefs d'établissement, j'ai eu à connaître du durcissement des modalités d'exclusion d'un élève d'une classe. À un moment donné, il faut faire confiance aux professeurs. S'ils estiment nécessaire d'exclure un élève d'une classe en raison d'un comportement jugé inadéquat, ils doivent pouvoir le faire, sans avoir à remplir un formulaire en quatre exemplaires ! En raison de ces contraintes procédurales, j'avais des collègues qui refusaient de procéder à des exclusions. Ces formalités sont contre-productives et mettent en doute le professionnalisme du professeur.

Vous l'avez indiqué, le temps de concertation entre les chefs d'établissement et les professeurs est de plus en plus restreint. En outre, on constate que petit à petit, on accepte des comportements pourtant jugés inadmissibles lors des discussions de prérentrée. C'est le rôle des chefs d'établissement de tenir bon.

En revanche, je ne partage pas votre vision de l'autorité. L'autorité ne se partage pas. Il est insupportable de voir aujourd'hui un refus des sanctions, y compris à l'école primaire, parce que ce ne serait plus dans l'air du temps de faire écrire des lignes. Les enseignants et les personnels de direction sont des professionnels du métier, pas les parents. Je pense qu'il faut arrêter de donner les pleins pouvoirs aux parents.

Mme Marie-Pierre Monier. – Vous avez dressé un état des lieux complet et une bonne description de ce qui se passe dans les écoles. J'ai enseigné pendant 35 ans. C'est un métier à la fois passionnant et difficile qui évolue, en raison de l'humain en face de nous mais aussi de la société. Il est essentiel de s'adapter. Or, pendant longtemps la formation a été le parent pauvre, car on a considéré que les connaissances suffisaient et qu'il s'agissait seulement de les transmettre. Aujourd'hui, il faut à la fois réussir à vulgariser les savoirs, mais aussi à trouver les conditions pour que la classe écoute, fasse preuve de respect. Pour cela, une formation des enseignants est nécessaire. À mon avis, c'est un module de formation tout aussi nécessaire que le niveau de connaissances. Lorsque l'on fait classe, nous ne sommes pas en face d'ordinateurs, mais d'enfants qui vont réagir. Il faut savoir s'adapter à ces réactions.

La question de l'encadrement est également primordiale. Le nombre de surveillants par exemple a diminué. Lorsque j'ai commencé à enseigner dans les années 1980, il y avait un médecin scolaire dans l'établissement. Il a ensuite été retiré pour être remplacé

par un personnel d'orientation, puis par un psychologue. À mon sens, il y a besoin d'un accompagnement psychologique dans les établissements, de personnes référentes que les collègues puissent aller voir. En effet, nous avons parlé des conseils de discipline. Mais, il est déjà trop tard lorsque l'on arrive à ce stade. Cela signifie que l'on n'a pas su désamorcer en amont les conflits et que la seule solution restante est l'exclusion.

Dans mon établissement, nous avons mis en place une médiation et une gestion des conflits avec des professeurs et avons formé des élèves médiateurs. Il ne s'agissait pas pour eux de régler les problèmes de tous les élèves, mais de désamorcer des tracas du quotidien avant qu'ils ne se transforment en pic de violence.

Mme Sonia de la Provôté. – J'ai été adjointe aux affaires scolaires dans une grande ville. L'un des premiers sujets que j'ai eu à régler a été la gestion d'une situation de conflit sur le temps du midi dans une école d'un quartier prioritaire, avec un élève de CM2. Les situations compliquées de violence que nous connaissons aujourd'hui ne sont pas forcément nouvelles. Nous avons réussi à gérer ce dossier en y impliquant toute l'école, les élèves, les personnels de la ville, l'inspecteur d'académie. Nous en avons conclu qu'il fallait un module de formation à la gestion de crises et de conflits pour les enseignants dans les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Il nous semblait indispensable de prendre une semaine pour ces formations : une semaine est suffisamment longue pour pouvoir voir les différents cas, même si ensuite chaque conflit est unique. Nous avons essayé, avec l'éducation nationale de diffuser ces pratiques dans toutes les écoles de la ville. La somme des expériences positives menées depuis de nombreuses années sur les différents territoires doit être prise en compte.

En outre, vous nous interrogez sur ce que nous attendons de l'école. Ce que j'en attends, c'est qu'elle donne ses chances à chacun, en fonction de ce qu'il est, de son parcours. On attend de l'école et des enseignants une attention particulière pour détecter les failles, pour donner un coup de pouce lorsque les élèves en ont besoin. Cela signifie que l'on attend beaucoup de l'école, car il y a des carences qui apparaissent dans le parcours des enfants. Cela nécessite des moyens. Il est clair qu'il faut renforcer l'autorité de l'école. C'est d'ailleurs un des sujets qui nous a poussés à soutenir le texte visant à interdire le téléphone portable à l'école.

Mme Colette Mélot. – Le tableau que vous avez dressé est complet. Je suis élue de Seine-et-Marne et le département relève de l'académie de Créteil. J'ai été alertée sur un fait se déroulant dans mon département où un professeur d'éducation sportive a été agressé sur un stade près du lycée. Il s'agissait d'un jeune professeur, comme c'est souvent le cas dans cette académie et il est depuis arrêté. Il y a urgence à agir. Dans une période où la violence est très présente dans notre société, on ne peut pas admettre qu'elle commence à l'école, que les jeunes y apprennent la violence. Notre rôle de parlementaires est de contrôler ce qui se passe, d'alerter le ministre.

M. Maurice Antiste. – J'ai enseigné pendant 42 ans. J'admire la passion avec laquelle vous vous préoccupez de ces questions. Mais j'ai l'impression que l'on ne fait que mettre un pansement sur une jambe de bois. Pour beaucoup de jeunes, l'école représente une obligation, alors qu'autrefois il s'agissait du temple du savoir, le passage obligé pour pouvoir réussir dans la vie. Aujourd'hui, l'école crée de l'ennui. Nous avons laissé se creuser un fossé grandissant entre les cours et la vie. Je prendrai comme exemple les sciences de la vie et de la terre (SVT) où l'enfant est confronté à des cours purement théoriques, alors que chez lui il a la possibilité d'aborder ces questions de manière beaucoup plus ludique.

Que fait-on des élèves en difficulté ? Aujourd'hui, ces derniers passent toute leur année scolaire enfermés entre quatre murs. L'éducation nationale n'imagine pas la possibilité de l'en faire sortir. Il faut que la vie rentre dans l'école. Dans le cas contraire, l'école, au lieu de parler d'avenir, sera figé dans le passé par rapport à ce que l'enfant vit à la maison. L'une des raisons de la violence est l'échec scolaire. Or ce dernier peut s'expliquer chez certains élèves par le décalage profond existant entre l'école et la vie.

Mme Catherine Nave-Bekthi. – Vous avez abordé un grand nombre de sujets. Je ne pense pas qu'une majorité d'enseignants ou de personnels de l'éducation nationale ait cette culture « bisounours » que vous évoquiez. Je sais que mon organisation est régulièrement accusée de porter cette vision. Mais, nous l'avons dit très clairement à de nombreuses reprises : la sanction est un acte éducatif. Si elle est construite correctement, qu'elle ne vise pas l'exclusion définitive d'entrée de jeu, elle est là pour expliquer des choses aux jeunes. Elle est nécessaire, et en tant qu'éducateurs, cette possibilité de pouvoir exclure un élève doit nous être offerte. Nous disposons également de sanctions ajustées, adaptées, graduées. Il n'y a donc pas d'automatisme de la sanction.

Nous nous étions exprimés très clairement sur les valeurs de la République que l'école doit transmettre à la suite des attentats. Nous avons dit que l'école ne devait pas se contenter d'enseigner des valeurs, mais que ces dernières devaient être incarnées et vécues dans tous les établissements. Il y a un enjeu de structuration de la vie collégienne et lycéenne. Or, nous sommes confrontés à une forme de rigidité de l'organisation du temps scolaire. Cela ne permet pas non plus aux élèves d'expérimenter suffisamment la démocratie. Je ne veux pas dire que les élèves doivent être placés sur un plan d'égalité avec les éducateurs. En revanche, nous manquons de temps de respiration dans beaucoup d'établissements, même s'il y a eu des développements intéressants ces dernières années, avec de nombreux projets portés. Des élèves ont ainsi géré de manière collective et accompagné par des adultes des projets culturels, artistiques, sportifs, d'engagement citoyen.

Nous devons avoir conscience que les phénomènes auxquels nous sommes confrontés sont complexes. Plusieurs domaines scientifiques peuvent nous aider à les penser. Les sciences sociales peuvent nous apporter des éléments intéressants.

En matière de formation, il ne suffit pas que l'employeur fasse de la formation pour qu'elle soit efficace. À mon sens, il faut mieux recourir aux compétences de l'université. De nombreux laboratoires universitaires peuvent nous aider à structurer des formations, notamment sur la gestion des émotions, la connaissance de la psychologie de l'enfant et de l'adolescent. Nous avons donc tout intérêt à renforcer les liens avec ces derniers. Il faut fédérer autour des ESPE les meilleures compétences afin de permettre aux futurs personnels enseignants d'avoir la meilleure formation scientifique et professionnelle. Le master universitaire a son rôle à jouer : je souhaite le dire clairement car il y a parfois une velléité politique de sortir la formation des enseignants du cadre universitaire. Il faut que ces masters soient de véritables masters professionnalisants.

Une autre difficulté réside dans le fait que les universités disposent en réalité de peu de temps pour faire de la formation professionnelle des personnels d'enseignement et d'éducation. Nous avons du mal à avoir confiance dans notre université, dans sa capacité à valider l'acquisition de compétences académiques. Le rôle du concours ne laisse que peu de temps à une formation réellement professionnelle.

Les faits de violence et d'incivilité ne se produisent pas que dans la classe. Il ne s'agit donc pas de se limiter à la gestion de classe, mais plutôt à la gestion de la tension dans l'ensemble des espaces scolaires. Le budget de la formation continue a été divisé par deux, voire par trois depuis le début des années 2000. Les professeurs des écoles sont très peu remplacés et ne peuvent donc pas partir en formation continue. Aussi, si on souhaite avoir un système éducatif vraiment efficace, il faut permettre à ces personnels de pouvoir se former non seulement au moment de la formation initiale, mais aussi en formation continue. Il faut organiser le service public en conséquence et considérer que cette formation, s'adapter à un métier, c'est du travail. Les formations d'initiatives locales ne se déploient pas toujours dans la temporalité souhaitée par les établissements. Or, c'est une modalité de formation intéressante, car elle permet de former tous les personnels de l'établissement, quels qu'ils soient, et donc de partager une culture éducative commune.

Vous avez évoqué l'idée de mettre en place des postes à profil. À certaines périodes de l'histoire de l'éducation prioritaire, on avait créé des postes d'enseignants référents. Pour avoir siégé plus de dix ans en commission paritaire d'affectation dans l'académie de Créteil, je peux témoigner que ces postes restaient vacants, car il y avait une pénurie de candidats. À défaut de titulaires, on y affectait des enseignants contractuels.

Je rappelle qu'un très grand nombre de postes de psychologues de l'éducation nationale sont vacants. Ce corps est en outre fragilisé par la réforme des centres d'information et d'orientation (CIO) qui s'annonce.

En ce qui concerne la place des parents à l'école, j'ai été il y a deux jours en Alsace où des formations ont été organisées en partenariat avec ATD Quart-monde, qui développe un travail intéressant avec le monde de l'éducation, afin de permettre une meilleure compréhension entre les parents issus notamment de la grande pauvreté et l'école. En effet, il y a parfois des quiproquos extrêmement lourds qui peuvent déboucher sur de la violence.

Nous avons un avis plus critique sur la proposition de loi visant à interdire les portables à l'école. Nous étions plutôt pour un cadre régissant une utilisation pédagogique, car la formation des élèves à l'éducation aux médias et à l'information est extrêmement importante.

Vous disiez qu'il faut empêcher que la violence entre à l'école. Or, c'est difficile de le faire, car un élève qui subit des violences sur les chemins de l'école n'oublie pas ces dernières dès la porte de l'école passée. Les violences, le harcèlement qu'il a subis peuvent le conduire à être violent ou irrespectueux à l'école.

En ce qui concerne la lutte contre l'ennui à l'école, je crois que les programmes récents donnent toute latitude aux enseignants pour faire un enseignement incarné, permettant de faire des allers-retours entre les expériences pratiques et la théorisation. Notre mission est aussi de conceptualiser ce qu'ils observent et leur permettre d'accéder à un raisonnement théorique.

M. Pascal Bolloré. – Je tiens à vous rassurer. Notre rôle n'est pas de défendre l'institution. Mais nous aimons notre métier de personnels de direction, ce que nous faisons avec les élèves et les professeurs. C'est la raison pour laquelle nous le défendons. Nous souhaitons également dire que ce qui a été mis sous le feu des projecteurs à la suite du mot-dièse PasdeVague n'est pas le quotidien vécu par les établissements d'enseignement.

La violence est-elle différente ? Dans les articles du *Monde de l'éducation* de 1986, on faisait déjà référence à la présence d'armes. Ce qui a changé certainement les choses est la rapidité de la communication. Auparavant, il fallait sans doute attendre la publication mensuelle de ce magazine pour en prendre conscience. Aujourd'hui, on est dans l'instantané. La première idée de ces jeunes au lycée Branly était de faire une vidéo pour la publier sur Instagram ou YouTube.

Des enquêtes montrent que depuis 2010 le taux de ressenti des collégiens sur le bien-être au collège est passé de 90 à 94 %. 88 % des élèves de sixième disent avoir de bonnes relations avec leurs enseignants. Voilà des éléments positifs. Mais on peut également citer cette étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), selon laquelle les professeurs français sont ceux qui consacrent le plus de temps à rétablir le calme dans la classe : 16 % alors que la moyenne de l'OCDE est à 13 %.

Nous avons interrogé les élèves du lycée qui avait fait l'actualité pour avoir nommé comme proviseur adjoint un collègue ayant été chef d'escadron dans une précédente vie professionnelle, sur leur sentiment d'insécurité. Pour ces élèves, le lycée est un lieu d'un certain calme, d'une certaine sérénité, le danger se situant autour de l'établissement. La principale peur pour ces élèves et le chef d'établissement ne vient pas de l'établissement, mais de l'intrusion extérieure. C'est ce qui s'est passé en décembre 2016 où notre collègue proviseur du lycée de l'Enna à Saint-Denis a été sauvagement agressé par un élève poly-exclu qu'on lui demandait d'inscrire.

Il est vrai que l'étude PISA montre que les élèves français sont ceux qui s'ennuient le plus en cours, et paradoxalement, ce sont aussi ceux qui sont les plus stressés. Ces problématiques dépassent largement le cadre de ce mot-dièse tout comme le débat sur les attentes que l'on doit avoir de l'école de la République.

Les postes à profil existent déjà dans les réseaux d'éducation prioritaire ; cela pose la question du recrutement d'enseignants volontaires, de la manière de les encourager à aller vers ces postes.

M. Cyrille Roger. – Je ne mettais pas en opposition tout à l'heure la famille et l'école. Au contraire, nous avons besoin des parents. L'école ne peut être perçue que comme l'institution qui sanctionne. Elle a un rôle de transmission des savoirs, d'éducation. Dans mon établissement, si les parents ne sont pas présents à des réunions, alors ces dernières n'ont pas lieu. Il en est de même pour les commissions éducatives. La contestation des sanctions ne peut pas se produire lorsque l'on fait de la co-construction avec les parents. La sanction doit être élaborée avec l'assentiment des parents.

Vous parliez de l'autonomie des établissements. Aujourd'hui, un élève de collège ou de lycée voit se succéder, au cours de sa journée, des cours de français, puis de mathématiques, de sciences, etc. Quelle perception de l'enseignement en retire-t-il lorsqu'il passe d'une matière à l'autre, sans aucun lien entre elles ? En sixième a été introduit l'enseignement intégré des sciences et des technologies. Quel bonheur de pouvoir donner aux élèves un projet collectif qu'ils vont porter, sur lequel ils vont expérimenter leurs savoirs vérifiés par l'enseignant les guidant, leur indiquant comment travailler pour que cela fonctionne scientifiquement ! En effet, la proposition vient de l'élève. De mon point de vue, la structuration de l'enseignement telle qu'elle existe au collège n'est plus viable, car il manque un sens à l'enseignement transmis à l'élève. Il y a une révolution à mener, mais qui doit se faire dans la douceur. La réforme du collège offrait une petite marge

d'autonomie, pour pouvoir mettre en place des projets. L'accompagnement personnalisé fonctionne bien lorsque deux enseignants co-construisent ensemble un projet. Il permet également de remédier concrètement pendant une heure aux difficultés de l'élève. Il faut arriver à généraliser ce mode de fonctionnement dans les établissements scolaires.

M. Cédric Carraro. – La notion de formation est revenue dans la plupart de vos questions. Pour nous la vie de classe est au cœur du métier des enseignants. Aussi, la formation à la gestion de classe est indispensable à tous les professeurs, qu'ils soient contractuels, stagiaires, titulaires. C'est un métier qui s'apprend et le seul moyen d'éviter la gestion de crise est de mettre en place une véritable gestion de classe.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je partage entièrement ce que vous dites, ayant été moi-même enseignante. Dans mon rapport sur la formation à l'heure du numérique, j'ai pointé la faiblesse de la formation des enseignants et du recours à l'université.

La semaine prochaine, nous entendrons des professeurs que nous avons repérés à travers leurs mobilisations sur les réseaux sociaux à l'occasion de ce mot-dièse. Nous présenterons également le résultat d'une étude analysant les caractéristiques de cette mobilisation.

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

La réunion est close à 12 h 50.

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Violence dans les établissements scolaires - Audition de M. Benjamin Moignard, universitaire

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nos pensées accompagnent les victimes des événements dramatiques de Strasbourg.

Dans la continuité de nos travaux consacrés au phénomène #PasDeVague et à la violence à l'encontre des professeurs et, plus largement, des personnels de l'éducation nationale, nous entendons Benjamin Moignard, maître de conférences en sociologie à l'ESPÉ de l'académie de Créteil et membre du conseil scientifique de l'observatoire international de la violence à l'école.

Notre commission a commandé à la rédaction multimédia du Sénat une analyse de la mobilisation du mot-dièse #PasDeVague. L'analyse porte sur le volume et le contenu des messages émis sur Twitter pendant un mois, du 21 octobre au 21 novembre 2018.

Le mouvement a émergé sur la plateforme de manière rapide et massive : plus de 150 000 messages utilisant le mot-dièse #PasDeVague ont été publiés sur la période par plus de 35 000 comptes, dont près de 105 000 dans les cinq premiers jours. La mobilisation est 2,5 fois inférieure à celle constatée pour le mot-dièse #BalanceTonPorc, qui avait été

particulièrement relayé, mais deux fois supérieure à celle de la marche pour le climat, qui avait donné lieu à de fortes mobilisations en septembre et en octobre derniers. S'agissant d'un sujet centré sur une profession particulière, il s'agit d'une mobilisation de très forte ampleur.

Ce mouvement de libération de la parole est né en réponse à l'agression d'une professeure à Créteil, révélée le 21 octobre, et aux propos du ministre, qui assurait les enseignants du soutien de l'institution. De nombreux professeurs témoignent alors de l'incohérence entre leur expérience et le discours officiel. En relayant le témoignage d'un autre enseignant, un professeur a lancé le mot-dièse #PasDeVague, avant que sa réutilisation par Fatima Aït Bounoua, une professeure de lettres et intervenante sur RMC, bénéficiant donc d'une certaine notoriété médiatique, n'entraîne véritablement la circulation du slogan.

Le nombre de *tweets* quotidiens explose dès le 21 octobre pour atteindre un pic le surlendemain, avant de retomber progressivement. La mobilisation se maintient toutefois à un niveau non négligeable, de l'ordre de plusieurs centaines de messages par jour en moyenne. Les annonces du Gouvernement le 31 octobre ont été sans conséquence sur le mouvement.

Les messages les plus relayés illustrent la dynamique à l'œuvre : deux sont des témoignages de professeurs anonymes, émis par des comptes quasi inconnus et dénonçant la réaction inappropriée de l'institution à la suite de violences dont ils ont été témoin ou victime. Les interactions entre les différents comptes ayant relayé des messages comportant le mot-dièse #PasDeVague indiquent que le mouvement est issu principalement des professeurs, en marge des syndicats et des partis politiques, bien que quelques comptes soient animés par des personnes syndiquées extrêmement actives. L'analyse des comptes impliqués révèle que parmi les 35 385 utilisateurs concernés, seuls 8 500 ont effectivement publié des messages, les autres se contentant de les relayer, soit une proportion comparable à celle observée pour d'autres mot-dièse à succès.

Le mouvement doit être mis en perspective avec le nombre d'enseignants en fonction : plus de 400 000 professeurs dans le second degré public et 330 000 dans le premier degré. Il demeure toutefois important, car tous ne possèdent pas de compte Twitter. Il reflète le mal-être, la frustration envers l'institution, voire le sentiment d'abandon d'une partie de la profession, dont le rapport de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde sur le métier d'enseignant se faisait déjà l'écho.

L'analyse des profils à laquelle se livre l'étude doit être appréhendée avec prudence, la majorité des comptes de professeurs étant anonymes et comportant peu d'éléments biographiques. Parmi les utilisateurs identifiés, peut être observée une légère surreprésentation des hommes et des messages provenant de la région parisienne et des grandes métropoles, ce qui est cohérent avec l'utilisation de Twitter mais également la localisation des établissements les plus en difficulté. En resserrant l'analyse sur un échantillon des 125 profils individuels les plus influents ayant émis des témoignages de première main, retraités des médias et des organisations syndicales, il apparaît que les professeurs du second degré constituent, avec 84 % de l'échantillon, le cœur de la mobilisation. Seuls seize d'entre eux revendiquent une appartenance syndicale.

Les événements que mentionnent les témoignages relayés par les enseignants sont variés : actes d'incivilité ou de violence à l'encontre des professeurs commis par des élèves mais également par des parents, voire des violences entre élèves. Le dénominateur commun réside dans une réaction de l'institution jugée inadaptée : les mots « hiérarchie » et « rectorat » reviennent souvent. Ces témoignages ne mettent pas particulièrement en cause les

ministres successifs, mais dénoncent le fonctionnement de l'éducation nationale comme institution, certains messages rapportant des pratiques de longue date.

L'analyse de la diffusion du mot-dièse #PasDeVague révèle une mobilisation importante, centrée sur le second degré, qui dénonce un manque de soutien de la hiérarchie et de l'institution face aux incivilités et aux violences. Émergé sur Twitter, ce mode de mobilisation, sans lien avec les organisations syndicales, est un phénomène nouveau dans l'éducation nationale.

M. Benjamin Moignard, sociologue, maître de conférences à l'ESPE de Créteil. – La mobilisation des professeurs autour du mot-dièse #PasDeVague recoupe des préoccupations décrites par les travaux universitaires depuis plusieurs années et révèle la méfiance des enseignants du secondaire, mais également de l'enseignement primaire, envers leur hiérarchie directe et indirecte. La situation française diffère, à cet égard, de celles des pays étrangers. Depuis la fin des années 1990, lorsque la violence à l'école a commencé à être mesurée, nous observons une stabilité du phénomène, ainsi que sa concentration progressive dans certains établissements. 10 % des établissements concentrent 40 % des incidents signalés à l'éducation nationale. Les actes de violence spectaculaires, comme l'attaque récente d'une professeure de Créteil, existent mais ils demeurent rares. Avec Éric Debarbieux, nous avons mené en 2013 une enquête sur un échantillon de 18 000 enseignants : moins de 2 % s'étaient déclarés victimes de violences physiques, pour moitié de la part d'élèves. Si un acte de violence reste traumatique pour une équipe pédagogique, leur nombre n'explose pas.

Depuis les années 1980, environ quatorze plans de lutte contre la violence à l'école ont été lancés, sans guère de résultat. Pour autant, 85 % des élèves portent une appréciation positive sur le climat scolaire, même si ce sentiment varie d'un établissement à l'autre. La situation apparaît davantage dégradée dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP), malgré le succès de certains projets éducatifs qui ont su inverser les déterminismes sociaux.

Le premier facteur de protection des élèves et des professeurs réside dans la stabilité des équipes enseignantes et dans la mise en œuvre de projets collectifs. Hélas, depuis les années 1980, la mobilité s'est accélérée dans les établissements dégradés, en conséquence d'un système de nomination délétère des professeurs propre à la France. La difficulté ne réside pas dans le jeune âge des enseignants de ZEP mais dans le changement permanent des équipes. Dans les établissements où cette difficulté a été aplaniée, le climat scolaire s'améliore.

Mme Marie-Pierre Monier. – Un bilan des différents plans de lutte contre la violence scolaire a-t-il été réalisé ? Les sanctions prononcées diffèrent selon les établissements. Parfois, elles peuvent être inexistantes, ce qui est inacceptable. En cas de violence, le soutien de l'administration au professeur concerné doit constituer une évidence. Les difficultés, souvent, ne se cantonnent pas à la salle de classe : les infirmières scolaires, les surveillants – en nombre insuffisant hélas – et le personnel administratif ont également un rôle à jouer. Même si seuls les faits les plus graves font l'objet d'un traitement médiatique, chaque acte de violence a des conséquences négatives sur la qualité de l'enseignement.

M. Max Brisson. – Quelle définition donnez-vous de la hiérarchie indirecte que vous avez évoquée ? Quels indicateurs avez-vous utilisés pour affirmer que le phénomène de violence scolaire demeure stable depuis les années 1990 ? Est-il, selon vous, possible de le réduire, voire de l'éliminer ? Les syndicats, rappelant que les primes ne sont guère efficaces pour fidéliser les enseignants dans les zones sensibles, estiment inutile de modifier les modalités d'affectation. Ne faudrait-il pas davantage repenser et revaloriser les carrières ?

M. Pierre Ouzoulias. – Je profite de mon intervention pour remercier notre présidente d’avoir pris l’initiative d’une telle rencontre : la représentation nationale a, j’en suis convaincu, besoin de l’expertise des sciences humaines et sociales. Les violences scolaires résultent de l’image dégradée que les élèves ont de l’école, éloignée de l’idéal qu’elle portait autrefois, et des inégalités sociales croissantes.

M. Antoine Karam. – La violence a toujours existé en milieu scolaire, mais elle se trouve désormais amplifiée par les téléphones portables et les réseaux sociaux. La lutte contre ce phénomène s’appuie sur une circulaire de 2006, complétée de trois documents relatifs aux conduites à tenir. Que pensez-vous de cet arsenal réglementaire ? Une formation spécifique devrait-elle être dispensée aux enseignants ? Quel accompagnement est proposé aux professeurs victimes de violence ? La simplification des procédures afférentes aux conseils de discipline souhaitée par le ministre lèvera-elle les freins à leur organisation ?

M. Jacques Groperrin. – Je m’interroge souvent sur les travaux de sociologie qui excusent les auteurs de violence. Vous êtes, pour votre part, le digne successeur d’Auguste Comte et de Pierre Bourdieu. L’école ne représente plus un lieu sacré : les élèves y font entrer les usages de leur groupe social d’origine. Des études ont-elles été réalisées sur ce sujet ? Avez-vous, par ailleurs, évalué le niveau de violence en fonction des chefs d’établissement, dont le rôle me paraît fondamental ? Il me semble nécessaire que le temps de présence des enseignants au sein des établissements augmente.

Mme Maryvonne Blondin. – Nous avons entendu l’an passé Eric Debarbieux sur ses travaux relatifs à la violence scolaire. Il nous avait alors indiqué avoir pu récolter des données remontant aux années 1970 grâce à l’Autonome de solidarité laïque. La gestion des ressources humaines de l’éducation nationale représente un facteur déterminant pour favoriser la stabilité des équipes éducatives, ce qui permet d’endiguer la violence. Mais comment la rénover ?

Les représentants des chefs d’établissement nous ont rappelé que la violence scolaire résultait également de celle qui prévalait dans notre société. Lors de récentes manifestations, des lycéens ont été photographiés à genou, mains sur la tête : quelle conséquence estimez-vous que ces images pourraient avoir sur le climat des manifestations lycéennes ?

Mme Samia Ghali. – La violence est éminemment présente dans les quartiers populaires, où elle constitue un mode de vie et d’expression naturel. Certains n’y ont plus aucune conscience du bien ou du mal ! Prenez l’agression de la professeure à Créteil : lorsqu’un jeune a l’habitude, depuis l’enfance, de voir de véritables armes de guerre dans son quartier, l’usage d’une arme factice a pu lui sembler bénin. Dès le plus jeune âge, l’influence du phénomène de bande entraîne chez les enfants une posture de défense et nourrit l’instinct de survie.

Un lycée de 1 500 élèves représente l’équivalent d’une petite ville. Comme toute communauté, il a besoin de moyens humains pour assurer les services essentiels, notamment en matière de sécurité. Au lycée Saint-Exupéry de Marseille, dix postes de contrats aidés, pourtant indispensables, ont été supprimés. J’ai récemment reçu des lycéens de l’établissement : les trafiquants les empêchaient de faire grève en usant de menaces physiques !

Il faut revenir aux méthodes qui fonctionnaient autrefois, lorsque le montant des bourses pouvait diminuer en fonction du comportement de l’élève. Les parents, alors, veillaient à l’attitude de leur progéniture. Je ne suis pas favorable à la suppression des allocations familiales, mais il faut bien avouer que certains parents font preuve d’un

regrettable laxisme, sans compter que l'autorité paternelle a presque déserté certains quartiers où le taux de foyers monoparentaux atteint 60 %.

Mme Sonia de la Provôté. – Estimez-vous que l'interdiction du portable à l'école puisse avoir un effet positif sur le niveau de violence, dont il amplifie la médiatisation ?

Les formes de violence varient-elles selon le sexe des élèves ? Il semblerait que la violence soit en progression chez les filles.

S'il est acquis que le milieu de vie influence les comportements, pensez-vous que l'enseignement moral et civique, recentré sur les notions de respect et de citoyenneté, pourrait contribuer à les modifier ?

Mme Françoise Laborde. – Je me réjouis que vous nous invitiez à une approche différente du phénomène de la violence à l'école, que nous traitons avec beaucoup d'affect et de passion. Nous relayons nous-mêmes des poncifs ! Nous devons, au contraire, penser différemment la violence au sein de l'école républicaine.

L'installation d'un médiateur serait utile, ainsi que le recommandent divers rapports, comme celui confié à Alain Bauer ou celui que j'ai commis avec Max Brisson sur le métier d'enseignant, mais elle ne suffit pas. Le manque de personnel ou la jeunesse des professeurs dans les établissements difficiles n'expliquent pas tout. Mais vous avez raison de pointer l'insuffisante stabilité des équipes.

Mme Céline Brulin. – La stabilité paraît effectivement essentielle ! Nous devons réfléchir à des mesures pour la favoriser. Hélas, le projet de loi de finances pour 2019, qui envisage des suppressions de postes, n'en prend pas la direction. L'école ne peut être absolument épargnée par la violence de la société. Quel lien faites-vous entre les deux phénomènes ?

M. Benjamin Moignard. – Les plans de lutte précédents n'ont fait l'objet d'aucune évaluation. Ils reprennent des modalités d'intervention similaires – renforcement des sanctions, amélioration de la formation des enseignants, recrutement de personnel dédié – dont la France apparaît déjà convenablement dotée. La question de fond réside dans la manière dont le phénomène de la violence est abordé, celle d'une violence intrusive, extérieure à l'école, alors que le fonctionnement de cette dernière devrait être révisé. Des dizaines de recherches l'ont prouvé, mais des blocages idéologiques freinent la réflexion. La France dispose déjà d'un lien efficient entre l'éducation nationale, la police et la justice, et de sanctions adéquates. Mais la violence varie d'un établissement à l'autre. Elle est d'autant plus forte que l'équipe éducative est instable, que les inégalités sociales sont importantes et que les liens sont distendus entre les différents services.

La Cour des comptes a montré que le mieux doté des collèges de Seine-Saint-Denis l'était moins que le moins bien doté des collèges parisiens. Ce constat nourrit un sentiment d'abandon et d'isolement chez certains enseignants. La déception entraîne un malaise, une souffrance au travail mis en exergue par de nombreuses recherches. La solitude des enseignants représente un enjeu majeur, preuve que le collectif est absent de la culture scolaire française. Nos enseignants reçoivent une formation de qualité, mais inadaptée à l'école du XXI^{ème} siècle. La détresse existe également en milieu rural, même si les violences y sont moins fréquentes.

Les enseignants ont le sentiment d'être seuls, alors que la République a érigé l'école en priorité : il existe là une réelle incohérence. En France, en effet, le diplôme est survalorisé et

la réussite scolaire jugée en conséquence prioritaire. Dès lors, l'amélioration du climat scolaire comme enjeu de réussite constitue un enjeu pour les établissements en difficulté. De fait, dans les établissements favorisés, les enfants réussiront quel que soit le climat scolaire.

Les établissements ont des pratiques différentes en matière de sanction. À titre d'illustration, la proportion d'élèves exclus de classe oscille entre 6 % et 64 % et le constat est identique pour d'autres types de sanction. À rebours du laxisme dénoncé par le mot-dièse #PasDeVague, l'école française punit beaucoup. Ainsi, 50 % des collégiens français sont collés dans l'année, contre 21 % en Grande-Bretagne, 17 % en Allemagne et 15 % en Espagne. En France, 10 % des collégiens sont exclus temporairement au cours de leur scolarité, contre 2 % à l'étranger. Dans chacun des départements franciliens, le nombre d'élèves temporairement exclus correspond, chaque jour, à l'effectif d'un collège, phénomène que je qualifié de « collège fantôme ».

L'approche idéologique de la sanction me semble par trop réductrice. Elle est évidemment nécessaire à l'école, mais son systématisme crée chez les élèves un sentiment d'injustice. Dans certains établissements, entre huit et quinze élèves sont temporairement exclus chaque jour. La sanction finit par être contreproductive, alors que son usage raisonné permet de limiter les violences. Hélas, la France, ne réfléchit pas comme le Canada aux moyens de renforcer les compétences sociales. Souvent, la sanction permet à l'administration d'assurer l'enseignant de sa solidarité, mais elle ne fonctionne pas. L'école ne représente pas un espace comme les autres : les élèves l'aiment et croient à son utilité, mais ils en viennent à la détester s'ils jugent que le contrat social a été rompu. Dans un pays où l'école est déconsidérée, la violence scolaire n'existe pas. La France, où les espoirs reposent massivement sur l'école, se trouvent dans une situation inverse : nos enseignants, dans leur solitude, portent la République. Ils sont pourtant infantilisés dans l'exercice de leur métier, bien qu'ils soient cadres de la fonction publique, et régulièrement accusés de corporatisme.

À ma connaissance, il n'existe pas de dispositif en faveur des professeurs victimes de violence. En 2005 puis en 2009, un numéro d'appel avait été installé par l'Autonome de solidarité, mais il n'avait guère fonctionné et a depuis disparu. Certains enseignants n'osent en effet pas relater, même anonymement, les faits dont ils sont victimes. Monique Sassier, ancienne directrice des ressources humaines du ministère, avait vu juste lorsqu'elle estimait que le véritable drame de l'éducation nationale était l'absence de politique humaine de ses ressources.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les chefs d'établissement, dont les responsabilités sont nombreuses, ne souffrent-ils pas également de solitude ?

M. Benjamin Moignard. – Absolument ! Le mot-dièse #PasDeVague montre que personne ne les soutient. Ils subissent une injonction paradoxale : gouverner localement sans disposer des moyens de mener leur mission. Leur formation devrait également se soucier du travail en collectif. Comment, en effet, gérer un établissement dans lequel personne ne souhaite être administré ?

Je ne partage pas l'opinion des syndicats sur les modalités d'affectation des professeurs. Je suis, au contraire, convaincu qu'il convient de donner davantage de latitude aux chefs d'établissement pour recruter sur le fondement d'un projet pédagogique, comme le font les micro-lycées. Le sujet est notamment délicat dans le premier degré, où le directeur d'école ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique pour piloter son école. Cette difficulté explique en partie la crise de recrutement que connaît la profession à l'exception de Paris, où des avantages particuliers ont été accordés aux directeurs d'école.

Les difficultés relationnelles rencontrées par les enseignants du premier comme du second degré se concentrent, aux termes de l'enquête précitée de 2013, sur les adultes. 75 % des répondants estiment satisfaisante leur relation avec les élèves, mais 50 % seulement jugent favorablement celle qu'ils entretiennent avec les adultes de l'établissement. Ils sont 75 % à considérer, néanmoins, que la discipline n'est pas convenablement appliquée, contre 21 % chez les chefs d'établissement. Au-delà des difficultés liées au comportement des élèves, le niveau de méfiance entre adultes explique en partie un climat scolaire délétère. Il me semble donc important de travailler sur les collectifs d'enseignants et sur de nouvelles formes de recrutement, comme d'autres pays l'ont fait.

Dans la majorité des établissements, le portable est interdit depuis longtemps. Avant la loi adoptée au printemps dernier, seuls 6 % à 8 % des élèves l'utilisaient en dehors du temps pédagogique. Elle ne devrait donc guère avoir de conséquences sur la portée des violences commises, accentuée par les réseaux sociaux, ni sur le phénomène de la cyber-violence qui prolonge en général des violences physiques. La cyber-violence apparaît, en ce sens, difficile à envisager individuellement. Les violences commises et subies ne varient guère en fonction du sexe, exception faite des violences sexuelles qui concernent, s'agissant des attouchements subis au cours d'une année scolaire, 10 % à 18 % des filles au collège et 12 % à 19 % au lycée. D'après nos études, ces agissements ne détériorent pas pour autant le sentiment que les jeunes filles ont de la qualité des relations avec les garçons au sein de leur établissement. Ces derniers, en revanche, apparaissent davantage punis : ils construisent dès lors leur identité masculine contre l'école et entrent dans une surenchère vis-à-vis des sanctions, créant des habitudes de violence dommageables pour l'avenir.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. Nos échanges alimentent notre réflexion et nous encourage à prendre du recul sur la violence à l'école.

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](#).

Violence dans les établissements scolaires – Audition conjointe de professeurs de l'enseignement secondaire

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour poursuivre nos travaux sur la violence scolaire, nous accueillons cinq enseignants ayant employé le mot-dièse. Ils nous présenteront leur parcours #PasdeVague sur Twitter, leur expérience et la réalité de leur quotidien de professeur, ce qui les a amené à témoigner sur les réseaux sociaux ainsi que leurs espérances.

M. Guillaume P. est professeur d'anglais en lycée, Mme Clara F. professeure de lettres classiques en collège et en lycée, M. Alexandre B. est professeur d'histoire en collège et en lycée, Mme Émilie T. est professeure contractuel d'anglais en lycée professionnel et Mme Marie L., professeure de lettres modernes en lycée. Je les remercie d'avoir accepté de se livrer à cet exercice. Cette audition respectera vos demandes d'anonymat, ne fera pas l'objet d'une captation vidéo ni de prise de photographies. Nous vous écouterons avec bienveillance, soyez libres dans vos propos.

M. Alexandre B. – Merci de nous recevoir pour cette audition, très importante. Le métier de professeur est victime d'une crise des vocations très grave, inédite et catastrophique. Depuis 2011, de plus en plus de concours, malgré la réduction des exigences demandées, ne sont pas totalement pourvus. En mathématiques, 3 300 postes n'ont pas été

pourvus. Quatre métiers de la fonction publique ont besoin de campagnes de publicité pour recruter : les militaires, les gardiens de prison, les policiers et les professeurs. Pourquoi ? La violence dans les établissements est l'une des réponses.

Même si je n'ai rien de spectaculaire à vous conter, je vous assure que la plupart des témoignages sur le mot-dièse #PasDeVague sont véridiques et crédibles, ils correspondent à ce que mes collègues et moi avons constaté.

Agrégé à 22 ans, je fais ce métier par vocation et suis ravi de le faire. J'ai effectué mon année de stage dans un lycée de banlieue, où j'ai pu subir des coups de poing dans le dos dans un couloir bondé, voir des stylos et des œufs voler vers le tableau – certains collègues ont reçu des clefs en plein front. Une fois, la porte s'est ouverte brutalement, au point de renverser une table, ce qui aurait pu blesser un élève. Un de mes collègues qui a reconnu les auteurs de ce fait m'a dit : « Vous pouvez les coller ». Mais si vous voulez être titularisé, on vous fait comprendre qu'il vaut mieux arrêter de venir voir les conseillers principaux d'éducation (CPE) ou le chef d'établissement, qui vous interrogent alors sur votre pédagogie ou votre manière de procéder... L'année suivante, mon nouveau chef d'établissement gère très bien la situation, preuve que cela ne se passe pas partout de la même manière.

Mais l'année d'après, j'ai effectué un remplacement dans un collège rural.

Dès le mois de septembre, un collègue a été accusé sur Facebook de viol sur plusieurs élèves, en pleine classe, plusieurs fois, faits invraisemblables – la police n'a même pas enquêté. Le chef d'établissement n'a pas voulu réunir de conseil de discipline car selon lui, les faits s'étaient produits en dehors de l'établissement. Il a fallu que les professeurs refusent d'aller en classe pour qu'un conseil de discipline se tienne. Les professeurs souhaitaient une exclusion définitive, mais le conseil a voté une exclusion avec sursis : l'élève est revenu le lendemain.

En octobre, je me suis étonné du carnet de correspondance déjà plein d'un élève. Selon le principal adjoint, il en avait épuisé trois l'année précédente... Faut-il battre un record ? Et lorsqu'un élève vous dit que vous lui « cassez les couilles », on vous demande de comprendre, car l'élève est issu d'une famille défavorisée, et de remettre en cause votre pédagogie. Au final, votre chef d'établissement vous fait comprendre que vous ne devez pas venir le voir. Mais il souhaitait demander au rectorat de me garder pour le remplacement d'une collègue en congé maternité ; je lui ai répondu par la négative et que je demanderais une autre affectation. Deux mois plus tard, j'effectue un autre remplacement qui se passe très bien mais l'inspectrice me rencontre deux heures, seul à seul, monopolisant la parole et m'intimant de me taire, déclarant que si un chef d'établissement se plaignait encore de moi, je serai affecté en lycée professionnel pour me « faire les pieds »...

Pourquoi la gestion est-elle aussi laxiste ? Les CPE et les chefs d'établissement s'appuient sur un texte officiel, stipulant qu'on ne peut pas exclure un élève de cours sauf en cas de « danger pour lui-même ou pour autrui ». S'il hurle ou vous insulte, on vous répond « pédagogie ». Comment un professeur peut-il avoir de l'autorité lorsqu'après une exclusion du cours, le CPE ramène, pendant la même heure, l'élève dans sa classe ? Selon les inspecteurs, il n'y a pas de mauvais élèves, seulement de mauvais professeurs... Admettons que cela soit le cas, on ne peut pas recruter 800 000 génies de la pédagogie dans des conditions pareilles ; l'administration doit soutenir ses professeurs.

En plus de la violence physique ou verbale, il existe une violence morale. Tout est fait pour décrédibiliser les professeurs. À la fin de l'année, le conseil de classe statue sur l'avenir de l'élève. Le redoublement est rarement prononcé car il est découragé. Et lorsqu'il est prononcé, il est presque systématiquement annulé en commission d'appel réunie à la demande des parents, sur promesse que l'enfant travaillera mieux l'année suivante...

Même un élève ayant moins de 7/20 en mathématiques en seconde pourra passer en première après appel ! Dès lors, à quoi bon inciter à travailler puisque l'élève sait qu'il passera dans la classe supérieure ? Le professeur est décrédibilisé.

La semaine dernière, un des chefs d'établissement que vous entendiez avait fait référence au classement PISA de 2015 pour indiquer qu'il n'y avait aucun problème de discipline dans les cours en France. C'est faux : selon cette étude, la France se place avant-dernière, juste avant la Tunisie parmi les 68 pays testés, s'agissant du temps consacré en classe à la discipline.

Lorsque vous entrez dans ce métier, pour enseigner une discipline que vous aimez, et transmettre comme vos professeurs l'ont fait, on vous dit dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) que ce que vous avez aimé comme élève, il ne faut surtout pas le faire : « moins le professeur parle, meilleur est le cours ». Plutôt que de raconter l'histoire, je dois distribuer des documents et faire travailler mes élèves en groupe... Le résultat est catastrophique, mais voilà ce qu'il faut faire pour satisfaire aux exigences de l'inspection. L'année dernière, un mail circulaire de l'inspection académique nous conseillait, en vue de futures inspections, de faire circuler un questionnaire de satisfaction aux élèves à la fin de chaque cours ! Comment voulez-vous être légitime ?

La crise des vocations est également due à un discours convenu, tenu y compris par des politiques : les enseignants seraient un poids pour la Nation, fainéants, qui ne travaillent pas assez. Vous avez voté, il y a peu, les trois jours de carence pour les fonctionnaires, mais lorsque vous faites cours à 200 élèves, il n'est pas anormal d'avoir une gastro-entérite en plein hiver, et en plus vous aurez 250 euros enlevés de votre salaire ? Il est vrai que cela est peut-être anecdotique par rapport au reste...

Mme Marie L. – Agrégée de lettres modernes, je travaille dans un lycée de ZEP, situé dans une banlieue enclavée de la région parisienne. J'ai d'abord fait des remplacements dans un collège privé pour financer mes études, avant d'être parachutée dans un collège pour enseigner le français et le latin, ou le français et l'histoire-géographie. Faute de professeurs, on envoie n'importe qui, n'importe où, pour enseigner n'importe quoi... C'est le moment où circulait l'histoire de professeurs recrutés sur *Le Bon coin*... Pendant mes études d'agrégation, j'étais surveillante dans un établissement privé hors contrat. J'ai effectué mon stage dans un lycée favorisé d'Île-de-France, exactement l'inverse de mon établissement actuel, où j'enseigne depuis quatre ans. J'avais passé l'agrégation avec pour projet de rédiger une thèse. Mais j'ai rencontré ces élèves et j'y suis toujours ; je n'ai pas été dégoûtée, malgré la violence verbale, physique et morale.

J'ai témoigné en raison du mal-être visible dans les salles des professeurs, professeurs en souffrance qui s'expriment de moins en moins avant de disparaître, faute de solution de l'administration. J'ai la chance de bénéficier d'un grand soutien entre collègues – ce n'est pas le cas partout, mais il est parfois difficile de verbaliser.

J'ai fait une classe préparatoire. Les professeurs du secondaire y sont souvent qualifiés de fainéants, de ratés, tout le temps en vacances ou en grève. Vous n'avez pas envie de vous faire connaître de votre hiérarchie uniquement pour vos problèmes.

J'ai appris à réaliser des traductions d'ancien français, de moyen français, de latin. Je n'ai pas appris à gérer les « sale pute » ou autres violences. Lorsque vous avez deux à trois heures de transport chaque jour, vous êtes fatigué et n'avez parfois pas les moyens humains de gérer de telles situations. Nous n'avons pas été formés à la communication non-violente, il n'y a pas de référent des ressources humaines. Une année, j'ai été victime de harcèlement de la part d'un collègue. Pour licencier un professeur, il faut vraiment qu'il en ait fait beaucoup ; dans ce cas, il a seulement été changé d'établissement.

Les élèves violents ne sont pas seulement ceux ayant des histoires personnelles difficiles. La violence est un symptôme générationnel ; il faut traiter la cause et non le symptôme.

Le manque de mixité sociale sur le territoire français est scandaleux, et le déterminisme social extrêmement lourd. Dans ces endroits, si vous franchissez le cap du baccalauréat, vous devez avoir trois à quatre heures de transport pour aller à l'université, où les premières personnes que vous rencontrez font preuve de racisme et vous demandent d'enlever votre bandeau qu'ils assimilent à un voile. J'en arrive à comprendre pourquoi ces jeunes sont violents.

Nous n'allons pas voir notre administration en cas de violence, car sa réponse, répressive, est inefficace : elle fait entrer l'élève dans un cercle vicieux d'humiliation, avec convocation devant une assemblée et, parfois, des parents qui le frappent devant nous.

Non, nous ne sommes pas des assistantes sociales, mais nous enseignons à vingt-cinq individus dans une classe car j'ai la chance d'être en ZEP ; ailleurs ces effectifs montent à trente-huit en lycée. La vie des élèves ne commence pas à 8h30 pour se terminer à 17 heures : cela a un effet sur notre relation avec eux. Il n'y a pas seulement des professeurs agressés par des élèves violents ou insolents, ni des administrations méchantes qui tapent sur les professeurs. Certains établissements minimisent le nombre d'incidents pour ne pas aggraver une réputation qui dissuade les professeurs d'y enseigner plus de deux ans. Or si un élève voit qu'un professeur n'a pas confiance en lui pour le suivre davantage, comment réussira-il ?

Mme Clara F. – J'enseigne les lettres classiques dans une cité scolaire en Moselle, et viens d'une famille exclusivement issue de l'éducation nationale : ma mère était CPE, mon père chef d'établissement et ma petite sœur est professeur d'allemand. J'ai enseigné notamment à Montigny-le-Bretonneux, à Nanterre, et quatre ans au lycée français de Hong-Kong, en contrat local. Après le décès de ma mère, je suis rentrée en France mais avais perdu tous mes points, en raison de ce contrat local. J'ai été affectée en Réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) au collège Évariste-Galois au milieu de la cité Pablo-Picasso, et j'y suis restée deux ans...

J'ai assisté au vol de la voiture du proviseur, au vol à l'arrachée du scooter d'un professeur de mathématiques, à la dégringolade de tables dans les escaliers depuis le premier étage, à une dizaine de départs de feu, au jet d'une bombe d'acide sur la grille du collège à la sortie de la récréation.

J'ai partagé mon expérience sur Twitter pour ces raisons, et en raison d'une incivilité : un élève de troisième, qui n'était pas le mien, est entré dans les bâtiments avec un

bonnet et sa capuche dessus. Au bout de la troisième demande, j'ai pris délicatement son bonnet entre le pouce et l'index pour l'enlever, ce qui a mis l'élève en rage, et il m'a roué de coups. Je suis allé faire cours ensuite. Convoquée dans le bureau du chef d'établissement, j'ai été accusée d'avoir commis une faute : je n'avais pas à porter la main sur les possessions personnelles d'un élève, qui serait alors légitime dans son sentiment d'avoir été agressé. Lors du conseil de discipline, il a écopé d'une exclusion, avec sursis, et me narguait ensuite dans les couloirs.

Contrairement à ce qui a pu être dit, la solution n'est pas dans la répression ni à la police dans les écoles, mais à la prévention. « Ouvrez une école, vous fermerez une prison » déclarait justement Victor Hugo.

Interrogeons-nous sur le langage comme rempart contre la violence. Les élèves sont violents car ils n'ont pas les moyens d'exprimer leur colère avec des mots. La réduction constante du nombre d'heures de français, notamment, ne leur permet pas de se construire un vocabulaire et une culture pour dire leur mal-être. Le langage représente un rempart contre la violence, et la culture un rempart contre l'extrémisme ; j'y crois. Nous mourons à petit feu de voir se réduire les horaires de notre discipline. Lorsque je suis rentrée dans l'éducation nationale, mes élèves de sixième avaient six heures de français par semaine contre quatre heures et demie aujourd'hui. En collège, j'avais huit heures hebdomadaires de latin ; désormais nous sommes heureux lorsque nous en avons quatre. Tout ce que nous n'avons pas le temps de leur dire est aussi un manque à gagner pour eux.

La réforme du collège de 2016 a été réalisée dans une logique purement comptable : économiser des heures, mais sur quoi ? On hypothèque l'avenir des jeunes ! La réforme du lycée permet moins aux élèves de progresser et de se cultiver.

Autre problème, le nombre d'élèves par classe : comment, avec vingt-quatre élèves par classe – et vingt en REP ou REP+ – pourrions-nous assurer un suivi individualisé comme préconisé ? Nous n'avons pas les moyens, actuellement, de mettre l'élève au centre, de l'accompagner et de répondre à ses besoins.

Désormais, je suis dans un établissement frontalier, avec de nombreux réfugiés, qui se retrouvent dans une unité pédagogique pour les élèves allophones arrivants (UPE2A) pour suivre, pendant un an, des cours spéciaux de langue. Ensuite, qu'ils connaissent ou non le français et aient rattrapé ou non leur retard, ils intègrent une classe normale. La classe d'UPE2A de mon établissement est en fort sureffectif, et je me demande comment fait ma collègue, seule, pour enseigner à vingt-cinq enfants de tous les âges et de toutes les langues.

Certains enfants relèvent des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) mais se retrouvent en classe normale où ils n'arrivent pas à suivre et où les autres se moquent d'eux. Nous n'avons pas assez d'auxiliaire de vie scolaire (AVS). Qu'avez-vous fait avec les AVS ? Nous en avons tant besoin ! Nous n'avons pas été formés pour cela : j'ai appris la version latine, le thème grec, la dissertation mais je ne suis pas psychologue, ni éducatrice spécialisée.

Il y a une violence institutionnelle en raison de la précarité et de la paupérisation de la profession, qui envoie un signal fort, dans le mauvais sens, à toute la population française. Une étude de la fondation Varkey, reprise par la BBC, indiquait que la violence scolaire était liée à la place des enseignants dans la société. Il faudrait arrêter de réduire le budget de l'éducation nationale, de geler le point d'indice, de recourir aux contractuels et de payer les professeurs au lance-pierre, et supprimer les jours de carence et cesser de penser que les heures supplémentaires sont la panacée. J'enseigne vingt-et-une heures par semaine et ai

en plus une charge de professeur principal. Il ne m'est pas possible de préparer correctement mes heures de cours, de les professer et de corriger les copies : cela revient à plus de soixante heures de travail par semaine ! Certes, des heures supplémentaires sont gérables si vous ne préparez pas vos cours, si vous corrigez peu et si vous montrez des DVD. Si vous voulez que nous fassions du bon travail, donnez-nous en les moyens !

M. Guillaume P. – J'enseigne depuis sept ans. Après une année de stage dans une académie de l'Ouest de la France, j'ai été envoyé là où je ne souhaitais pas aller : en banlieue parisienne, dont j'essaie de partir depuis. Titulaire sur zone de remplacement (TZR) pendant cinq ans, j'ai fait le tour des collèges de l'académie de Versailles. J'ai fini par arriver en lycée, où je suis plus heureux, rarement témoin d'incivilités et où la réponse du chef d'établissement est adéquate.

C'est assez ironique, pour nous, d'en témoigner devant vous alors que le Sénat nous apporte des réponses peu adaptées : vous avez voté récemment l'augmentation du nombre de jours de carence pour réduire l'absentéisme. Le point d'indice est gelé, alors que le coût de la vie et notamment des loyers augmente. Se reposer lorsqu'on est malade devient un luxe, du coup nous travaillerons durant notre maladie, sacrifiant non seulement notre santé mais aussi celle des jeunes pour de maigres économies. Toutes les institutions, Sénat, ministère, rectorat et autres nous tournent le dos voire nous pointent du doigt.

Les incivilités sont quotidiennes, et je suis sidéré par le manque de savoir-vivre : ce sont des comportements insolents, un refus de se taire, de changer de place, le raclement des chaises sur le sol, des remarques comme « c'est bon ! » ou « ça me saoule ! », des jets de sacs... Comment faire lorsque c'est quotidien, voire plusieurs fois au cours de la même heure ? Nous pouvons donner des heures de colle, les envoyer à la vie scolaire, mais nous finissons par les tolérer. On prétend que ce sont des adolescents en crise, mais ce relâchement entraîne la violence. La situation explose en cas d'insulte. Nous demandons des renforts à la vie scolaire pour ne pas être seul, rédigeons des rapports d'incidents, donnant parfois lieu à des sanctions, mais la réponse est insuffisante. Ayant demandé son carnet de liaison à une élève insolente et qui me coupait la parole, elle m'a jeté un stylo au visage en me demandant de « fermer ma gueule ». Après mon rapport d'incident, l'élève m'a envoyé une lettre : « Monsieur, je m'excuse de m'avoir conduit ainsi avec vous. Je me suis emportée un peu trop vite. Je ne romancerai plus. Veuillez m'excuser ». Était-ce une blague ? Selon le chef d'établissement, j'avais eu ce que je voulais, des excuses, et ce n'était pas si grave... Elle est revenue en cours comme si de rien n'était, et je devais oublier. Mais l'élève n'a pas oublié, ni ses camarades : j'avais été humilié. J'ai compris la leçon et arrêté mes rapports d'incidents ; c'est l'absence de soutien de la hiérarchie qui crée la vraie violence, et je ne voulais pas la revivre.

Une autre année, un élève de sixième m'a insulté ainsi que ses camarades. J'avais vingt-huit élèves, mais je ne m'occupais quasiment que de lui. Si je l'excluais, il m'était renvoyé directement : pas assez de personnel... Depuis, je suis parti, il est resté. J'ai appris qu'il avait eu six jours d'exclusion en février, qu'il y a quelques mois il a qualifié une collègue de « professeure la plus moche du collège », et dit à une autre « vous avez une tête à sucer des bites ». Et il déclarait « je fais ce que je veux, je m'en fous ». Il a fini par être exclu après avoir frappé une assistante d'éducation (AED). Fallait-il en arriver là ?

La répression n'est pas la solution, mais que faire ? Les mettre à genoux dehors pendant quatre heures en les filmant ? L'exclusion temporaire permet de souffler un peu mais les déconnecte encore plus de la vie de l'établissement. Dans le pire des cas, cela les incite à

recommencer. Ils peuvent parfois changer de comportement, plus par crainte que par réelle compréhension. De même, une exclusion définitive ne change rien : elle arrive souvent très tardivement, après de multiples avertissements, blâmes et conseils, et n'offre rien de positif, hormis la crainte éventuelle de se retrouver dans un établissement encore plus loin de chez lui.

Le dispositif d'exclusion-inclusion serait préférable : l'élève ne suit pas le cours mais doit venir au collège, faire des exercices laissés par le professeur. Dans mon lycée, cela se tient parfois dans le bureau du proviseur ; c'est très efficace, mais nécessite d'avoir suffisamment de personnel.

Il suffit de se rendre une journée dans un établissement pour constater le manque de moyens évident : l'infirmière et le psychologue travaillent sur plusieurs établissements, nous n'avons plus d'AVS et trop peu d'AED. Il faudrait plus de postes encadrant ces élèves et non des gendarmes comme proviseurs adjoints. Il faut mettre fin aux classes surchargées de trente-sept élèves en lycée. On se plaint du faible niveau en langues vivantes, mais comment enseigner l'anglais avec plus de trente élèves par classe ?

Nous pouvons nous plaindre au chef d'établissement, mais nous ne le voyons jamais dans nos cours et pourtant il nous évalue. Comment avoir entièrement confiance si nos difficultés peuvent nous être reprochées ?

Le ministère multiplie les réformes au forceps, sans négociation. La réforme du collège a donné lieu à un tollé. Les nombreux jours de grève ont été ignorés. Actuellement, nous avons les informations sur la réforme du lycée au compte-gouttes. Les élèves comme les parents s'inquiètent ; c'est une usine à gaz. C'est bien de nous entendre aujourd'hui, mais il suffit de se rendre dans un établissement scolaire pour s'en rendre compte.

Mme Élisabeth N. – J'enseigne l'anglais dans un lycée professionnel d'Ile-de-France qualifié de « poubelle de l'académie » selon les élèves eux-mêmes. Comment travailler sereinement dans ce cadre ? Je suis arrivée récemment dans l'éducation nationale, après avoir travaillé dans la formation professionnelle et enseigné bénévolement en milieu carcéral durant mes études. Je ne suis donc pas en terrain inconnu : de nombreux élèves de l'établissement où j'enseigne sortent de prison ou risquent d'y aller...

Nous avons à la fois un rôle d'enseignant et d'éducateur – aucun n'est présent sur place – et devons apprendre à nos élèves les règles de base de la vie en société : ne pas manger de chewing-gum ou de chips en classe, ne pas faire de bruit avec sa chaise, ne pas sortir son téléphone ni y répondre, frapper à la porte avant d'entrer.

Actuellement, j'exerce les fonctions de professeur principal à la place d'un collègue arrêté. Dans une classe de vingt-quatre élèves, certains relèvent d'un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse et ont agressé des policiers, d'autres des éducateurs en foyer, d'autres sont hyperactifs... Comment faire pour leur enseigner l'anglais ? « Madame, vous êtes un véritable flic » me disent-ils. Oui, je fais régner l'ordre, je souris rarement, sinon je serais perçue comme faible ou tolérante. Mes collègues me demandent souvent conseil sur cette classe ingérable. Hier, un des élèves a repoussé une de mes collègues au niveau de la poitrine et l'a frappée. Dans un réflexe d'auto-défense, la collègue l'a giflé. Convoquée par le proviseur, celui-ci lui a expliqué qu'il n'y aurait pas de conseil de discipline mais une simple commission éducative car, en raison de la gifle, la famille pouvait porter plainte. Je ne peux imaginer quel est le ressenti de cette collègue qui a plus de vingt ans d'ancienneté.

Les professeurs gèrent aussi le suivi des stages. Comment faire en cas de vol ou d'insulte sur le lieu de stage ? Pour moi, il n'y a pas lieu de tergiverser, cela relève du conseil de discipline. Mais là encore, le proviseur veut parler à l'élève lors d'une simple commission éducative. Les incidents augmentent en intensité.

L'an dernier, le proviseur précédent a quitté l'établissement après avoir été agressé plusieurs fois physiquement et verbalement. Son remplaçant est dans une bienveillance extrême et le misérabilisme, trouvant sans cesse des excuses aux élèves. Mais à ce stade, c'est de la maltraitance envers les professeurs, laissés dans leur détresse et leur désarroi.

Hier, j'ai remis, durant trois heures, les bulletins aux parents des douze élèves venant en classe, alors qu'ils devraient être vingt-quatre en classe entière. L'absentéisme bat des records absolus. Lorsque j'ai vingt-quatre élèves, dans certaines classes, je suis en mode « commando », avec des fiches d'exclusion toutes prêtes ; je n'accepte pas un élève exclu, sinon ce ne serait pas tenable. La réponse à ces violences intra-scolaires est inadéquate. C'est de la violence institutionnelle ! Mes collègues n'ont pas été étonnés que certains élèves soient mis à genoux et tenus en joue par la police. Nous attendons que les élèves soient sanctionnés. Comment en est-on arrivé là ?

J'ai travaillé en milieu carcéral et j'arrive un peu à gérer mais là je subis des insultes, « vous me faites chier », un chahut monstre en salle de permanence sous ma classe, des coups dans les portes, entre élèves. Je ne suis pas là pour cela, pour m'inquiéter d'un regard bizarre. Je suis aussi atterrée de voir mes collègues subir cela depuis vingt ans. Le proviseur se retranche dans son bureau et ne se mouille pas. Nous sommes à la fois des CRS, des éducateurs, des assistantes sociales et des professeurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour ces témoignages qui nous ébranlent.

M. Maurice Antiste. – Je ne sais pas si ces auditions sont une bonne ou une mauvaise idée. J'ai été enseignant jusqu'à récemment, et suis très touché par ce que j'entends. Je ne sais pas si nous aurons des questions à vous poser. Nous venons de condamner cette commission à une réaction hors normes, et je suis prêt à y travailler. Cela ne concerne pas seulement un collègue mais une grande variété d'établissements, et traduit un malaise que nous n'imaginions pas si important.

M. Laurent Lafon. – Merci de vos témoignages, convergents, qui ne peuvent nous laisser indifférents. À plusieurs reprises, vous avez utilisé le terme d'« administration ». De qui parlez-vous exactement, des proviseurs et des principaux, de l'inspection académique ?

Les échanges entre enseignants sont légitimes, et des affinités, voire des amitiés, peuvent se créer. Mais en dehors de ces relations privilégiées, ces échanges sont-ils structurés entre vous, avec ou sans la direction ?

Mme Marie-Pierre Monier. – Je suis très touchée par vos témoignages, et vous remercie d'être venus jusqu'au Sénat. J'étais moi-même enseignante jusqu'en 2014, mais pas dans un établissement difficile ni en ZEP. Je me suis toujours demandée ce que j'y aurais fait.

Nous avons un savoir universitaire, mais nous sommes ensuite lâchés dans une classe, sans formation. Lorsque j'ai commencé, le principal m'a demandé d'oublier ce que j'avais appris et de faire preuve de « doigté ». L'enseignant est si seul devant sa classe !

L'exclusion n'est pas la solution, mais vous avez élargi le problème au vivre-ensemble dans notre société. Nous le voyons avec le mouvement des gilets jaunes et celui dans les lycées. La situation est explosive. Dans les années 1980, lorsqu'un professeur avait plus de vingt-quatre élèves, il bénéficiait d'une heure dédoublée, qui a été supprimée depuis. Il me semblait également que le nombre d'élèves par classe au collège ne devait pas dépasser trente. S'il y a trop d'élèves, on ne peut enseigner de la même façon.

M. Jacques Groperrin. – Au-delà des clivages, je vous félicite et vous remercie d'avoir témoigné. Des chefs d'établissement prétendaient que ceux qui témoignaient étaient les plus fragiles, mais vous faites preuve d'un discours très mesuré. Cela ébranle votre vie quotidienne. Il y a un déni de toute l'institution ; beaucoup le savent mais n'osent pas le dire. Il y a une responsabilité collective et il serait criminel de ne rien faire. Avec ces logiques d'affrontement, les professeurs se rendent au travail la boule au ventre. Au-delà de l'émotion, sortons du déni et témoignons.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci d'avoir eu le courage de venir jusqu'à nous. Ce qui vous touche, c'est le cœur même de la République : vous avez choisi ce métier pour transmettre un savoir. Et ne pas y arriver, c'est un échec personnel mais aussi celui de notre engagement républicain. Je ne suis pas dans le déni : sénateur des Hauts-de-Seine, conseiller départemental, je connais bien le collège Évariste Galois. Ce que vous vivez, nous le vivons également comme fonctionnaires et élus : dans certains territoires, la concentration des difficultés rend l'enseignement impossible. En raison de la ségrégation spatiale, il n'y a plus de mixité sociale à Nanterre, à Bagneux, à Gennevilliers. Les élèves qui s'en sortent partent dans l'enseignement privé catholique et confortent la situation.

Ne vous accablez pas de tous les maux de notre société. Vous n'êtes pas responsables en tant qu'individus. Il est important que vous mettiez des mots sur la situation. Le mal est plus profond ; merci de vos témoignages, il est difficile de prendre du recul et de nous apporter, malgré tout, des solutions politiques. Merci de votre franchise. Vous nous avez interpellés.

M. David Assouline. – Merci de vos témoignages mêlant sensibilité personnelle et recherche de solutions équilibrées. Malgré la violence, vous n'êtes pas dans l'emportement. Vos témoignages sont-ils importants parce que la parole se libère ou parce que la situation est différente d'aujourd'hui ? Je crois que cela n'a pas été mesuré... J'ai enseigné dix-sept ans en collège et en lycée, en tant qu'assistant maître auxiliaire d'abord, dans des quartiers souvent difficiles. J'ai pu voir des choses très graves, mais ai aussi senti une dégradation progressive. Moi aussi j'aimais raconter l'histoire, mais ensuite je ne pouvais plus tenir qu'en donnant un papier ; obtenir dix minutes de concentration pour que les élèves m'écoutent devenait difficile. Cette violence existait déjà à l'époque, elle est désormais plus répandue et nous avons laissé faire.

Nous serions irresponsables si nous restions uniquement dans une posture d'écoute. La place du professeur est constamment dévalorisée dans notre société. Auparavant, l'instituteur était la personne la plus respectée du village et du quartier ; c'est devenu le dernier des métiers dans la hiérarchie sociale. Enfant, quel beau métier cela paraissait être !

À chaque fois que les forces de police sont aux prises avec l'adversité - manifestation ou acte terroriste - tous les politiques commencent leurs propos en saluant les professions au feu. Nous n'entendons pas cela sur les enseignants...

Mme Clara F. – Le ministre nous assure de sa reconnaissance, mais cela ne se voit pas en fin de mois...

M. David Assouline. – Je pense à autre chose, à honorer les enseignants. La reconnaissance financière a été minime, et nous n'en avons pas pris la mesure, y compris dans la crise des vocations. À chaque débat sur les moyens financiers, ne prétendons plus que ce n'est pas une histoire de moyens mais de qualité. La qualité est liée aux moyens humains. Arrêtons également toute instrumentalisation. Souvent, notre société est violente, et la réponse est idéologique : les politiques ne s'y intéressent que pour faire passer leurs messages. Ces débats sont instrumentalisés alors que nous nous accordons sur le constat ; il s'agit de nos jeunes ! On ne peut les sortir de l'école pour les mettre directement en prison. Donnons-nous les moyens de faire notre métier, et espérons que les réponses seront sonnantes et trébuchantes.

M. Max Brisson. – Toute question serait déplacée mais je veux vous dire toute ma gratitude pour vos témoignages. Vous êtes sortis des analyses cliniques froides, et avez trouvé les mots justes.

Vous avez porté des accusations terribles, pour moi, ancien professeur et ancien inspecteur général, sur l'institution et la hiérarchie ; j'aurais presque envie de m'excuser. La semaine dernière, nous avons auditionné des chefs d'établissement, de bonne foi, qui défendaient l'institution. Il a fallu beaucoup les interroger pour qu'ils se confient enfin. Le ministère de l'intérieur défend toujours ses policiers, contrairement à l'éducation nationale, qui reste dans le déni ou la volonté de relativiser ou de temporiser.

Je ne partage pas la totalité des solutions que vous proposez ; les débats sur l'école doivent sortir des postures idéologiques.

La formation des professeurs est cruciale pour l'exercice du métier. Avec Françoise Laborde, nous avons rédigé un rapport sur le métier d'enseignant, désormais difficile. On le choisit par passion pour la discipline, et il ne faut pas renoncer à ce haut niveau de maîtrise disciplinaire, mais celui-ci a beaucoup changé !

Comme M. Antiste, je considère que nous devons donner une suite à ces témoignages, avec la méthode utile du Sénat, en dehors de toute idéologie. Chacun devra faire des efforts pour dresser un constat le plus objectif possible et émettre des propositions. Que demande-t-on à l'école ? Elle ne peut régler tous les problèmes. Comme Jules Ferry, repensons l'école. Nous nous rappellerons cette matinée.

Mme Maryvonne Blondin. – Nous sommes touchés par vos témoignages, par vos expériences personnelles. Avez-vous senti un soutien collectif de la part de vos collègues professeurs ? Un sociologue a évoqué l'isolement des enseignants devant des situations de violence et la nécessité de développer des collectifs pour résister et travailler ensemble. Participez-vous aux conseils d'administration ? Quelle est leur marge de manœuvre ? Quelle est la place du personnel infirmier, des médecins, des psychologues et des assistantes sociales ? Souvent, les problèmes personnels de l'élève rejaillissent dans son comportement à l'école.

M. Alexandre B. – Il y a peut-être des clivages entre enseignants sur les solutions mais pas sur le constat. Selon moi, convoquer la psychologie pour traiter une injure ne suffit pas. Il ne s'agit pas de répression mais de poser des limites. Sortons des clivages, et faisons confiance aux professeurs. Laissons les professeurs proposer des solutions, tantôt la psychologie, tantôt l'exclusion. On ne tranchera jamais ce débat. La répression peut être une forme de prévention et d'éducation : lorsque les élèves savent qu'il y a une sanction, ils agissent en conséquence. Redonnez le pouvoir aux professeurs qui sont sur le terrain.

Quelle formation faut-il dispenser ? En histoire, on prône de construire le profil Facebook de Voltaire, en littérature, de jouer avec des Playmobil une scène du *Cid* avec les élèves de quatrième, ou de réécrire *Bel Ami* avec des profils Tinder. Allez voir sur Twitter les comptes des formateurs ! Je n'approuve pas du tout ces propositions...

M. Max Brisson. – Il faut repenser le contenu de la formation initiale et continue, et non seulement son organisation !

M. Alexandre B. – Il ne s'agit pas de se focaliser uniquement sur la formation...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mais la formation est aussi l'une des conditions pour s'épanouir dans l'exercice de ce métier ; c'est une nécessité.

Mme Émilie T. – Cela me choque. En lycée professionnel, on nous demande une « approche actionnelle », que l'élève soit acteur de son apprentissage, avec un minimum de cours magistraux. Mais avec vingt-quatre élèves, impossible de les faire travailler en autonomie. Une inspectrice me demandait de « casser la dynamique de classe entière », mais si l'on veut une logique actionnelle, il faut dédoubler la classe.

J'enseigne l'anglais à des élèves maîtrisant mal la langue française. Lors du test d'entrée en seconde professionnelle, ils maîtrisent environ 500 mots de vocabulaire, et on leur demande d'apprendre l'anglais et l'espagnol. Je me surprends parfois à faire des cours de lettres pour la compréhension des notions de base. On leur demande d'atteindre un niveau B1 en langue étrangère en terminale, mais ils ne l'ont même pas en français ! Si l'on dédoublait les classes, on pourrait peut-être travailler comme le souhaite l'inspection générale et l'administration. Mais pour le moment, c'est inenvisageable, à la fois pour ma santé mentale et pour que les élèves apprennent quelque chose. On nous demande l'impossible.

Mme Clara F. – L'élément de langage « administration » renvoie à la porte du couloir où sont les secrétaires, le chef d'établissement et son adjoint. Au sens large, cela concerne aussi les inspecteurs. La réforme du collège de 2016 a donné lieu à une application violente sur le terrain : la formation continue était du caporalisme. Les inspecteurs martelaient que c'était une bonne réforme, que nous n'avions pas le droit de ne pas être d'accord et qu'il fallait l'appliquer. J'avais l'impression que nos inspecteurs avaient oublié leur avis personnel, de même que l'intelligence de la situation, et appliquaient sagement les ordres.

Ma petite sœur, professeure d'allemand, travaille dans deux établissements. Selon l'inspectrice, malgré la réforme de 2016 qui a sinistré cette discipline avec la fin des classes bi-langues, il n'y a aucun problème, tout va bien : « vous devriez faire des projets ». Depuis deux ans, ma sœur se bat pour avoir des heures afin d'initier les élèves de CM2 à cette langue pour qu'ils continuent en sixième – dans l'académie de Grenoble, l'italien prend la plus grande part. On refuse de les lui donner, tout en lui déclarant que sa situation pourrait être pire : elle pourrait être sur trois établissements ! L'administration ne voit pas nos problèmes.

Je ne me suis pas remise de la signature du décret la nuit suivant les manifestations contre la réforme du collège en 2016. Avec mes collègues, nous avons manifesté en toge, des poubelles nous tenant lieu de chars. Ce fut une vraie claque en pleine figure : malgré tout ce que nous faisons, le Gouvernement faisait passer sa réforme.

Au collège Évariste Galois, à Nanterre, nous disposions, chaque mois, d'une heure de réunion syndicale d'information. Mais rien de tel n'existe dans mon établissement actuel. Quant à la solidarité entre collègues, si l'entraide et le dialogue peuvent se nouer en salle des professeurs, il demeure difficile de ne pas être stigmatisé lorsque nous rencontrons un souci en classe. Certains enseignants se trouvent abandonnés par leurs collègues qui les jugent avec mépris. Nous avons tous assisté à des scènes de cet ordre en conseil de classe.

En ÉSPÉ, nous n'apprenons pas à construire un cours avant le mois de novembre. Des réunions y sont certes organisées pour évoquer les difficultés rencontrées en stage, mais elles ressemblent davantage à une rencontre des Alcooliques anonymes. Lors de ma scolarité, j'ai eu la désagréable l'impression d'être obligée, pour être titularisée, d'ingurgiter des éléments de langage et des postures pédagogiques imposés. Mon constat n'est guère meilleur en matière de formation continue : le plus souvent, le formateur n'a rien préparé et propose que nous co-construisions une séance qu'il pourra ensuite réutiliser à sa guise.

J'appartiens au conseil d'administration et au conseil de discipline de mon établissement. Si les situations varient d'un collège et d'un principal à l'autre, mon expérience me conduit à qualifier le conseil d'administration de chambre d'enregistrement, où nous sommes seulement autorisés à interroger et à réagir.

Mme Marie L. – Je vous remercie de nous écouter et de nous consulter. L'administration et, tout particulièrement, l'inspection, représentent un labyrinthe dans lequel il nous est difficile de nous retrouver. Il m'est arrivé de contacter directement une inspectrice, mais mon chef d'établissement me l'a vertement reproché. Cette stratification hiérarchique créée, à mon sens, de dommageables scories. Ce n'est pas sans raison que l'éducation nationale est surnommée le Mammouth ! Dans mon établissement, deux délégués syndicaux particulièrement actifs organisent des réunions d'information, mais, à chaque fois, ce temps est pris sur celui de l'enseignement auprès des élèves ou sur la préparation des cours.

Certains professeurs se montrent effectivement culpabilisants lorsque des collègues se trouvent en difficulté. Les problèmes que nous rencontrons ne sont pas nouveaux, mais ils sont exacerbés par la surpopulation scolaire et par l'arrivée de nouvelles générations à la capacité de concentration moindre et à la sensibilité à l'image exacerbée. Ce changement doit être pris en considération dans notre pédagogie. Il n'existe rien de plus tentant que l'interdit : il faudra donc faire avec le téléphone portable. La répression paraît, certes, indispensable, mais elle doit s'accompagner d'une prévention adaptée à un environnement ségrégué. Il me semble notamment indispensable de favoriser, au risque de déplaire, la mixité sociale dans les établissements. La logique de clientélisation des parents et de privatisation de l'éducation nationale, qui s'appuie sur des contractuels dans les zones les plus redoutées, amplifient les inégalités.

Il me semblerait intéressant, comme d'aucuns l'ont mentionné, de développer les collectifs dans les établissements. La présence de psychologues et d'infirmières varie d'un établissement à l'autre. En réalité, les bons professeurs, les bons élèves et les accompagnants de qualité se retrouvent dans les mêmes collèges et lycées, accentuant encore le déterminisme social. Je rejoins enfin l'analyse de mes collègues sur les ÉSPÉ : la formation dispensée est

inutile. Il manque, en outre, d'inspecteurs et de tuteurs pour encadrer les stagiaires. J'ai vingt-et-une heures de cours au lieu de quinze, et j'ai déjà fait un *burn-out* ; je n'ai pas de temps pour mes élèves, encore moins pour être le tuteur d'un collègue stagiaire.

M. Guillaume P. – Le seul lieu d'échange est la salle des professeurs pendant la récréation, véritable bureau des plaintes. J'ai été TZR pendant cinq ans, avec parfois trois heures dans un établissement, quinze heures dans un autre, pendant deux mois, et je changeais sans arrêt. J'étais un fantôme, pas du tout intégré à l'établissement. Dans l'un d'entre eux, malgré d'extrêmes difficultés, je n'ai pas osé aller voir quelqu'un. D'aucuns se demandaient si j'étais un surveillant ou un élève...

Le succès du mot-dièse #PasDeVague est dû à l'anonymat de Twitter. L'inspection craint toujours que les difficultés lui reviennent. Personne n'a envie d'être le professeur qui ne sait pas gérer sa classe ; nous faisons parfois semblant que cela se passe bien ; cela m'est arrivé en conseil de classe. Un grand nombre de TZR et de contractuels se sentent comme des sous-professeurs : on le leur fait sentir et ils n'ont pas de formations.

Permettez-moi d'illustrer mon expérience de la formation continue par une anecdote. Une fois, après deux heures de route, le formateur a sauté sur les tables à la manière du *Cercle des poètes disparus*, afin de nous inciter à être enjoués dès 8 heures du matin, puis nous a demandé de jouer avec des étiquettes sur le front. C'est la première fois de ma vie que j'ai séché quelque chose...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de cette audition inhabituelle, qui nous a fait sortir des sentiers battus que nous avons pu suivre lors d'autres auditions.

La loi Fillon et la loi de refondation de l'école en 2013 ne se sont pas accompagnées d'une réflexion sur les conditions du métier d'enseignant. Vos témoignages sont très importants alors que se profile l'examen du projet de loi pour une école de la confiance. Ils nous ébranlent et nous forcent à regarder différemment la situation.

Je rappelle que nous nous étions émus de la réforme du collège, pour laquelle la représentation nationale n'avait pas été consultée. Nous avons publié un rapport à l'époque, et avons entendu Mme Vallaud-Belkacem. Nous avons également entendu plusieurs acteurs sur la suppression des classes bi-langues et européennes. La représentation nationale doit accompagner les réformes, et nous y serons attentifs. Nous ferons de notre mieux. Si l'on nous reproche parfois d'être déconnectés de certaines réalités, nous nous attachons à être proches du terrain. Je vous remercie.

La réunion est close à 12 h 50.

Jeudi 13 décembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 5.

Proposition de résolution européenne sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » - Communication

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous entendons aujourd'hui notre collègue André Gattolin, qui a publié voici quelques jours, avec Jean-François Rapin qui n'a pu être des nôtres aujourd'hui, un rapport d'information et une proposition de résolution consacrés au futur programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je vous prie en effet d'excuser Jean-François Rapin qui a dû rentrer dans sa circonscription. Nous avons mené ensemble une série de treize auditions sur les propositions de la Commission européenne pour le futur programme cadre de recherche et d'innovation baptisé Horizon Europe pour la période 2021-2027, qui succède au programme Horizon 2020 pour la période 2014-2020. Cela nous a conduits à présenter devant la commission des affaires européennes un rapport d'information et une proposition de résolution adoptée à l'unanimité il y a deux semaines, dont je viens vous présenter les grandes lignes. Il reste beaucoup d'imprécisions à lever. Le Conseil européen a donné sa position, et le Parlement y a intégré tout récemment d'autres éléments que nous nous sommes efforcés d'inclure dans notre réflexion. Le sujet est d'importance : le soutien financier à la recherche en France et en Europe.

Pour chaque période budgétaire européenne – le cadre financier pluriannuel qui s'applique sur une période de sept ans – l'Union prévoit un programme de soutien à la recherche. Horizon Europe sera ainsi le neuvième programme-cadre de recherche et d'innovation. Concrètement, cela consiste à accorder, au moyen de différents outils, des bourses soit à des projets individuels, soit à des projets collectifs de recherche.

Le futur programme reprendrait et approfondirait une orientation engagée dans le programme en cours, Horizon 2020 : l'association renforcée de la recherche et de l'innovation. Cela part d'un constat qui date du début des années 2010 : nous avons d'excellents chercheurs, des laboratoires de pointe, des entreprises innovantes et pourtant cette excellence peine à nourrir l'économie européenne. Nous sommes ainsi de plus en plus dépendants de technologies extérieures – c'est le cas pour internet, que notre présidente connaît bien. L'idée principale du programme est donc d'aider plus encore nos chercheurs à faire émerger des idées et produits innovants et à les développer en Europe.

Le programme est bâti autour de trois piliers, accompagnés d'une action transversale. Le premier pilier est consacré à la recherche fondamentale. Sa logique est ascendante : ce sont les chercheurs qui sont libres de définir leur sujet de recherche. Seule compte l'excellence du projet. Il s'appuie principalement sur deux instruments : le Conseil européen de la recherche, qui attribue des bourses individuelles aux meilleurs projets, et les actions Marie Curie qui aident à la mobilité et à la formation des chercheurs.

Devenu une référence mondiale en matière d'excellence scientifique européenne, le Conseil européen de la recherche est un outil précieux à conserver. Nous avons auditionné

son président, Jean-Pierre Bourguignon, qui est français. L'excellence des travaux soumis à son institution est telle que le Conseil européen de la recherche ne peut financer tous les projets de très haut niveau ; au total, près de 500 projets par an qui mériteraient d'être subventionnés ne le sont pas ! D'où l'intérêt d'augmenter le budget de ce programme.

La Commission européenne propose de rassembler dans le deuxième pilier la question de la primauté industrielle de l'Europe et la réponse aux défis sociétaux qui, dans Horizon 2020, constituaient deux piliers distincts. Ainsi renforcé, le pilier s'articulerait autour de cinq ou sept pôles thématiques comme la santé, la mobilité ou encore le numérique, l'industrie et l'espace : la Commission prévoyait cinq pôles, mais le Conseil européen a souhaité un plus grand niveau de détail.

La méthode consiste à établir des missions ayant vocation à apporter une réponse aux grands problèmes mondiaux, comme la lutte contre les déchets plastiques dans l'océan. La lutte contre le virus Ebola a montré qu'affecter des financements de manière massive à un objectif précis produisait des résultats. Ces missions devraient rassembler plusieurs disciplines et plusieurs pôles du programme-cadre pour apporter une réponse globale, en cassant les politiques en silos, souvent reprochées à l'Union européenne, afin de répondre à un objectif politique fixé, au sommet, par l'Union. Il s'agit donc d'une logique descendante.

La deuxième évolution importante dans la structure du programme est le troisième pilier, entièrement tourné vers l'innovation et en particulier l'innovation de rupture, qui est à l'origine de nombreuses inventions dans le numérique. La Commission européenne propose de créer une agence européenne de l'innovation, inspirée de la Darpa américaine qui a contribué à l'émergence du GPS et de Google. Nous soutenons la création de cette agence, qui, espérons-le, facilitera l'émergence de grands acteurs dans la révolution industrielle en cours.

Enfin, l'action transversale vise à renforcer l'Espace européen de la recherche, qui est davantage une idée qu'une réalisation concrète, car il subsiste d'importants écarts entre les pays de l'Ouest, avec leur recherche et leurs entreprises innovatrices d'excellence, et ceux du Sud et de l'Est. Les anciens pays de l'Est se plaignent ainsi que les fonds européens pour la recherche et l'innovation bénéficient principalement aux pays riches. La proposition de résolution suggère une meilleure prise en compte de l'éducation à la science, qui bénéficie dans le programme Horizon 2020 d'un outil bien identifié que nous n'avons pas retrouvé, malgré les assurances, dans les propositions de la Commission européenne. Or nous ne croyons que ce que nous voyons... La ministre de la recherche appuie cette démarche.

Deux aspects du budget global du programme méritent d'être relevés. Le premier est l'ambition affichée par la Commission européenne : cent milliards d'euros pour la recherche et l'innovation sur sept ans, ce qui constitue le premier programme de soutien public au monde. Si l'on tient compte du Brexit, cela représente également une augmentation de 40 % par rapport au budget actuel de 80 milliards d'euros. Enfin, cela permet de financer l'innovation de rupture, sans pour autant réduire le soutien à la recherche fondamentale. La première est nécessaire et la seconde a démontré sa pertinence.

Plusieurs évaluations du budget initial ont circulé. Ici même, nous avons évoqué 160 milliards d'euros, soit un doublement du programme actuel. Le Parlement européen s'est prononcé pour une enveloppe de 120 milliards d'euros, dans une hypothèse d'augmentation générale du budget européen à 1,3 % du PIB contre 1,1 % aujourd'hui. Or je ne suis pas sûr que les États contributeurs accroissent leur participation de manière volontaire...

De son côté, dans une évaluation à mi-parcours du programme actuel, la Commission européenne a estimé que 64 milliards d'euros supplémentaires pourraient être employés. Comme je vous l'ai indiqué, d'excellents projets ne sont pas financés faute de fonds. La proposition de la Commission pour la période à venir s'inscrit dans un effort global de 120 milliards d'euros qui inclut aussi le programme ITER de recherche sur la fusion nucléaire, le programme pour une Europe numérique dont les financements s'élèvent à 9,2 milliards d'euros et le Fonds européen de la défense.

Second aspect important de ce budget, le fait qu'il est négocié séparément du contenu du programme. Ce contenu a fait l'objet d'une orientation générale partielle lors du Conseil compétitivité du 30 novembre dernier : les États membres se sont mis d'accord sur les grandes lignes de l'architecture, les orientations et le fonctionnement du programme. La question de la recherche spatiale, qui est importante pour la France, apparaît désormais davantage dans les pôles du second pilier. Dans notre proposition de résolution, nous demandons qu'elle fasse l'objet d'un pôle à part entière.

L'enveloppe budgétaire sera, de son côté, discutée dans le cadre des négociations générales sur le cadre financier pluriannuel, qui devraient avoir lieu en 2019. C'est certainement le Parlement européen issu des urnes en mai prochain qui votera le futur budget européen, bien que la Commission européenne ait tenté de faire voter le budget avant cette date. Or ces élections pourraient causer des surprises...

À ce stade, Jean-François Rapin et moi-même considérons que la Commission européenne propose déjà un effort d'ampleur et justifié : il s'agit de dépenses nécessaires pour l'avenir et pour la croissance économique de l'Union européenne. C'est pourquoi nous appelons à préserver ce montant de cent milliards d'euros pour la recherche et l'innovation lors des négociations à venir.

Pourquoi ne pas être plus ambitieux ? D'abord parce que le Sénat a déjà adopté des résolutions pour le maintien du budget de la politique agricole commune et pour une politique de cohésion ambitieuse. Ce sont les deux premiers postes de dépenses de l'Union, la recherche étant le troisième. La logique budgétaire interdit de réclamer une hausse des deux premiers budgets et du troisième à la fois.

Mme Sonia de la Provôté. – C'est une logique budgétaire, pas politique...

M. André Gattolin, rapporteur. – Il faut être cohérent ; sinon, les pays du groupe de Visegrad demanderont à l'Europe de l'Ouest d'assumer tout l'effort financier.

La deuxième raison de se contenter de ce budget de 100 milliards d'euros est que la participation française aux programmes européens pourrait être améliorée, comme le souligne une étude menée à mi-parcours de l'exécution du programme actuel. Alors que notre pays représente 16,3 % de la dépense totale pour la recherche en Europe, il n'obtient que 10,5 % des financements européens. C'est nettement moins bien que des pays comme le Royaume-Uni ou même l'Espagne, qui est bien plus présente depuis quelques années, ou encore les Pays-Bas : ces pays ont un retour supérieur à leur mise.

La qualité de notre recherche n'est pas en cause, puisque nous avons le meilleur taux de succès en Europe. Mais nous ne soumettons pas assez de demandes et nous nous privons de financements dont notre recherche aurait pourtant bien besoin ! Notre rapport d'information dresse quelques pistes d'amélioration. Dans la proposition de résolution, nous

appelons le Gouvernement à l'adoption d'un véritable plan d'action pour améliorer la participation française au programme européen de recherche et d'innovation. Le ministère de la recherche nous a indiqué qu'il s'y tenait prêt. Nous comptons aussi sur les régions pour aider les centres de recherche à monter les projets. Le plus tôt sera le mieux !

Un dernier mot : nous avons rédigé cette proposition de résolution très rapidement pour peser sur la position de la France dans les discussions européennes, qui sont déjà très avancées. Le Parlement a adopté hier sa position à une très large majorité.

Mme Laure Darcos. – Le budget proposé est passé de 160 à 100 milliards d'euros, alors même que d'après la Commission européenne, il faudrait 64 milliards pour compléter le programme... De plus, comme vous l'avez dit, les élections européennes pourraient réserver des surprises. Est-il possible de s'assurer de la somme arrêtée aujourd'hui ?

Le Brexit pose la question des futures modalités de coopération avec la recherche britannique, dont la qualité est très élevée. Pourrions-nous récupérer une partie de sa part des fonds européens ?

Beaucoup d'instituts de recherche fondamentale s'inquiètent d'une dérive des financements vers l'innovation, secteur où l'on privilégie les start-ups. Leur sera-t-il demandé de s'orienter eux aussi dans cette direction, ou maintiendra-t-on un équilibre ?

Mme Sonia de la Provôté. – Les régions ultrapériphériques sont-elles nommées dans le thème numéro 11 ?

Vous avez mis sur le même plan les trois budgets de la politique de cohésion, de la PAC et de la recherche. Or les fonds de solidarité au titre de la politique de cohésion sont à usage national, alors que les fonds de recherche sont d'intérêt européen, avec des grands axes de recherche et des brevets communs. L'Europe se ferait du tort en arbitrant ainsi entre les trois budgets.

Enfin, la participation française à la recherche européenne gagnerait beaucoup à une simplification des procédures ; la participation européenne au financement de la recherche est également souhaitable car les collaborations européennes sont de plus en plus importantes, notamment dans la recherche médicale où les cohortes doivent désormais être transnationales.

Mme Sylvie Robert. – Je partage les réflexions du rapporteur et le regret que la culture scientifique et technique – qui n'a pas fait l'objet d'un effort particulier dans le projet de loi de finances pour 2019 – ne soit pas évoquée dans les propositions. Je suis également surprise que la stratégie pour l'intelligence artificielle ne soit pas mentionnée, au moins dans son articulation avec Horizon Europe. De plus, il serait souhaitable de préciser dans la proposition de résolution que les valeurs de l'Union européenne se fondent sur la protection des données personnelles, objet de dérives de la part des entreprises impliquées dans l'innovation.

M. Pierre Ouzoulias. – Le décrochage de la participation française à la recherche européenne est un sujet complexe. Certes, la baisse du nombre de dossiers présentés s'explique mécaniquement par la baisse du nombre de chercheurs, mais pas seulement. Ainsi, en biologie, sur les huit dossiers britanniques retenus, sept étaient soutenus par des chercheurs étrangers. Le Royaume-Uni arrive à attirer les talents. Il faut aussi tenir compte d'une certaine

standardisation de la recherche internationale et des critères d'évaluation et une bibliométrie qui ne correspondent pas à notre culture. Faut-il mettre en valeur notre originalité ? Je le crois, du moins pour les sciences humaines. Il serait souhaitable que le Gouvernement engage une analyse approfondie des causes du retard français.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le troisième pilier est-il en articulation avec la politique des schémas de croissance, qui permettent d'ancrer un écosystème européen des nouvelles technologies ? Il faut se poser la question des secteurs stratégiques à investir – santé, environnement par exemple – pour construire une forme de souveraineté européenne et revoir nos règles de concurrence pour permettre l'émergence de cet écosystème. Faute de cela, nos ingénieurs, une fois formés, partiront pour Palo Alto...

M. André Gattolin, rapporteur. – Les 160 milliards d'euros initialement annoncés sont issus du rapport confié à Pascal Lamy, qui a travaillé sur la base des besoins et non des fonds disponibles. Rappelons que l'Union européenne n'a pas le droit d'emprunter ni d'être en déficit...

L'intelligence artificielle et la cybersécurité relèvent du programme pour l'Europe numérique, doté de 9,2 milliards d'euros, qui comprend, outre ces deux pôles, le calcul haute performance et la formation des chercheurs mais aussi des ingénieurs. En Europe, nous accordons beaucoup d'importance à la recherche de haut niveau et pas assez aux relais de l'innovation dans l'entreprise.

Nous ne savons pas quel Parlement européen ni quelle Commission européenne émergeront des élections. Il y a des tensions entre les trois grandes politiques que sont la PAC, le fonds de cohésion, et la recherche et innovation. J'estime, à titre personnel, que nous mettons trop d'argent dans la PAC. Investir dans l'innovation bénéficie aussi, au demeurant, à l'agriculture : j'étais hier à une réunion franco-norvégienne sur l'intelligence artificielle, où j'ai pu me rendre compte que celle-ci peut améliorer considérablement la performance et l'efficacité de notre agriculture et de notre pêche.

Le Royaume-Uni, vous l'avez dit, est un grand pays de recherche, avec cet avantage considérable qu'on y parle anglais... Ce qui n'est pas toujours le cas des chercheurs français de haut niveau. Il y a un véritable écosystème de la recherche dans ce pays. Les Britanniques sont pragmatiques : ainsi les projets de très bon niveau non retenus au niveau européen sont automatiquement recyclés dans l'équivalent de notre Agence nationale de la recherche, sans avoir à passer par le processus de sélection. Quant à l'Espagne, son taux de retour très élevé s'explique aussi par le fait que l'État, jouant de la subsidiarité, coupe ses propres financements au niveau national... Je ne prétends pas qu'il faille l'imiter mais il est indispensable de faire preuve de pragmatisme et de simplifier les procédures.

J'ai suggéré au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation d'identifier les domaines où les Britanniques sont le plus avancés, et de commencer à préparer des dossiers dans ces secteurs. Le programme inclut la possibilité d'association avec des pays tiers : les chercheurs britanniques pourront donc continuer à participer à des projets de recherche après le Brexit dans les termes suivants : un euro investi pour un euro reçu. Il faut utiliser le fait que les Britanniques souhaitent rester dans ce programme de recherche publique comme un levier de négociation.

La recherche britannique est particulièrement performante dans les sciences humaines et sociales. Le chercheur Benjamin Moignard, que notre commission a entendu hier

matin, s'inscrit dans une tradition sociologique anglo-saxonne fondée sur des volumes importants de données plutôt que des études qualitatives et interprétatives. Peut-être devons-nous réviser notre propre conception de la recherche en sciences sociales.

Il y a une claire volonté, dans ce programme, de consolider la recherche fondamentale, mais si cette recherche ne débouche pas sur l'innovation, et si, à son tour, celle-ci n'alimente pas les filières sectorielles, cela revient à former les futurs chercheurs de Facebook ou d'Amazon. Il manque encore un pan véritablement industriel dans ce budget, ce qui est lié, comme vous l'avez souligné, madame la présidente, à une politique de la concurrence stupide, et sur laquelle l'Union européenne est d'ailleurs en train de revenir pour cibler des secteurs stratégiques à stimuler par une aide publique cadrée. InvestEU, qui est le prolongement du plan Juncker, joue sur l'effet levier – celui du plan Juncker, qui a été un succès, étant de 1 pour 15 – en apportant plusieurs milliards pour amorcer les financements et les levées de fonds privés. Au total, les financements européens pourraient avoisiner les 150 milliards d'euros.

Les auditions que je mène en tant que rapporteur de la commission des affaires européennes sur la question de l'intelligence artificielle montrent que la réflexion sur l'éthique est un vrai sujet européen. La solution passe peut-être, plutôt que par le contrôle des données personnelles, par des voies industrielles et ce que l'on appelle l'intelligence personnelle augmentée. Un *smartphone* a désormais plus de puissance que tous les ordinateurs de la Darpa des années 1970 réunis : il n'est plus forcément nécessaire de stocker ses données dans des serveurs ou des centres de données gérés par Google, Amazon ou Facebook.

Mme Sonia de la Provôté. – Le dernier item mérite d'être renforcé. La France est très performante en recherche fondamentale, moins en recherche appliquée, sans parler des brevets et de la production industrielle...

M. André Gattolin, rapporteur. – Le rapport comprend des recommandations à ce sujet.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission, saisie au fond, a la possibilité de publier un rapport sur cette proposition de résolution avant le 22 décembre, mais nous pouvons aussi l'adopter sur la base de la communication de notre collègue.

La proposition de résolution européenne est adoptée.

Programme de contrôle de la commission pour le premier semestre 2019

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors de sa dernière réunion, le Bureau de notre commission a arrêté son programme de contrôle et de prospective pour les mois à venir.

Tous les groupes m'ont fait connaître le nom des membres de la mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation. Je souhaite que celle-ci puisse engager ses travaux rapidement car ils nous seront très utiles dans la perspective de l'examen du projet de loi relatif à l'école de la confiance.

La dimension territoriale des politiques publiques constitue, comme vous le savez, la marque du Sénat. Notre commission l'avait clairement affirmé lors de l'examen de la loi

NOTR, aussi bien dans le domaine de la culture que dans celui du sport. Il est donc essentiel de pouvoir dresser un premier bilan de son application, dans le contexte d'une limitation de la capacité d'intervention des collectivités territoriales.

C'est pourquoi le bureau de notre commission a pris la décision de principe de créer deux autres missions d'information, l'une consacrée aux nouveaux territoires de la culture, l'autre aux nouveaux territoires du sport.

Par ailleurs, j'ai souhaité que, dans le prolongement de nos travaux sur les centres villes anciens, deux membres de la commission puissent effectuer une étude approfondie de la situation des villes remparts.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 14 h 55.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens – Examen des amendements au texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Avant de commencer l'examen de quatre amendements de séance sur la proposition de loi relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens, je précise que cette réunion est la dernière de notre collègue Gérard Cornu en tant que sénateur. Celui-ci a décidé de mettre fin à ses fonctions avant la fin de l'année. J'imagine son émotion de quitter notre assemblée après cette longue et brillante carrière en tant que parlementaire. Je voudrais le saluer et le remercier pour tout le travail qu'il a réalisé au sein de notre commission, dont il a été vice-président dès sa création en 2012, et, plus récemment, rapporteur du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Je lui adresse toute notre reconnaissance, nos remerciements et notre amitié pour tout le travail accompli.

Applaudissements.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Nous avons quatre amendements à examiner, tous déposés par notre collègue Vincent Capo-Canellas.

Les amendements n° 2 et n° 1 rectifié visent à réécrire la proposition de loi, afin de revoir les conditions d'exercice du droit de grève des contrôleurs aériens.

Ces amendements proposent :

- d'une part, d'adapter le dispositif du service minimum, afin de faire en sorte que les réquisitions de personnels ne puissent concerner au maximum que 50 % de l'effectif opérationnel prévu le jour de la grève ;

- d'autre part, de prévoir en contrepartie que le dépôt d'un préavis de grève ne peut intervenir que 15 jours francs après la mise en œuvre d'une procédure de prévention des conflits.

Je comprends l'objectif de ces amendements, qui est de faciliter le dialogue social au sein des services de la navigation aérienne afin de limiter le nombre de grèves, en contrepartie d'un allègement des obligations de service minimum. Cependant, ils ne me paraissent pas opportuns pour deux raisons :

- La première raison, c'est qu'en limitant le nombre de personnels réquisitionnés, ils affaiblissent le service minimum. En effet, le service minimum aujourd'hui garantit une obligation de résultat, c'est-à-dire qu'un certain volume de vols soit assuré. Or l'amendement propose à la place une limitation des moyens, c'est-à-dire que 50 % au maximum des

personnels soient réquisitionnés en cas de grève. Or, il arrive que, lorsque le trafic aérien est très important ou que des événements majeurs politiques ou sportifs majeurs sont organisés, les réquisitions de personnels dépassent 50 % des effectifs. Dans ce cas, une telle limitation se traduirait par des annulations de vols encore plus importantes qu'aujourd'hui, ce qui irait complètement à l'encontre de l'objectif de cette proposition de loi.

- La deuxième raison, c'est que l'obligation de négocier avant le dépôt d'un préavis de grève ne concernera que les préavis émis par des organisations syndicales de l'aviation civile. Cela ne règlera pas le problème des grèves de solidarité avec la fonction publique, puisque les agents de la DGAC continueront d'être couverts par les préavis de grève nationaux dont le délai est de 5 jours.

Le dispositif de la proposition de loi, qui complète sans l'affaiblir le service minimum en l'assortissant d'une obligation de déclaration préalable de participation à une grève, paraît préférable.

C'est pourquoi je propose à la commission un avis défavorable à l'adoption de ces deux amendements.

L'amendement n° 3 prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur l'état d'avancement des programmes de modernisation des outils de contrôle de la navigation aérienne. Ce rapport doit notamment présenter le délai de mise en œuvre de ces outils de contrôle ainsi que leur performance opérationnelle.

Cette demande de rapport fait suite au constat alarmant dressé par notre collègue Vincent Capo-Canellas dans son rapport sur le contrôle aérien publié en juillet dernier, qui montre que l'obsolescence des instruments de navigation aérienne est responsable de nombreux retards de vols, et que les programmes de modernisation de ces instruments ont pris beaucoup de retard, et représentent un coût très important.

Cette préoccupation nous a d'ailleurs été relayée par l'ensemble des syndicats que j'ai entendus.

Nous partageons cette inquiétude, et c'est pourquoi je propose à la commission un avis favorable à l'adoption de cet amendement, qui permettra au Parlement d'être régulièrement informé de l'avancement de ces programmes de modernisation.

L'amendement n° 4 vise à modifier l'intitulé de la proposition de loi, afin que celle-ci soit nommée « Proposition de loi relative à la performance des services de la navigation aérienne ».

Il s'agit d'un amendement de conséquence par rapport aux amendements précédents qui tendent à réécrire en totalité la proposition de loi. Compte tenu des positions que la commission a exprimées sur ces amendements, et de la volonté de maintenir le dispositif prévu par la proposition de loi d'obligation de déclaration préalable de participation à une grève, je propose à la commission un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je rappelle que le groupe socialiste et républicain votera contre l'adoption de cette proposition de loi. Nous considérons qu'il n'y a pas de légitimité à légiférer. Il serait préférable que ces éléments soient discutés dans le cadre du protocole social quadriennal qui sera prochainement mis en discussion. Le service minimum de contrôle aérien, qui existe depuis trente ans, prévoit un système très détaillé et très

contraignant de réquisition des personnels. Ce système est particulièrement efficace. Il peut toujours s'améliorer mais ne saurait être examiné en dehors du cadre du dialogue social, dont les conditions ne pourraient être que dégradées par l'adoption d'une telle proposition de loi.

Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après :

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	2	Obligation de déposer un préavis de grève 15 jours francs après la mise en place d'une procédure de prévention des conflits	Défavorable

Article additionnel après Article unique			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	1 rect.	Limitation des réquisitions à 30 % de l'effectif opérationnel	Défavorable
M. CAPO-CANELLAS	3	Rapport annuel sur l'état d'avancement des programmes de modernisation des outils de contrôle de la navigation aérienne	Favorable

Intitulé de la proposition de loi			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CAPO-CANELLAS	4	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	Défavorable

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – Je rappelle à la commission que nous avons mis en place, dans le cadre de nos travaux de contrôle, un groupe de travail sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, à la demande de notre collègue Nicole Bonnefoy. Le groupe socialiste a demandé, dans le cadre de son droit de tirage, la création d'une mission d'information commune sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation. De ce fait, le groupe de travail interne à notre commission n'a plus de raison d'être.

M. Olivier Jacquin. – Au nom des co-rapporteurs de la délégation à la prospective sur le rapport d'information « Mettre les nouvelles mobilités au service de tous

les territoires », je souhaiterais informer la commission que, cet après-midi, au Sénat, aura lieu un colloque intitulé « Vers une tarification à l'usage des mobilités ? », avec une table ronde sur l'innovation dans les territoires et une autre sur les financements et la tarification des mobilités. Ces sujets s'inscrivent bien dans notre actualité, à quelques semaines de l'examen par le Sénat du projet de loi d'orientation des mobilités.

M. Hervé Maurey, président. – Je regrette que la délégation à la prospective se soit saisie de ce sujet sous un angle d'actualité et non pas de prospective à trente ans. Je suis d'autant plus embarrassé que la commission n'a pas été associée à cette initiative, ni son Président, ni le rapporteur du projet de loi, notre collègue Didier Mandelli.

M. Olivier Jacquin. – Je pense, au contraire, qu'il s'agit d'un sujet de prospective qui s'inscrit dans le temps long, même si, en effet, le rapport prend un relief particulier, compte tenu de l'actualité.

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DES FINANCES

Lundi 10 décembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 17 h 10.

Projet de loi de finances pour 2019 – Examen d’un amendement du Gouvernement

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° [B-1](#) tire les conséquences de nos votes sur la seconde partie du projet de loi de finances et aboutit au fait que le Sénat a amélioré le solde budgétaire avec une réduction des dépenses de 57,2 milliards d’euros.

Le Sénat a en effet rejeté les crédits des six missions suivantes du budget général : « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ; « Cohésion des territoires » ; « Écologie, développement et mobilité durables » ; « Immigration, asile et intégration » ; « Sécurités » ; « Sport, jeunesse et vie associative ».

En conséquence, les crédits de ces missions sont soustraits du tableau d’équilibre à l’article 38, tel que le propose l’amendement.

L’amélioration du solde budgétaire n’est toutefois pas due au seul rejet des crédits de ces missions, mais aussi à des mesures d’économie prises par le Sénat. Une réduction de près de 2,5 milliards d’euros a ainsi été obtenue sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et ressources humaines », au titre de l’ajustement de la durée du temps de travail, de l’établissement de trois jours de carence et de la remise en cause des primo recrutements au sein des administrations centrales dans la fonction publique en 2019.

Le Sénat a également minoré les crédits de la mission « Santé » en diminuant les crédits de l’aide médicale d’État d’environ 300 millions d’euros.

M. Vincent Éblé, président. – Le Gouvernement tire donc bien les conséquences de nos votes, cette fois, dans le chiffrage et la rédaction de cet amendement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce chiffrage est cohérent avec ce que nous avons voté. Nous pouvons donc donner un avis favorable à cet amendement. Je rappelle que son adoption en séance ne préjuge pas de la position définitive de chacun des groupes pour le scrutin de demain sur l’ensemble du projet de loi de finances.

Article 38

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° [B-1](#) du Gouvernement.

La réunion est close à 17 h 15.

Mardi 11 décembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 15 heures 10.

**Projet de loi de finances pour 2019 – Examen d’amendements du
Gouvernement sur les articles appelés en seconde délibération**

M. Vincent Éblé, président. – Je donne la parole au rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je m’interroge de plus en plus sur notre rôle depuis le début de la discussion sur ce projet de loi de finances. Vous venez d’entendre le ministre nous exhortant à voter cet amendement de crédits concernant la revalorisation de la prime d’activité, avant de nous dire qu’une autre solution pourrait être présentée d’ici quelques heures ou quelques jours. *A priori*, les 100 euros supplémentaires pour les bénéficiaires du SMIC passeraient par la prime d’activité, tel que le propose l’amendement. Mais le ministre nous affirme dans le même temps que d’autres dispositifs sont à l’étude... À ce niveau-là, ce n’est même plus de la navigation à vue !

Nous vivons cette année une discussion budgétaire assez inédite. À plusieurs reprises, le Gouvernement nous a expliqué d’abord que telle ou telle mesure était trop coûteuse, avant de se raviser et d’affirmer quelques instants plus tard que son coût est finalement faible sous telles conditions et que l’on peut l’adopter. Ainsi, le gel de la hausse des taxes sur les carburants que nous avons voté nous avait d’abord été reproché. Finalement, le Gouvernement s’y rallie.

À présent, le Gouvernement souhaite notre vote immédiat sur les amendements sur lesquels nous devons nous prononcer, pour avancer l’application de la seconde bonification de la prime d’activité et augmenter les crédits correspondants. Peut-être une autre idée surgira-t-elle de Bercy quelques minutes après notre vote ?

Trois amendements sont soumis à notre examen. L’amendement C-1 modifie les crédits de la prime d’activité, financée par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Je rappelle qu’un article rattaché à cette mission, l’article 82 du projet de loi de finances pour 2019, crée une nouvelle bonification de la prime d’activité. Vous pourrez lire davantage sur le sujet dans le rapport spécial de nos collègues Arnaud Bazin et Éric Bocquet pour la commission des finances et dans l’avis de Philippe Mouiller pour la commission des affaires sociales. La prime d’activité est versée par les caisses d’allocations familiales (CAF) à ceux qui perçoivent un revenu d’activité situé entre 0,5 et 1,2 SMIC. Contrairement à ce qu’a pu dire le ministre Gérald Darmanin, il s’agit bien d’une dépense publique. Le Gouvernement propose ainsi de majorer de 600 millions d’euros les crédits de la mission « Solidarité », comprise dans le budget de l’État. Ces 600 millions d’euros seront ensuite versés à la CAF, puis aux bénéficiaires.

En lien avec cet amendement de crédits C-1, l’amendement C-2 modifie l’article 82 pour anticiper la création d’une seconde bonification individuelle de la prime d’activité dès le 1^{er} janvier 2019 et non plus le 1^{er} avril 2019 tel que le prévoyait le texte issu de l’Assemblée nationale. Fixé au départ à 20 euros dans le texte initial, le montant de cette bonification a été rehaussé à 30 euros, l’Assemblée nationale votant un amendement de

crédits en ce sens. L'amendement ne prévoit pas de modifier ce montant, il appartient au pouvoir réglementaire de mettre en œuvre de cette mesure. Comment le Gouvernement arrive-t-il à la somme de 100 euros en 2019 ? Il n'ajouterait en réalité que 50 euros en 2019 à la prime d'activité, s'il inclut déjà, par exemple, dans ces 100 euros les 20 euros de la première bonification créée en 2018 et les 30 euros de la seconde bonification déjà prévue pour 2019. Les amendements C-1 et C-2 n'emporteraient donc pas de grand changement dans cette hypothèse puisque une trajectoire en hausse de la prime d'activité était déjà prévue, avec une revalorisation chaque année portant le montant total de la seconde bonification à 70 euros au 1^{er} avril 2021. Le ministre a bien précisé qu'il s'agit d'un montant moyen de 100 euros et que cette prime est fonction du foyer. Cela signifie donc que dans un foyer où l'un des conjoints touche le SMIC mais l'autre perçoit un salaire bien plus élevé, le conjoint smicard ne bénéficierait pas nécessairement de ces 100 euros supplémentaires.

Nous pouvons nous prononcer concrètement sur l'amendement C-2 dont l'objet est clair. En revanche, notre vote sur l'amendement de crédits C-1 donnerait une sorte de « blanc-seing » au Gouvernement, qui décidera de la répartition des 600 millions d'euros supplémentaires. Encore une fois, nous allons nous exprimer sur ces amendements tout en sachant que le Gouvernement pourrait aussi revenir dessus et remplacer cette mesure par une autre...nous verrons bien. L'amendement C-3 est un amendement de coordination tirant simplement les conséquences de ces amendements sur le tableau de l'article d'équilibre.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris quelles autres voies étaient possibles. Comment peut-on arriver à une hausse du SMIC de 100 euros dès le mois de janvier ? Plusieurs dispositifs existent, mais je n'en vois pas qui puissent être mis en place aussi rapidement, même en étant réglementaires. Le rapporteur général pourrait-il nous éclairer sur ces autres solutions ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'imagine qu'une autre voie serait l'introduction d'un abattement sur les charges salariales à travers un projet de loi rectificatif de financement de la sécurité sociale, sous réserve de sa conformité avec la Constitution, le Gouvernement n'entendant pas faire peser une hausse du pouvoir d'achat sur les entreprises.

M. Alain Joyandet. – Actuellement, la prime d'activité tient compte du foyer fiscal, et non pas seulement de la paie du salarié ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Effectivement, la prime est versée d'après la composition du foyer. Un foyer dont l'un des conjoints perçoit le SMIC n'est pas certain de bénéficier de cette hausse de la prime d'activité, cela dépend notamment du niveau de revenu de l'autre conjoint.

M. Bernard Delcros. – Un salarié percevant le SMIC mais non admissible à la prime d'activité, compte tenu des revenus de son foyer, ne bénéficiera donc pas de la mesure proposée par le Gouvernement ?

Pouvez-vous également préciser pourquoi le ministre est parti d'un déficit budgétaire de 1,9 % du PIB pour établir son raisonnement, et non pas de 2,8 % comme cela était annoncé ? Le Gouvernement a-t-il d'ores et déjà pris en compte la transformation du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) en baisse de charges pour arriver à cette différence de 0,9 point de PIB ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est possible que des salariés au SMIC ne perçoivent pas cette hausse de la prime d'activité, effectivement.

Quant au calcul du déficit, il s'agit bien d'une défalcation du budget de l'État, faisant suite à la disparition du CICE et à sa transformation en baisse de charges pour 2019. Ce mode de calcul peut laisser songeur, dans la pratique, le déficit pourrait se dégrader à 3,5 % du PIB.

M. Marc Laménie. – L'exposé de l'amendement C-3 mentionne un déficit à hauteur de 42,5 milliards d'euros. Il me semblait que le déficit public était plutôt voisin de 100 milliards d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous rappelle que le montant du déficit a été modifié hier soir avec le vote de l'amendement du Gouvernement tirant les conséquences de nos votes en seconde partie sur l'article d'équilibre. Le Gouvernement a en fait tenu compte du rejet de certaines missions, conduisant à améliorer le solde budgétaire de façon artificielle.

M. Vincent Capo-Canellas. – Il y a une certaine improvisation du Gouvernement et le rapporteur général l'a bien souligné. Nous échapperons difficilement à un autre dispositif que celui qui nous est ici proposé puisque la prime d'activité est notamment conjugalisée ! Les manifestants qui bloquent les ronds-points s'attendent pourtant à un versement de 100 euros nets supplémentaires pour chacun des smicards. Le discours politique ne peut faire abstraction de cette réalité et je vois mal comment le Gouvernement pourra éviter une augmentation nette du SMIC pour y parvenir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ajoute que la mesure annoncée prévoit 100 euros de plus par personne rémunérée au SMIC, mais en moyenne. Cela veut donc dire que certains gagneront moins que 100 euros, d'autres plus...

M. Emmanuel Capus. – Pour revenir sur la question de Bernard Delcros, la présentation d'un déficit à 1,9 % du PIB n'est-elle pas une façon d'annoncer le report d'un an de la transformation du CICE en baisse de charges ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela semble envisagé par le Gouvernement, de même qu'une surtaxe pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, ou l'arrêt de la baisse de l'impôt sur les sociétés...

M. Jérôme Bascher. – En réponse à la question de Bernard Delcros sur le 0,9 point que le ministre a sorti du taux de déficit public, je précise qu'il s'agit de l'application d'une « jurisprudence » de la Commission européenne. Elle autorise en effet la déduction des mesures de transformation ou de trésorerie pour éviter l'application de la procédure de déficit public excessif.

M. Arnaud Bazin. – Je m'attends aussi à ce qu'un autre dispositif soit annoncé rapidement. Il y a des plafonds pour bénéficier de la prime d'activité : 1 500 euros pour une personne seule, 2 200 euros pour un couple sans enfant et dont l'un des conjoints travaille... Les conditions d'attribution varient sensiblement selon le nombre de personnes qui travaillent et selon la structure familiale. Il y a même un simulateur en ligne pour calculer le montant de la prime d'activité, lequel s'obtient en fonction des données saisies : situation familiale, niveau de ressources, temps de travail, etc. En l'état actuel des choses, il est donc impossible

que chaque personne percevant le SMIC bénéficie bien des 100 euros supplémentaires via la prime d'activité ! Pour y parvenir, il faudrait un autre dispositif, certainement bien plus coûteux que celui qui nous est aujourd'hui présenté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il nous faut à présent donner un avis sur les amendements. À titre personnel, je ne vais pas les refuser, vu la situation particulière dans laquelle nous sommes. Je propose néanmoins un avis de sagesse à la commission. Encore une fois, un avis favorable serait une forme de blanc-seing donné à un dispositif qui renvoie à l'application de mesures réglementaires et sur lesquelles nous n'avons pas encore assez d'éléments.

M. Vincent Éblé, président. – Cet avis de sagesse convient-il à l'ensemble de la commission ?

M. Pascal Savoldelli. – Je ne suis pas tout à fait à l'aise avec cet avis de sagesse. Je demande donc un vote de la commission sur cet avis proposé par le rapporteur général. Tel un communicant, le président de la République a annoncé hier un supplément de 100 euros sur le SMIC, alors que le ministre nous propose aujourd'hui la hausse d'une prestation sociale. En l'absence de clarté dans ce débat, le groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste s'abstiendra.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements C-1, C-2 et C-3.

La réunion est close à 15 heures 25.

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Vincent Delahaye nous présente son rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune.

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Cette convention a été signée par les exécutifs des deux pays à Paris le 20 mars 2018. Le Parlement doit à présent en autoriser, ou non, la ratification. Son pouvoir est limité, puisqu'il peut seulement accepter ou rejeter la convention, mais non l'amender. Reste que nous avons dans le passé rejeté certaines conventions qui ne semblaient pas défendre suffisamment les intérêts de nos concitoyens.

C'était notamment le cas de la convention avec le Panama. La suite a montré que nous avons raison !

La présente convention concerne plus de 2 300 entreprises luxembourgeoises installées en France et plus de 900 filiales françaises installées au Luxembourg, ainsi que les 100 000 travailleurs frontaliers qui résident en France et sont salariés au Luxembourg.

M. Jean-François Husson. – Plutôt 120 000 !

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Cette convention arrive alors que se sont multipliées les affaires impliquant des stratégies d'optimisation fiscale par des grands groupes, impliquant le Duché de Luxembourg, considéré comme un pays à la fiscalité avantageuse - plus pour les personnes morales que pour les personnes physiques, du reste.

Nos travaux sont facilités par le travail considérable effectué par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), que je salue ici : elle fournit à ses membres des modèles de convention qui paraissent les plus à même de garantir la transparence fiscale et la lutte contre l'évasion fiscale. L'objectif, c'est la sécurité juridique des opérateurs économiques et la protection des bases imposables, autrement dit, la garantie que les opérateurs économiques sont imposés là où ils créent de la valeur. L'accord reprend la totalité des éléments préconisés par l'OCDE.

Il consiste en une révision générale d'une convention qui date de 1958, et qui a au fil du temps fait l'objet de nombreux avenants. Le dernier a été approuvé par le Sénat en 2015. Ces avenants concernaient des aspects très ponctuels des relations fiscales entre la France et le Luxembourg, pour limiter les abus constatés : par exemple, en 2015, sur les investissements immobiliers, où les stratégies d'optimisation aboutissaient à une double exonération des plus-values... L'avenant a produit des effets positifs. Mais nous avions à l'époque souhaité une révision générale.

Cette refonte s'inspire très largement des travaux de l'OCDE, et notamment du « *traité multilatéral pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices* », ou traité CML, ratifié cette année.

Le travail mené entre nos deux pays illustre une saine articulation entre le multilatéral et le bilatéral. Alors même que la convention multilatérale n'entrera en vigueur en France qu'au 1^{er} janvier prochain et n'a pas encore fait l'objet d'une ratification au Luxembourg, elle a pourtant très largement inspiré la négociation, au point que la quasi-totalité des articles sont conformes au modèle de l'OCDE.

La convention multilatérale prévoit la possibilité de prendre ou non, dans des menus à options, certaines obligations. Le Luxembourg, prudent, en avait retenu un nombre très minimal. La France avait pris un nombre important d'engagements. Or au cas présent, le Luxembourg a accédé à l'ensemble des demandes de notre pays, sauf sur un point mineur touchant l'imposition des retraités luxembourgeois vivant en France – ils resteront imposés au Luxembourg.

La négociation est incontestablement un succès. Cela est dû en grande partie au changement d'attitude du Luxembourg ; il figure désormais parmi les pays qui ont adopté la

nouvelle norme commune d'échange automatique de données de l'OCDE. Les premiers échanges de renseignements concernant les données ont été effectifs en 2018. Le forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE a relevé la note du Luxembourg en matière de transparence fiscale, de « non-conforme » à « largement conforme ». La notation du Luxembourg est désormais identique à celle des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne ou encore de l'Italie.

J'en viens aux principales avancées. L'actuelle convention ne contient pas de définition précise de la résidence fiscale ; la nouvelle reprendra la définition de l'OCDE et permettra d'éviter les situations de double exonération. La nouvelle convention prévoit une clause générale anti abus qui empêchera des montages complexes ayant pour unique objet de tirer des avantages fiscaux de l'application de la convention.

La définition d'un établissement stable permettra de déjouer les montages qui, par le biais d'intermédiaires, notamment de commissionnaires, ou à travers la fragmentation des fonctions de l'entreprise, sont organisés pour diminuer la base fiscale.

En l'absence d'une imposition partagée des redevances avec un taux minimal de retenue à la source, la faible imposition des redevances au Luxembourg a pu conduire à une évasion fiscale importante. La nouvelle convention y remédie.

Elle pose le principe de l'imposition des dividendes dans l'État de résidence des bénéficiaires, mais aussi la possibilité que l'État de la source puisse les imposer à un taux n'excédant pas 15 % de leur montant brut.

Ces avancées permettent aujourd'hui de situer cette convention parmi les plus proches des standards les plus récents pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Si l'on compare cette convention avec celles que nous avons avec la Suisse, la Belgique ou les Pays-Bas – aucune ne contient de clause anti abus, aucune ne définit l'établissement stable – on mesure le chemin parcouru. La convention avec le Grand-Duché constitue un modèle qui pourrait inspirer la révision des conventions fiscales avec nos principaux partenaires économiques.

Le texte ne règle pas toutes les difficultés : il a été négocié par les deux parties dans le respect du pouvoir de chacun ; ce n'est pas une convention d'harmonisation fiscale, mais il organise les relations fiscales entre deux pays.

Pour le dire autrement, cette convention renforce la sécurité juridique pour l'ensemble des opérateurs, évite les doubles impositions ainsi que les doubles non-impositions, renforce les moyens de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Elle règle la question des travailleurs frontaliers, avec l'instauration d'une possibilité de télétravail jusqu'à 30 jours sans double déclaration. Certains demandent 60 jours, mais c'est déjà une avancée, car cela n'existait pas auparavant. L'accord ne touche en rien cependant aux différences d'imposition, concernant le taux et les méthodes d'imposition des sociétés.

Or, chacun le sait, la fiscalité du Luxembourg est plus avantageuse que la fiscalité française. Les disparités sont encore accrues par le *ruling* pratiqué par le Luxembourg, en français des « décisions anticipatives en matière fiscale ». Ces accords individuels, autrement dit des rescrits fiscaux, étaient autrefois secrets, ils sont maintenant notifiés publiquement. Ce

sont ces accords qui ont été à l'origine de l'affaire dite du « Luxleaks » ; l'administration fiscale luxembourgeoise avait conclu plusieurs centaines d'accords avec des multinationales.

Sans parler de ces accords, sur un certain nombre d'impositions, le droit commun en matière de redevances sur le droit à l'image, les brevets, ou en matière de dividendes ou de plus-values liés à la cession de capital, le constat est clair : la fiscalité luxembourgeoise est de façon générale plus avantageuse que la fiscalité française. Cette convention ne traite pas de ce différentiel.

En revanche, cette situation appelle plusieurs observations. La première, et la principale, est que la lutte contre les pratiques fiscales agressives au sein de l'Union européenne relève de l'Union européenne. Or le cadre juridique européen a été considérablement consolidé en ce qui concerne la transparence fiscale et la lutte contre l'optimisation fiscale ; les directives sur la transparence des entreprises multinationales, sur la lutte contre l'optimisation fiscale agressive, sur la qualification juridique de certains instruments financiers, et sur les montages d'optimisation fiscale serviront de cadre à l'application de la convention.

Les difficultés nées du différentiel d'imposition ou de dumping fiscal doivent être réglées par une harmonisation fiscale accrue, notamment de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Deux projets de directive sont cruciaux à ce sujet : la directive sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et la directive sur la taxe sur les services numériques.

Par conséquent, la présente convention bilatérale a vocation à être complétée par des avancées du droit européen. Au bénéfice de ces observations, je suis favorable à l'adoption du projet de loi.

M. Roger Karoutchi. – Lorsque je représentais la France à l'OCDE, nous rencontrions beaucoup de difficultés avec le Luxembourg. Les sociétés bancaires et financières y sont parmi les mieux structurées, les moins faciles à percer, si bien que les conventions demeuraient sans grand effet.

Le Luxembourg a été condamné plusieurs fois. Il a indéniablement fait des progrès depuis : cette convention est sans doute le signe qu'il a décidé de changer et entend participer à la transparence financière. Il était naguère encore le porte-étendard de tous les pays qui refusaient de se plier aux standards OCDE. Souhaitons qu'il ait à présent sur eux un effet d'entraînement !

M. Éric Bocquet. – On pourrait signer les yeux fermés, puisque ce pays n'est pas, au sens français et européen, un paradis fiscal... Mais comment signer en « espérant » des progrès ? Quand on signe, c'est que l'on est parvenu à un état parfaitement net. Or, tout est-il *clean* ? Le Luxembourg est la première place financière de la zone euro, non pas le concurrent mais le partenaire de la City, car 600 milliards d'euros britanniques lui sont confiés ; au total, il gère 3 500 milliards d'euros d'actifs ; il est le premier centre en Europe pour les fonds d'investissement, le deuxième au monde ; 143 sièges de banques, 55 devises et 72 dettes souveraines y sont cotées, il accueille six des premières banques chinoises et gère 69 % des fonds d'investissement chinois en Europe. C'est un client sérieux...

Or la Commission européenne a récemment saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour défaut de transposition complète de la directive anti-blanchiment.

Or rien n'est réglé, sur ce sujet ! Dans le scandale Luxleaks, le Luxembourg a été cité des milliers de fois. Des procès sont en cours avec McDonald's, Amazon... Paypal, e-Bay sont installés sur place. En 2014, le pays a émis deux fois la valeur du PIB en cash, contre 10 % en moyenne dans les autres pays : à quoi sert tout cet argent ? Quels circuits alimente-t-il ? Les déclarations de versements en espèces ne se font pas comme en France ou en Allemagne à partir de 10 000 euros. Et seulement 15 contrôles ont eu lieu en deux ans sur tous les flux financiers. Enfin, les rescrits fiscaux sont également un vrai sujet : vous avez suivi les révélations récentes, la lumière n'a pas encore été faite... Nous ne pouvons amender la convention : nous ne signerons pas sa ratification.

M. Marc Laménie. – Parmi les échanges entre France et Luxembourg, il y a aussi les emplois frontaliers, c'est important.

A-t-on une idée du montant de la fraude et de l'évasion fiscale ? Et combien de retraités luxembourgeois vivent en France ?

M. Gérard Longuet. – Je félicite le rapporteur de la clarté de son exposé. Tant mieux si le Grand-Duché se rapproche des normes européennes. Il est le premier employeur lorrain, 70 000 salariés y travaillent, et l'interpénétration de nos économies est bien visible. La préoccupation de coopération des entreprises se retrouve-t-elle dans les dispositions de cette convention ? Certaines entreprises luxembourgeoises emploient essentiellement des salariés français, en France, mais ceux-ci ont un contrat de travail de droit luxembourgeois, avec 40 heures hebdomadaires. Certaines entreprises françaises ont des filiales au Luxembourg, où elles font travailler des salariés français. Le Grand-Duché dispose d'une main d'œuvre qualifiée, motivée, formée, en bonne santé, qui ne lui coûte pas : cette situation a-t-elle été évoquée ? La Suisse restitue des recettes fiscales aux communes de résidence des frontaliers français : quelque chose de semblable est-il prévu ici ? Nous nous réjouissons de la signature de cet accord, car dans le nord lorrain, en Meurthe-et-Moselle, dans la Meuse, s'il n'y avait pas le Luxembourg, la situation serait catastrophique.

M. Jean-François Husson. – Que la convention suive le modèle OCDE lui donne du crédit. Mais est-elle une convention modèle ? Les Ardennes, la Moselle, la Meurthe-et-Moselle, les Vosges sont des territoires frontaliers. Mais jusqu'à Nancy, à 120 kilomètres, notre voisin exerce une vraie attirance, aspirant la richesse financière, captant la compétence humaine. Il y a là des enjeux évidents. Comment l'État français va-t-il construire des relations économiques plus abouties avec son voisin ? Des initiatives sont prises aujourd'hui, sous l'autorité du préfet de région, du conseil régional. Mais il revient à l'État - et c'est une priorité - de définir des modalités de coopération bilatérales. Comment organise-t-on les relations de travail, les aspects résidentiels ? L'objectif, dans un second temps, sera d'organiser les relations économiques : il est inscrit au bas du préambule de la convention fiscale.

Mme Nathalie Goulet. – Le Luxembourg n'a pas excellente réputation. Dès lors, je cherche le piège ! Y a-t-il un loup ? La stratégie du Luxembourg n'est-elle pas de signer une convention dans le seul but de quitter la liste des territoires non coopératifs ? Il suffit de conclure un tel accord pour être totalement blanchi... Quelles sont les modalités du contrôle de l'application de la convention ?

M. Thierry Carcenac. – Une nouvelle convention pour remplacer celle de 1958 : c'est un progrès. Comment la France mettra-t-elle en œuvre ces dispositions ? La levée du secret bancaire et de l'anonymat au Luxembourg après les Luxleaks, puis les nouvelles

possibilités d'échange de renseignements, les dispositions relatives au *ruling* ont ouvert des perspectives pour la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Comment la France compte-t-elle les mettre en œuvre ? Il y a aujourd'hui peu de demandes de renseignements avec les quatre pays qui ont été cités, 4 257 en matière de TVA, 3 624 sur l'impôt sur le revenu... Les échanges automatiques sont en vigueur depuis cette année. Comment aller plus loin ? La convention n'est pas amendable aujourd'hui, mais nous pourrions y revenir ensuite en fonction des travaux de l'OCDE. Toute la question est de mettre en œuvre un contrôle qui oriente la lutte contre l'évasion en fonction de notre vision française.

Il n'y a pas de raison de ne pas voter le projet de loi, l'accord est un progrès.

Enfin, je rappelle que le Luxembourg finance en France des aménagements sur les routes frontalières, avec un programme de 120 millions d'euros sur les dix prochaines années.

M. Bernard Lalande. – La démonstration de notre collègue Éric Bocquet l'a illustré, il reste toujours des progrès à accomplir. Mais la politique des petits pas de l'OCDE a porté ses fruits, les résultats apparaissent aujourd'hui, après un long processus. La convention a le mérite de donner une base légale aux demandes de renseignements. Existe-t-il des véhicules juridiques destinés à l'optimisation fiscale qui échappent encore à la convention ? Si un établissement stable est créé au Luxembourg comme filiale d'une société française, ne peut-il créer à son tour des filiales qui échapperaient au contrôle fiscal français ? L'OCDE recommande d'appliquer le même régime à toutes les filiales...

M. Patrice Joly. – La fraude fiscale est évaluée à 100 milliards d'euros pour la France, 1 000 milliards d'euros pour l'Europe. Les mesures annoncées par le Président de la République coûtent entre 10 et 15 milliards d'euros : si l'on recouvrait les sommes détournées, on pourrait mettre un terme à la partie de bonneteau qui nous a tant occupés depuis le début de la semaine ! La fraude à l'échelle européenne équivaut au montant du budget européen pour 2021-2027. Le Luxembourg est loin d'être vertueux et d'apporter sa juste contribution au budget européen. Certes la convention comprend des améliorations concrètes, pour les travailleurs frontaliers par exemple, et nous avons l'espoir que le Luxembourg évolue vers une posture plus exigeante. Un mot de l'intitulé : est-il bien réaliste de prétendre « prévenir » la fraude ? Et faut-il afficher le but d'éviter « les doubles impositions », quand c'est surtout l'absence de toute imposition qui pose problème ? Enfin, il serait intéressant dans l'avenir d'évaluer l'application de la convention.

M. Yvon Collin. – Quels sont les effectifs du contrôle fiscal au Luxembourg ? Je présume que l'administration luxembourgeoise... met le paquet !

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Le Luxembourg a fait des progrès. Sa réputation s'est nettement améliorée. Je ne crois pas qu'il faille voir une stratégie dans la signature d'une convention avec la France – le Luxembourg en conclut aussi, du reste, avec d'autres pays.

Il s'agit bien d'une convention fiscale, et non d'une convention d'harmonisation fiscale ou sociale ou encore de coopération économique. Et une convention ne suffira jamais à supprimer entièrement la fraude et l'évasion. Mais elle fournit des armes pour lutter contre. Je ne parlerais pas de convention modèle, mais de modèle de convention...

Oui, il y a des marges de progression. Cinq ou six avenants ont été apportés à l'accord de 1958 : celui-ci pourra également évoluer dans le temps, mais c'est un très bon

accord. Les directives européennes sur l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés et sur la taxe numérique amélioreront également les choses. Les rescrits ne sont plus secrets : la clarification est tangible.

Il y aurait environ 120 000 travailleurs frontaliers, nous dit Jean-François Husson. Pour eux, payer l'impôt ici ou au Luxembourg ne change guère le montant – pour les personnes morales, il en va autrement.

Cette convention apporte la sécurité juridique mais ne règle pas les problèmes sociaux. Elle produira des recettes fiscales supplémentaires pour le budget de la Nation, c'est déjà un résultat.

Piège, loup : je ne les ai pas trouvés...

Mme Nathalie Goulet. – Nous verrons dans la durée...

M. Vincent Delahaye, rapporteur. – Je n'ai pas d'éléments sur les effectifs de l'administration fiscale luxembourgeoise, mais nous pourrions envisager de nous pencher sur l'application de la convention d'ici deux ans.

Sur le nombre de demandes de renseignements, il faudra interroger le ministre. Les échanges automatiques de données sont opérationnels depuis le début de l'année, là encore, le secret est levé.

Il n'y a pas, en principe, de véhicules échappant à l'application de la convention. Les améliorations sont nombreuses, j'y insiste, sur la résidence fiscale, l'établissement stable, les normes anti abus, parmi d'autres dispositions.

Le projet de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 10 h 45.

Jeudi 13 décembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 50.

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

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

Mardi 11 décembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Nomination d'un rapporteur

M. Philippe Bas, président. – Chers collègues, je vous propose de désigner Mme Jacky Deromedi rapporteur d'une proposition de loi et d'une proposition de loi organique relatives à la représentation des Français établis hors de France, déposées par M. Christophe-André Frassa et plusieurs de ses collègues.

Ces textes sont le résultat du rapport d'information de nos collègues Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, intitulé : « Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013 ».

M. Jean-Yves Leconte. – Ces propositions de loi sont, en effet, issues d'un travail commun que nous avons réalisé avec M. Christophe-André Frassa en 2015. Elles étaient initialement signées de nos deux noms, mais elles sont ensuite devenues caduques. M. Christophe-André Frassa les reprend à présent avec ses collègues du groupe Les Républicains.

M. Christophe-André Frassa. – Les deux propositions trouvent effectivement leur origine dans le bilan que nous avons fait de l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

Elles sont devenues caduques, faute de créneau pour les examiner en commission et en séance publique. Je les ai donc redéposées afin qu'elles puissent être inscrites à l'ordre du jour de janvier prochain.

Mme Jacky Deromedi est désignée rapporteur sur la proposition de loi n° 57 (2018-2019) tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres et sur la proposition de loi organique n° 58 (2018-2019) tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger, présentées par M. Christophe-André Frassa et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires – Examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 4

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 20 vise à dissiper toute ambiguïté sur un risque de détricotage des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre avoisinants en réservant aux communes nouvelles constituées strictement dans le périmètre d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre le bénéfice de la dérogation au principe de couverture intégrale du territoire. Quant au n° 21, c'est un amendement de coordination.

Les amendements n^{os} 20 et 21 sont adoptés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 12 étend le nombre de conseillers dans les communes nouvelles, sans répondre aux attentes des élus. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2 (supprimé)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 15 est contraire à la position de la commission, avis défavorable ; l'amendement n° 17 en revanche est une solution bienvenue, avis favorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 et un avis favorable à l'amendement n° 17 rectifié.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 13 rectifié ou avis défavorable. Puisqu'une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre sera désormais dispensée de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre, le problème du transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme ne se posera plus.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 13 et, à défaut, y sera défavorable.

L'amendement n° 14 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 4

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 5, 4 et 3.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. - L'amendement n° 10 rectifié *sexies* alourdit la procédure de création d'une commune nouvelle en imposant une obligation de consultation des personnes inscrites sur les listes électorales. Bien évidemment, les maires informent la population en amont et les dispositions en vigueur suffisent... Retrait. Avis défavorable à l'amendement n° 1, contraire à notre position.

M. Philippe Bas, président. – Il reste heureusement au Sénat quelques rapporteurs, dont vous êtes, partisans de la démocratie représentative !

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

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 6 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19, contraire à sa position.

Article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié complète le texte qui prévoit de mutualiser les annexes de la mairie des communes nouvelles : j'y suis favorable.

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

Articles additionnels après l'article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 16 reprend une disposition préconisée dans le rapport de notre collègue Mathieu Darnaud au nom de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale sur la revitalisation de l'échelon communal. Avis favorable.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié *bis* répond à la situation particulière des communes nouvelles créées avant 2016 ayant absorbé une commune dite « Marcellin ». Il s'agit de dispositions temporaires. Avis favorable.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 8 rectifié autorise la suppression d'une partie seulement des communes déléguées dans les communes nouvelles. Avis favorable à cette simplification conforme à l'esprit de la proposition de loi.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 9 rectifié *sexies* autorise la délocalisation du conseil municipal dans une mairie annexe, à l'instar de ce qui existe déjà pour les organes délibérants des régions et départements : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9 rectifié sexies.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – La création d'une commune nouvelle par la fusion de communes situées dans des départements différents suppose de modifier préalablement les limites territoriales des départements concernés. Cette modification est décidée par décret en Conseil d'État en l'absence de délibérations contraires et motivées des conseils départementaux ou, à défaut, par la loi, en vertu de l'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales. Il appartient donc au Parlement de trancher un éventuel différend. L'amendement n° 18 rectifié concerne le cas de la Charente, qui a refusé que Saint-Palais-du-Né soit rattachée à la Charente-Maritime pour fusionner avec Archiac.

Mme Françoise Gatel. – On rencontre aujourd'hui plusieurs cas de ce type. Il existe des intercommunalités dont le territoire s'étend sur plusieurs départements, mais ce ne sont pas des collectivités territoriales. Un accord local est bien sûr préférable. Mais en présence de positions contraires, le législateur peut intervenir : s'il ne le fait pas, le Conseil d'État pourrait être appelé à statuer, au risque que sa jurisprudence fixe des règles lacunaires ou automatiques, ce qui ne serait pas souhaitable pour l'avenir.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'une des communes intéressées pourrait, en effet, attaquer la délibération du conseil départemental de la Charente devant la juridiction administrative, qui serait alors amenée à préciser quels motifs peuvent justifier l'opposition d'un département.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il s'agit de résoudre un vrai problème, soit. Mais tout cela est d'un compliqué ! Pourquoi ne pas s'en remettre au préfet de région ?

M. Philippe Bas, président. – Ce serait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales. S'il y a un désaccord sur la modification de la frontière entre deux départements, seul le législateur peut intervenir.

M. Alain Richard. – On a redécouvert en créant le code général des collectivités territoriales et en codifiant des textes antérieurs à 1958 que c'était au législateur de définir les limites territoriales des départements.

M. Jacques Mézard. – Reste le point de savoir à quel canton est rattachée une commune nouvelle de moins de 3 500 habitants, lorsqu'elle est issue de la fusion de communes situées dans des cantons différents. Le ministre de l'intérieur, interrogé, a répondu que chaque situation serait examinée « au cas par cas ». Méthode originale...

M. Philippe Bas, président. – C'est qu'il faut un décret pour modifier la carte cantonale. Vous soulevez un problème intéressant.

M. Alain Richard. – Quel doit être le canton de rattachement ? C'est ce point qui est apprécié au cas par cas.

M. Jacques Mézard. – Effectivement : et c'est tout le problème !

M. Loïc Hervé. – A-t-on fait un recensement des projets de fusion transfrontaliers ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Lorsque des communes situées dans des départements différents fusionnent et que la commune nouvelle est rattachée à l'un ou à l'autre – c'est là le cas qui nous occupe – cela conduit évidemment à revoir les limites des cantons. Il existe trois désaccords entre départements actuellement : entre la Charente et la Charente-Maritime, entre l'Eure-et-Loir et le Loir-et-Cher, et entre l'Ain et la Haute-Savoie.

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi l'amendement ne traite-t-il pas des trois ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il est présenté par des sénateurs de Charente-Maritime.

Mme Françoise Gatel. – Les situations ne sont pas exactement identiques. Dans le cas de l'Eure-et-Loir et du Loir-et-Cher, une intercommunalité était affectée également : le département a refusé un détricotage.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Ce n'est pas ici le motif du refus : le département de la Charente invoque une question de principe. Du reste, la population de Saint-Palais-du-Né ne représente que 0,08 % du total départemental...

M. Philippe Bas, président. – C'est l'intégrité du territoire départemental qui est en cause.

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

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 <i>« Commune-communauté »</i>		
Mme CANAYER, rapporteur	20	Adopté
Mme CANAYER, rapporteur	21	Adopté

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles		
M. PIEDNOIR	12	Demande de retrait

Article 2 (Supprimé) Instauration d'une commission permanente dans les plus grandes communes nouvelles		
M. PIEDNOIR	15	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	17	Favorable
Articles additionnels après l'article 2 (Supprimé)		
M. PIEDNOIR	13	Demande de retrait
M. PIEDNOIR	14	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Articles additionnels après l'article 4		
M. GRAND	5	Défavorable
M. GRAND	4	Défavorable
M. GRAND	3	Défavorable
M. PACCAUD	10 rect. sexies	Demande de retrait
M. GRAND	1	Défavorable
M. GRAND	2	Demande de retrait
M. GRAND	6	Irrecevabilité soulevée au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 6 Lissage des effets de seuil subis par les communes nouvelles		
M. de BELENET	19	Défavorable
Article 7 Suppression d'une partie des annexes de la mairie		
M. MAUREY	7 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'article 7		
M. MÉZARD	16	Favorable
Mme BERTHET	11 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MAUREY	8 rect.	Favorable
M. PACCAUD	9 rect. <i>sexies</i>	Favorable
M. Daniel LAURENT	18 rect.	Favorable

Proposition de loi instituant des funérailles républicaines – Examen des amendements

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les amendements n^{os} 1 et 14 ont déjà été évoqués en commission : les adopter aurait le même effet que le rejet global du texte. Par conséquent, avis favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est superfétatoire d'adopter des amendements de suppression.

M. Philippe Bas, président. – Nous nous prononçons ici sur l'avis de la commission, en vue de l'examen des amendements au texte de l'Assemblée nationale examiné en séance cet après-midi. Par cohérence, l'avis favorable sur ces deux premiers amendements entraîne un avis défavorable sur tous les autres. Toutefois, nous pourrions envisager l'hypothèse dans laquelle le Sénat ne nous suivrait pas. Préférerions-nous alors un texte adopté sans amendement ? Ou l'un des autres amendements peut-il recevoir de notre part un avis de sagesse ?

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement n° 11 de M. Richard répond à toutes les objections du rapporteur. Ce que la commission a fait, la commission peut le défaire. Elle s'est prononcée sur une version antérieure à celle-ci...

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement n° 11 me semble alors le plus acceptable de tous. Néanmoins je constate que la rédaction est de moins en moins normative, par rapport au texte initial.

M. Jean-Pierre Sueur. – Texte dont vous ne vouliez pas ! Vous devriez donc être satisfaits !

M. Philippe Bas, président. – Il n'y aurait plus de vote conforme, contrairement au souhait que vous aviez exprimé, mon cher collègue.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'Assemblée nationale n'aurait qu'à voter cette rédaction.

M. Jean-Luc Fichet. – Nous sommes dans le domaine symbolique. C'est un signe fort à donner aux maires. Je soutiens l'amendement n° 11.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon amendement également répond aux objections formulées précédemment. Je peux certes me rallier à l'amendement de M. Richard...

M. Philippe Bas, président. – Nous en prenons acte.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pas si vite ! Je reconnais votre grande habileté à manipuler les procédures, mais point trop n'en faut. Pourquoi cet acharnement sur un tel sujet : craignez-vous que l'Église perde des clients ? Ce tri dans les amendements est extravagant.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Votre amendement prévoit la gratuité de la mise à disposition d'une salle communale pour l'organisation de funérailles laïques, à laquelle l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) est opposée...

M. Pierre-Yves Collombat. – Et après ? Nous ne sommes pas l'AMF.

M. Loïc Hervé. – ...tout comme la Fédération nationale de la libre pensée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Qui fait la loi ? Quel argument !

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 1 et 14.

M. Philippe Bas, président. – Si l'avis de la commission n'était pas suivi sur ces deux amendements - hypothèse incongrue - autorisons-nous notre rapporteur à se rallier à l'amendement n° 11 ainsi qu'au n° 13 qui modifie l'intitulé de la proposition de loi ?

Il en est ainsi décidé.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11, 6, 10, 8, 2, 9, 12, 3, 5 rectifié, 4 rectifié, à l'article unique, ainsi qu'aux amendements n^{os} 7 et 13 relatifs à l'intitulé de la proposition de loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous prononcer pour des amendements de suppression sur un texte qui a été rejeté n'a pas de sens.

M. Alain Richard. – Mon amendement, s'il était adopté, devrait dans la logique de la commission devenir une nouvelle proposition de loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si nous reconnaissons une erreur de procédure, nous pourrions parfaitement émettre un avis de sagesse sur les amendements n^{os} 11 et 13, ce qui permettrait de sauver la proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Il n'y a aucune erreur de procédure. Nous en avons décidé autrement et le Sénat se prononcera cet après-midi sur le texte adopté par l'Assemblée nationale, conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Peut-être l'esprit progressera-t-il et vous conduira-t-il à ne pas vous opposer au texte par principe et à adopter les deux amendements...

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. GRAND	1	Favorable
M. Alain MARC	14	Favorable
M. RICHARD	11	Défavorable
Mme LHERBIER	6	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMBAT	10	Défavorable
Mme LHERBIER	8	Défavorable
M. REICHARDT	2	Défavorable
Mme LHERBIER	9	Défavorable
M. Alain MARC	12	Défavorable
M. REICHARDT	3	Défavorable
M. REICHARDT	5 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	4 rect.	Défavorable
Intitulé de la proposition de loi		
Mme LHERBIER	7	Défavorable
M. RICHARD	13	Défavorable

La réunion est close à 14 h 25.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de M. Jean-Noël Cardoux, président -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Désignation d'un membre du bureau

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Je souhaite tout d'abord la bienvenue au sein de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) à Mme Cathy Apourceau-Poly, désignée par le groupe CRCE pour succéder à M. Watrin, qui a démissionné le 30 juin dernier.

L'ordre du jour de notre séance appelle d'ailleurs, en premier lieu, la désignation d'un secrétaire afin, là encore, de succéder à Dominique Watrin.

Conformément au règlement de la Mecss, chaque groupe politique doit être représenté au sein du bureau. Je propose donc la désignation de Mme Apourceau-Poly.

Il n'y a pas d'opposition ?

Mme Cathy Apourceau-Poly est désignée secrétaire de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

Échange de vues sur le programme de travail et nomination de rapporteurs

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Notre ordre du jour prévoit ensuite la définition du programme de travail de la Mecss pour les prochains mois.

Je vous indique que, lors de sa dernière réunion en date du 23 octobre, le bureau de la commission des affaires sociales s'est penché sur la question des sujets de contrôles de l'année 2019. Les sujets suivants me semblaient relever plus spécifiquement de la compétence de la Mecss.

Il y a tout d'abord le désormais traditionnel travail de notre rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale. Ce serait le cinquième rapport du genre, et cela me semble vraiment nécessaire en l'absence d'une véritable « loi de règlement » du financement de la sécurité sociale.

Nous devrions également effectuer un travail sur le cadre constitutionnel et organique des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), notamment dans la perspective d'une possible révision de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Un tel travail devrait aussi, me semble-t-il, être conduit par le rapporteur général, notamment en sa qualité de rapporteur pour avis de notre commission sur le projet de loi constitutionnelle dont l'Assemblée nationale a commencé l'examen. Nous savons l'importance des enjeux de cette révision pour les LFSS.

Il n'y a pas d'opposition pour confier ces deux rapports à Jean-Marie Vanlerenberghe ?

Il en est ainsi décidé.

La Mecss pourrait également se pencher sur un sujet plus spécifique, auquel le président Alain Milon tient tout particulièrement, sur la construction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Nous savons que de nombreuses questions se posent, par exemple celle de la faible transversalité entre sous-objectifs, ce que l'audition de ce matin « pour suite à donner » de l'enquête de la Cour des comptes sur les centres hospitaliers universitaires (CHU) a encore montré. Nos collègues Catherine Deroche et René-Paul Savary m'ont fait connaître leur intérêt pour ce travail. Avez-vous une opposition à ce que nous désignons ce binôme de rapporteurs ?

Il en est ainsi décidé.

Enfin, la Mecss pourrait étudier le financement de la dépendance, ainsi que cela a été suggéré en conclusion de la présentation du rapport sur la situation dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Bernard Bonne devant la commission, le 7 mars dernier. La question de la possible mobilisation d'une fraction de CSG ou de CRDS après l'extinction de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) se posera nécessairement... En sa qualité de rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour ce qui concerne le secteur médico-social, Bernard Bonne pourrait, là aussi, se charger de ce rapport. Mes chers collègues, l'un d'entre vous souhaiterait-il travailler avec lui sur ce sujet ?

Mme Michelle Meunier. – Je suis prête à me porter volontaire.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Pouvons-nous donc considérer que nous confions ce rapport à Bernard Bonne et Michelle Meunier ?

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Mes chers collègues, avez-vous d'autres suggestions pour les travaux de la Mecss en 2019 ?

M. Yves Daudigny. – Nous avons présenté en juin dernier, avec Catherine Deroche et Véronique Guillotin, un rapport sur l'accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé. Il serait pertinent de conduire une étude similaire sur les dispositifs médicaux. Le cas échéant, le même trio de rapporteurs pourrait être désigné par notre mission.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Il n'y a d'opposition à un tel projet ? Je suis donc d'accord, Monsieur Daudigny, sous la seule réserve de la compatibilité de ces travaux avec la charge de travail de chacun. Nous pourrions le confirmer formellement au début de notre prochaine réunion.

Je vous remercie de votre participation.

La réunion est close à 15 h 25.

COMMISSION MIXTES PARITAIRES

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de M. Éric Woerth, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de finances pour 2019

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2019 s'est réunie le 12 décembre 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau constitué de M. Éric Woerth, député, président, de M. Vincent Éblé, sénateur, vice-président, de M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale et de M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

M. Éric Woerth, député, président. – L'Assemblée nationale a été saisie d'un projet de loi qui comprenait 86 articles. Elle en a ajouté 163 et supprimé 1, adoptant le texte en première lecture le 20 novembre dernier.

Le Sénat, pour sa part, a adopté hier le texte en première lecture. Il a supprimé 32 articles, en a modifié 94 et en a ajouté 115. Il a par ailleurs adopté 122 articles conformes et a maintenu la suppression d'un article.

Notre commission mixte paritaire est donc chargée d'élaborer un texte sur les 241 articles restant en discussion.

Si vous en êtes d'accord, je donnerai d'abord la parole au président Vincent Éblé, puis nous entendrons Albéric de Montgolfier, rapporteur pour le Sénat, et Joël Giraud, rapporteur pour l'Assemblée nationale, qui nous diront s'il leur paraît envisageable, et dans quelles conditions, que la commission mixte trouve un accord sur un texte.

M. Vincent Éblé, sénateur, vice-président. – Je serai bref car je ne vois rien à ajouter ni à retrancher à cette introduction.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a achevé en première lecture hier l'examen du projet de loi de finances pour 2019 et nous nous retrouvons déjà, mais nous devrions conclure assez vite....

Nous étions en désaccord sur la baisse des prélèvements obligatoires, sur l'insuffisance de la maîtrise des dépenses publiques et l'engagement des réformes structurelles.

Comme ce budget devait être selon le Gouvernement le « budget du pouvoir d'achat », nous avons essayé d'être conformes à ses intentions et nous avons d'emblée supprimé les hausses de la fiscalité énergétique prévues dès l'an dernier, suppression à laquelle s'est ensuite rallié le Gouvernement.

Nos points de désaccord portent aussi sur l'impôt sur la fiscalité immobilière et la suppression de la taxe d'habitation.

Nous avons également rejeté un certain nombre de missions : *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Cohésion des territoires, Écologie, développement et mobilité durables, Immigration, asile et intégration, Sécurités et Sport, jeunesse et vie associative*.

Au-delà, le Sénat a modifié bon nombre de dispositions du projet de loi en première lecture, qui sont des sujets de désaccord. Nous avons aussi adopté un amendement portant article additionnel pour acter le gel de la hausse des taxes sur les carburants, dès le 14 novembre en commission des finances et le 26 novembre en séance publique. Pour mémoire, nous avons déjà refusé la trajectoire de la fiscalité énergétique présentée dans le projet de loi de finances pour 2018, pour 2019 et les années suivantes, et notre collègue Jean-François Husson, rapporteur spécial, avait évoqué le risque de « bonnets rouges » et parlé de fiscalité « punitive ». Le Sénat a donc confirmé son vote de l'année dernière et alerté le Gouvernement depuis longtemps. Il faudrait donc remercier le Sénat, sans évoquer les attermolements du Gouvernement, qui dispose désormais de l'article 18 *terdecies*, permettant de stabiliser la fiscalité pesant sur les carburants.

En termes de fiscalité énergétique, nous avons aussi adopté des amendements tendant à créer une franchise de taxe générale sur les activités polluantes à hauteur de ce qui ne peut être recyclé et sur le gazole non routier (GNR).

Le Sénat a également adopté un article additionnel afin de faire échec à l'arbitrage des dividendes, à la suite d'un article du *Monde*, à l'initiative de la quasi-totalité des groupes politiques et sur un avis de sagesse du Gouvernement. L'Assemblée nationale pourra sans doute le conserver, car nous considérons que ce dispositif « tourne ».

Afin d'inscrire ce budget dans une trajectoire favorable au pouvoir d'achat, le Sénat a adopté d'autres mesures comme le relèvement du quotient familial.

Parmi les autres mesures, figurent notamment l'extension de l'exception aux conditions de déductibilité des charges de copropriété pour la détermination du revenu net foncier imposable de 2018 aux dépenses afférentes aux travaux subventionnés, le refus de la prise en charge du coût des exonérations de la taxe d'habitation par les collectivités territoriales à hauteur de 75 %, l'extension du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital aux gains constatés lors d'une sortie anticipée d'un plan d'épargne en actions et l'introduction d'une franchise de 10 000 euros en deçà de laquelle le plafond de la réduction d'impôt au titre des dépenses de mécénat ne s'applique pas – je crois qu'il y a un accord sur ce dernier point. En outre, le Sénat a amélioré le « pacte Dutreil », s'est opposé au relèvement du seuil d'imposition sur les revenus des non-résidents, a supprimé des petites taxes – comme celle sur les radioamateurs, dont la collecte est quatre fois plus coûteuse que son rendement – et exonéré de fiscalité les sommes mises dans le cadre du loto du patrimoine.

En seconde partie, le Sénat a étendu le crédit d'impôt pour la transition énergétique pour les fenêtres, est revenu sur la suppression de l'exonération de taxe spéciale sur les conventions d'assurances, dont l'effet aurait été de renchérir le coût des emprunts, a supprimé la réforme des valeurs locatives des locaux industriels, a proposé des améliorations à la réforme de la taxe de séjour et est revenu sur des suppressions de dépenses fiscales. À la suite des conclusions d'une mission d'information sur Alstom, le Sénat a également

conditionné le bénéfice du crédit d'impôt recherche à l'engagement de l'entreprise de maintenir son activité sur le territoire national pendant trois ans. Enfin, le Sénat a intégré en seconde délibération l'une des annonces du Président de la République sur la revalorisation de la prime d'activité, malgré le flou qui entoure encore actuellement ce dispositif.

Ceci n'est qu'un panorama, non exhaustif, des mesures adoptées par le Sénat, le président Éric Woerth ayant rappelé le nombre d'articles modifiés, supprimés ou ajoutés par le Sénat. Si la commission mixte paritaire ne devait pas aboutir, beaucoup de dispositions adoptées par le Sénat pourraient être reprises sans difficulté, ce que m'a confirmé le rapporteur général de l'Assemblée nationale, Joël Giraud, et je l'en remercie. Cependant, il y en a bien d'autres pour lesquelles un accord avec la majorité de l'Assemblée nationale est difficile à envisager.

En tout état de cause, je crois que nous avons tous le sentiment de quelque chose d'inachevé. Avec les différentes annonces, les grands équilibres financiers vont être fortement modifiés par rapport au projet de loi de finances de départ. Nous ne savons pas aujourd'hui quel sera le montant exact du déficit, s'il y aura des mesures en recettes ou un nouveau projet de loi de finances rectificative, quelle sera la nouvelle trajectoire des finances publiques. Malheureusement le délai constitutionnel d'examen des lois de finances ne nous permet pas de travailler plus longuement sur ce budget, ce qui aurait été nécessaire dans ce contexte. Je crains que nous ne trouvions pas d'accord dans le peu de temps qui nous reste : nous ne sommes pas d'accord sur la dégradation du solde budgétaire et sur l'absence d'économies sur les dépenses publiques.

M. Éric Woerth, député, président. – Les positions des deux assemblées me semblent assez éloignées. Le travail du Sénat a été important. M. le rapporteur pour l'Assemblée nationale, pouvez-vous trouver des points de conciliation ?

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est notre seconde commission mixte paritaire sur un texte budgétaire cette année et nous sommes très heureux de vous accueillir ici. Je pense que cette réunion va connaître le même sort que la première puisqu'un accord paraît davantage hors de portée que sur le projet de loi de finances rectificative mais je tiens à souligner que le temps d'échange a été extrêmement fructueux et que la discussion entre les représentants de nos deux assemblées est très utile.

Cette réunion permet de constater nos convergences, qui sont plus nombreuses qu'il y paraît. Je remercie en particulier mon homologue Albéric de Montgolfier, avec lequel nous avons effectivement eu une réunion de travail ce matin. Ce temps d'échange permet aussi de prendre acte de nos divergences.

Comme l'an dernier, cette commission mixte paritaire ne me semble pas pouvoir être conclusive, et en grande partie pour les mêmes raisons.

En effet, le Sénat a rejeté les crédits de six missions du budget général et les crédits d'un compte d'affectation spéciale. Il a ainsi amélioré de près de 57 milliards d'euros le solde budgétaire de l'État au détriment de la suppression de tous les crédits de missions telles que *Agriculture, Sécurité, Écologie, développement et mobilité durables, Cohésion des territoires...* Cette amélioration est donc largement formelle car elle résulte d'un budget pour lequel l'État renoncerait à assurer certaines de ses missions.

Par ailleurs, le nombre record d'articles en discussion et sur lesquels il subsiste des désaccords, parfois majeurs, rend totalement improbable la possibilité qu'un texte puisse être adopté et encore plus improbable qu'il soit adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat, et ce d'autant plus que des amendements du Gouvernement, sans doute significatifs, restent à venir.

Sans reprendre la liste de nos désaccords, qui sont nombreux, j'aimerais souligner que nous aurions pu, si nous avions eu plus de temps, arriver à des conclusions positives sur certains d'entre eux.

Je le redis, nous sommes saisis cette année d'un nombre record d'articles. Cela s'explique principalement par le fait que le projet de loi de finances rectificative de fin d'année n'a comporté aucune disposition fiscale, ce qui est plus conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, comme je l'avais souligné, ainsi que mon homologue au Sénat.

Le projet de loi de finances adopté en Conseil des ministres comportait 86 articles, y compris l'article liminaire.

En première lecture, l'Assemblée nationale en a ajouté 163. Le Sénat devait donc examiner 249 articles dont un article que nous avons supprimé, l'article 26 relatif à la taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions.

En première lecture, le Sénat a, à son tour, ajouté 115 articles.

Ce sont donc au total 364 articles qui ont été examinés durant les premières lectures devant nos deux assemblées.

Il y a eu, il faut le souligner, 123 votes conformes du Sénat, en comptant la suppression conforme de l'article 26. Autrement dit, le Sénat a adopté en des termes identiques 122 articles, soit un tiers des articles discutés.

Il reste donc 241 articles en discussion dans le cadre de cette commission mixte paritaire, au lieu de 150 l'année dernière. C'est près d'une centaine de plus.

L'an dernier, la commission mixte avait constaté un échec pour 150 articles en discussion. Il est donc très probable qu'un désaccord soit à nouveau constaté dès lors que le nombre d'articles à examiner atteint 241.

Sur ces 241 articles, à ce stade, j'envisage de proposer à la commission des finances de l'Assemblée nationale de retenir, pour 90 d'entre eux, la position du Sénat, et cela ne concerne pas seulement ceux dont le Gouvernement est à l'origine. Il en est ainsi par exemple, bien évidemment, de l'article 18 *terdecies* relatif au gel de la trajectoire carbone.

En revanche, pour 150 articles, je n'envisage pas à ce stade de proposer de retenir la version adoptée par le Sénat. Plus en détail, j'envisage de proposer :

- la suppression de 77 articles, dont l'article 19 sur le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques pour le GNR ;

- le rétablissement du texte adopté par l'Assemblée nationale pour 44 articles ;

- une rédaction alternative pour 29 articles.

Cela signifie qu'au total, je proposerai de conserver plus du tiers des articles insérés par le Sénat.

Si mes avis sont tous suivis, le texte que l'Assemblée nationale adoptera en nouvelle lecture contiendra au total 280 articles dont 206, soit les trois quarts, auront été adoptés en des termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Ces chiffres démontrent l'utilité de la navette parlementaire et l'enrichissement indéniable du texte qu'elle a permis. Nos divergences sont cependant encore nombreuses, ce qui ne nous empêche pas de poursuivre ce dialogue institutionnel, particulièrement fécond cette fois-ci. Nous ne pouvons donc pas conclure sur un accord cette commission mixte.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sans revenir sur vos propos, le Sénat regrette de ne pas avoir plus de temps pour travailler en amont. Pour des textes aussi spécifiques que les projets de loi de finances, qui comprennent plusieurs parties dissociables, il serait souhaitable de pouvoir conclure des accords partiels en commission mixte paritaire. Il est regrettable de rejeter 200 articles alors que nous pourrions alléger la nouvelle lecture.

M. Éric Woerth, député, président. – Je partage votre point de vue. Peut-être faudrait-il introduire cette possibilité dans la prochaine révision constitutionnelle.

Mme Véronique Louwagie, députée. – À l'instar du rapporteur général du Sénat, je m'interroge sur le calendrier qui va nous être proposé.

M. Éric Woerth, député, président. – J'étais ce matin, avec le rapporteur général, à la Conférence des présidents : nous en avons profité pour interroger le Gouvernement, mais nous n'en savons pas plus sur le calendrier. Le Gouvernement a annoncé qu'il éclaircirait la situation aujourd'hui. Il semble que le projet de loi de finances serait moins impacté que le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Je ne sais pas s'il s'agirait d'un PLFSS rectificatif ou si la discussion pourrait s'engager selon la procédure prévue à l'article 10 de la Constitution. Nous sommes également dans l'incertitude quant aux modalités de financement des mesures annoncées.

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons effectivement soulevé la question du calendrier en Conférence des Présidents ce matin. La langue française comprend deux mots : « éclaircir » et « régler ». Nous devrions avoir des éclaircissements mais la situation ne sera pas réglée dans l'après-midi. La seconde délibération au Sénat sur l'article relatif à la prime d'activité permet de pouvoir travailler sur ce sujet à l'Assemblée nationale. Les autres dispositions annoncées relèvent du PLFSS. Nous ne devrions pas être concernés par une réouverture de la session entre Noël et le jour de l'An. En matière de recettes, je ne sais pas si tout sera réglé d'ici à la séance publique : il pourrait y avoir un projet de loi de finances rectificative en tout début d'année 2019.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Pour être encore plus précis, en seconde délibération, le Sénat a accepté de revenir sur la question de la prime d'activité. Reste à savoir notamment si le PLFSS peut régler la question de la défiscalisation des heures supplémentaires, en même temps que celle de leur désocialisation.

En revanche, il me semble qu'il y a trois sujets qui peuvent être difficilement réglés sans projet de loi de finances rectificative ou en tout cas sans texte financier spécifique.

D'abord, il y a la question de l'éventuelle prime qui pourrait être accordée volontairement par les entreprises et qui serait défiscalisée, dite « prime de Noël » : je ne vois pas d'article de rattachement à ce stade. Ensuite, comme le disait M. Giraud, il s'agit des éventuelles mesures de recettes – je ne sais pas ce que le Gouvernement envisage pour les grandes entreprises et les autres, vous êtes comme moi parfaitement au courant des idées qui circulent : là, objectivement, je ne vois pas d'article ouvert, notamment concernant l'impôt sur les sociétés et même en étant bienveillant, donc cela semble *a priori* impossible. Et il reste la question de l'équilibre général du budget : on va, de manière importante, dégrader le solde, même si cela passe par un PLFSS, de telle sorte qu'on sortirait très largement des données initiales du tableau d'équilibre.

Voilà donc les trois éléments qui, à mon sens, peuvent difficilement être rattachés, soit au projet de loi de finances, qui est encore en discussion à l'Assemblée nationale, soit au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui est déjà voté.

M. Éric Woerth, député, président. – L'article liminaire sera fortement impacté, en effet, ainsi que les tableaux d'équilibre.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2019.

Jeudi 13 décembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et commission mixte paritaire sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions se sont réunies au Sénat le 13 décembre 2018.

Les commissions mixtes paritaires ont tout d'abord procédé à la désignation de leurs bureaux, identiques et ainsi constitués : M. Philippe Bas, sénateur, président ; Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente ; M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale et M. Didier Paris, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Les commissions mixtes paritaires ont procédé ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je souhaite la bienvenue à nos collègues députés.

Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous vous remercions pour votre accueil. En première lecture, la majorité sénatoriale a profondément modifié les deux projets de loi, au profit parfois d'améliorations utiles, d'enrichissements bienvenus et de compléments nécessaires sur lesquels l'Assemblée nationale n'est pas revenue ou qu'elle a prolongés. D'autres modifications, plus substantielles, ont remis en cause l'équilibre général de la réforme et traduisent une divergence de points de vue que les débats à l'Assemblée nationale et le vote des députés ont confirmée.

En dépit de nos convergences par ailleurs nombreuses et de discussions préparatoires de bonne tenue, hier, entre rapporteurs, les points de désaccord entre nos assemblées apparaissent trop importants pour que les commissions mixtes paritaires puissent aboutir.

Le premier désaccord concerne les orientations budgétaires pluriannuelles, que nous souhaitons à la fois ambitieuses et réalistes.

En outre, sur le volet civil, notre attachement à l'objectif d'efficacité nous conduit à diverger sur plusieurs sujets, principalement sur l'extension du recours aux modes de règlement alternatif des différends et l'encadrement des services en ligne, en particulier la certification des legal techs, les modalités de révision de la pension alimentaire et la réforme de la procédure du divorce contentieux. Les conditions de la représentation obligatoire, la compétence exclusive du notaire en matière de recueil du consentement à l'assistance médicale à la procréation, les conditions du changement de régime matrimonial, la réforme du régime des tutelles, les modalités de la procédure sans audience et de la procédure dématérialisée en cas de petits litiges, les modalités d'inventaire et de contrôle des comptes de gestion des personnes protégées, la réforme des juridictions consulaires et la définition de la consultation juridique représentent également des points d'achoppement.

S'agissant de la réorganisation territoriale, les divergences portent en particulier sur l'expérimentation des fonctions d'animation et de coordination attribuées à certains chefs de cours d'appel, supprimée par le Sénat et rétablie par l'Assemblée nationale. Des désaccords existent également sur la dénomination des tribunaux judiciaires et des chambres de proximité, ainsi que sur les conditions de spécialisation contentieuse.

Nous souhaitons que la réforme de l'aide juridictionnelle soit précédée d'une évaluation précise de l'état du droit existant et des conséquences éventuelles d'une telle réforme sur l'accès des justiciables à la justice, au travers de la mission d'information installée par l'Assemblée nationale et de la concertation lancée par le Gouvernement.

Enfin, les divergences portant sur l'ensemble des articles du projet de loi organique résultent naturellement des désaccords sur les dispositions précitées du projet de loi ordinaire. L'Assemblée nationale ne voit dans ce texte que le prolongement de la loi ordinaire et non l'occasion d'une réforme profonde et sans concertation du statut de la magistrature.

M. Didier Paris, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les divergences ne paraissent pas moindres sur les dispositions à caractère pénal du projet de loi. Sur ce volet, nous avons veillé à trouver une voie médiane entre l'objectif de simplification de la procédure pénale et la nécessaire garantie des droits, à mieux protéger et lutter contre le terrorisme, à moderniser et personnaliser les peines ainsi qu'à enrichir les dispositions relatives aux prisons.

Sur plusieurs sujets, nos positions sont apparues trop éloignées pour faire l'objet d'un compromis, en particulier sur l'habilitation donnée par l'Assemblée nationale au Gouvernement pour légiférer par ordonnance afin de réformer la justice pénale des mineurs, sur la plainte en ligne, sur le régime de la visioconférence et sur la place à donner à l'emprisonnement ferme et à la probation dans l'échelle des peines correctionnelles. Des divergences demeurent également sur les moyens de l'harmonisation et de la simplification des règles encadrant le recours aux interceptions, à la géolocalisation et à l'enquête sous pseudonyme, sur la présentation systématique au parquet à fin de prolongation de la garde à vue, sur l'assistance de la victime par un avocat dès le dépôt de plainte, sur le régime des perquisitions, sur les dispositions relatives au juge unique, sur le régime de l'amende forfaitaire délictuelle, sur la création d'une procédure de comparution différée, sur les règles de compétence des juridictions françaises pour connaître de crimes commis à l'étranger, sur la création, acceptée par l'Assemblée nationale mais rejetée par le Sénat, d'un parquet national antiterroriste et sur le caractère obligatoire de la représentation par un avocat en cas de pourvoi devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

En définitive, il ne nous paraît pas possible de parvenir à un accord et nous vous invitons à constater l'échec des deux commissions mixtes paritaires.

M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je me bornerai à formuler de brèves observations, compte tenu de l'impossibilité dans laquelle nous nous sommes trouvés, avec nos collègues rapporteurs de l'Assemblée nationale, de parvenir à un compromis, tant les points de divergence sur ces textes sont nombreux.

En première lecture, le Sénat s'est efforcé d'adopter des textes plus équilibrés et aboutis que ceux présentés par le Gouvernement, en s'inspirant des travaux de la mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice, publiés au mois d'avril 2017, et des dispositions de la proposition de loi et de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice qu'il avait adoptées, le 24 octobre 2017, à l'initiative de Philippe Bas.

Nous avons souhaité proposer une réforme à la hauteur des enjeux concernant tant les moyens que l'organisation et le fonctionnement de la justice. Nous avons tout d'abord rétabli la trajectoire budgétaire que le Sénat avait adoptée dès octobre 2017, comportant une hausse des crédits de 33,8 % en cinq ans, pour atteindre 9 milliards d'euros, quand celle prévue par le Gouvernement était bien en deçà de ce montant avec une progression de 23,5 % sur la même période. Par comparaison, la dernière loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, dite loi Perben, avait permis une augmentation des moyens de la justice de 37,2 % sur cinq ans. La hausse des crédits que nous avons proposée incluait en outre la création de 13 700 emplois, quand le Gouvernement en prévoyait 6 500.

Le Sénat a ensuite veillé à ce que la nouvelle organisation de la première instance préserve le maillage territorial et la proximité de l'institution judiciaire. Tout en acceptant la mise en place d'une gestion commune du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance,

qu'il avait déjà approuvée dans la proposition de loi sur le redressement de la justice, en retenant la dénomination de tribunal de première instance, il s'est assuré, par la mise en place de chambres détachées, qu'aucun site judiciaire ne serait fermé, et a prévu un mécanisme d'encadrement de toute évolution de la carte judiciaire. Il a également créé une fonction de juge chargé des contentieux de proximité.

Refusant une justice au rabais qui risquait de fragiliser encore davantage la situation des personnes les plus vulnérables, le Sénat s'est attaché à garantir l'accès au juge pour tous les justiciables, en supprimant par exemple l'extension de la tentative obligatoire de résolution amiable des litiges préalable à toute saisine du juge, en raison de l'absence d'évaluation du dispositif instauré en 2016 et de l'impossibilité probable pour les conciliateurs de justice d'absorber ce surcroît d'activité.

Nous avons limité la déjudiciarisation de la révision des pensions alimentaires aux hypothèses dans lesquelles les parties ont trouvé un accord, pour éviter qu'en cas de désaccord, la fixation de la contribution repose exclusivement sur l'application mathématique d'un barème, sans possibilité de prise en compte de la situation particulière des parties et de l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le fait actuellement le juge.

Le Sénat a également souhaité encadrer la dématérialisation des procédures, conserver la phase de conciliation en matière de divorces contentieux et maintenir un contrôle effectif des comptes de gestion des personnes en tutelle.

Il a également pris les mesures nécessaires pour assurer l'avenir de l'aide juridictionnelle.

M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – En matière pénale, le Sénat a veillé à concilier l'accroissement des prérogatives du parquet, que nous n'avons pas contesté dans son principe, et des moyens d'investigation des services d'enquête, ainsi que la simplification de la procédure pénale, que nous avons soutenus, avec le respect des libertés individuelles et du rôle du juge d'instruction. Dans cette recherche d'un meilleur équilibre que celui proposé par le Gouvernement, le Sénat a notamment maintenu la présentation au procureur pour la prolongation de la garde à vue et introduit la possibilité d'être assisté par un avocat lors d'une perquisition. En complément d'une procédure pénale garante de la présomption d'innocence, nous avons adopté de nombreuses dispositions proposant une nouvelle politique d'exécution des peines, à la fois plus ferme, plus prévisible et plus efficace.

Quant au plan pénitentiaire présenté le 12 septembre 2018 en Conseil des ministres, le Sénat n'a pu que constater l'abandon du projet de création de 15 000 nouvelles places de prison d'ici 2022, qui constituait pourtant un engagement du Président de la République lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2017 et une nécessité au regard de l'état très dégradé de notre parc immobilier carcéral, dénoncé dans le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice. De plus, l'essentiel des 7 000 places livrées d'ici 2022 repose sur des constructions engagées par les gouvernements précédents : ainsi, les ambitions réelles du Gouvernement se résument désormais à la création de 2 130 places de structures d'accompagnement vers la sortie.

Au terme de ses travaux, l'Assemblée nationale a rétabli, à quelques ajustements près, les dispositions du texte initial du Gouvernement, témoignant ainsi d'une absence de volonté réelle d'aboutir à un texte consensuel. Elle a, en outre, ajouté une trentaine de

nouveaux articles au projet de loi, qui en comptait initialement 57, privant ainsi le Sénat de la possibilité de débattre de ces nouveaux sujets avant la réunion des commissions mixtes paritaires, quelques heures seulement après la fin de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. La méthode me semble quelque peu... exotique.

Ces nouvelles dispositions s'ajoutent aux nombreux points de désaccord avec le projet initial du Gouvernement qui avaient donné lieu à des modifications au Sénat, remises en cause par l'Assemblée nationale. Je citerai l'habilitation du Gouvernement à réformer par ordonnance les règles relatives à la justice pénale des mineurs – le sujet paraît suffisamment important pour mériter un véritable débat apaisé, d'ailleurs promis en dehors du débat sur les présents textes par la garde des sceaux avant qu'elle ne revienne sur la parole donnée et ne recoure soudainement à une habilitation « pour se contraindre elle-même » selon ses propres mots.

Il y a également : la modification des règles de recherche dans le fichier national des empreintes génétiques ; la possibilité de juger les délits de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse par ordonnance pénale ; la création d'un parquet antiterroriste dédié, susceptible de remettre en cause l'efficacité de notre système judiciaire. Le Sénat souhaitait le maintien du système actuel, d'autant plus efficace que le parquet près du tribunal de grande instance de Paris avait vu ses compétences élargies à la lutte contre le crime organisé. L'Assemblée nationale a également proposé une réécriture des dispositions relatives au renseignement pénitentiaire moins d'un an après la publication de la loi du 30 octobre 2017. Elle a aussi prévu la fusion des greffes du nouveau tribunal judiciaire et des conseils de prud'hommes lorsqu'ils sont situés dans une même commune ainsi que l'allègement drastique du contrôle du juge en matière de tutelle, avec un risque de moindre protection des personnes vulnérables. Enfin, elle a prévu la ratification de diverses ordonnances.

Sans être opposés par principe à certaines de ces propositions, la méthode utilisée n'ayant pas permis au Sénat d'en débattre, nous ne pouvons les accepter.

Je ne m'étendrai pas sur le projet de loi organique, les modifications apportées par le Sénat ayant subi à l'Assemblée nationale le même sort que celles apportées au projet de loi ordinaire.

J'ajouterai à cette longue liste la dommageable suppression du tribunal économique, malgré le consensus du monde judiciaire depuis le rapport commis sous la présidence de Philippe Bas en avril 2017.

Soulignons une notable exception : le vote conforme, par l'Assemblée nationale, de la disposition introduite par le Sénat visant à élargir le délit d'entreprise individuelle terroriste.

Les divergences majeures sur le fond sont apparues si nombreuses lors de nos échanges, fort courtois au demeurant, avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale qu'elles nous ont donné une certaine idée de l'infini... Dès lors, les commissions mixtes paritaires ne peuvent qu'échouer.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – À l'écoute des rapporteurs, nous avons la confirmation de l'échec des commissions mixtes paritaires que nous soupçonnions depuis plusieurs heures. La situation apparaît particulière : les débats à l'Assemblée nationale se sont révélés chaotiques, l'opposition du monde judiciaire – barreaux, syndicats de

magistrat, greffiers – est apparue générale et le vote par les députés a frôlé l'incident politique puisque trois voix seulement pouvaient en faire basculer l'issue. Le résultat montre à nouveau l'incroyable surdité du Gouvernement et de sa majorité face aux mobilisations.

Le Sénat a travaillé de manière constructive. Hélas, ses apports, notamment sur la place du juge face au renforcement des droits du parquet, sur les moyens de la justice, sur l'administration pénitentiaire et sur la fusion entre tribunaux d'instance et de grande instance, ont été balayés par le vote, à l'Assemblée nationale, de centaines d'amendements. Que dire, en outre, du recours à une habilitation pour réformer l'ordonnance de 1945, dont nous avons été informés au détour d'une question d'actualité posée à la garde des sceaux ? Il était alors pourtant acquis que le Sénat ne débattrait plus du texte et la commission des lois de l'Assemblée nationale s'était déjà réunie. La méthode interroge sur la conception du débat parlementaire par la majorité ! Quoi qu'il en soit, l'échec des commissions mixtes paritaires effacera le travail mené par le Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je partage l'analyse de Marie-Pierre de la Gontrie et je m'étonne du caractère absurde de la situation au regard de l'étendue de nos désaccords. J'espère qu'ils ne sont pas en réalité si profonds que les rapporteurs l'ont exposé. Nous devrions, il me semble, nous accorder sur deux points. Peut-être nos présidents, bien que la démarche soit inhabituelle, pourraient-ils les faire adopter et, ainsi, donner un caractère formel à nos protestations ?

Nous devrions d'abord considérer que le recours généralisé à la procédure accélérée devient insupportable. L'Assemblée nationale a adopté, il y a quelques heures, trente articles additionnels que nous n'avons pu étudier. La méthode n'a aucun sens. La systématisation de la procédure accélérée, si elle a débuté avant la présente législature, représente une nouveauté dans l'histoire parlementaire française. Nous devrions de concert, par respect pour le bicamérisme, refuser une telle provocation !

Je vous invite également à protester contre la procédure utilisée s'agissant de la réforme de la justice pénale des mineurs par ordonnance. La garde des sceaux a failli à ses engagements ! Par solidarité parlementaire, les députés aurait dû rejeter un amendement privant le Sénat d'un nécessaire débat sur un sujet majeur.

M. Philippe Gosselin, député. – Les propos tenus reflètent la traditionnelle sagesse du Sénat. Je puis vous le confirmer : les débats ont été chaotiques à l'Assemblée nationale, souvent interrompus et maintes fois tardivement prolongés. Ils se sont clos dans la nuit de mardi à mercredi par un scrutin public, dont le résultat fut particulièrement serré. Je regrette l'absence de vote solennel s'agissant d'un projet de loi organique.

La mobilisation du monde judiciaire, qui a également rassemblé des médiateurs et des associations de tuteurs, n'a guère été entendue. La méthode du Gouvernement jette un trouble, aggravé par l'épisode relatif à la réforme de la justice des mineurs. Nous connaissons, à l'Assemblée nationale, les « missions flash », qui parfois peuvent s'avérer utiles. Désormais, nous avons les « amendements flash » du Gouvernement, déposés et examinés quelques minutes après avoir été annoncés au cours d'une séance de questions d'actualité. Sur un sujet si sensible, Mme la garde des sceaux a souhaité se protéger de la suite des événements...

Le groupe Les Républicains (LR) de l'Assemblée nationale se trouve en désaccord profond avec la majorité gouvernementale s'agissant de la construction de places de prison. Le projet de loi s'en tient aux ambitions de M. Urvoas, fort éloignées des promesses de campagne

de M. Macron. Le bilan sera forcément décevant en 2022. Nous regrettons également le caractère insuffisamment inclusif de la justice : il aurait fallu réformer la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Enfin, nous nous sommes opposés à cette réorganisation de la carte judiciaire qui ne dit pas son nom et à la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance : elle conduira à la fermeture de points d'accès au droit et à la justice, notamment dans les départements les plus ruraux. Au sein même de l'Assemblée nationale, vous aurez compris que les divergences existent.

M. Didier Paris, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

L'Assemblée nationale a examiné des textes profondément modifiés par le Sénat. Nous avons certes ajouté des articles, mais vous aviez précédemment détricoté les projets du Gouvernement ! Nos situations étaient donc similaires... M. Gosselin souhaitait un vote solennel : je m'en étonne, car aucun groupe politique n'en a fait la demande lors de la réunion de la Conférence des présidents.

Chacun en est conscient : l'ordonnance du 2 février 1945 doit évoluer. À l'Assemblée nationale, nous y travaillons depuis plusieurs mois. L'ordonnance qui fera suite à l'habilitation ne s'appliquera pas avant la présentation du projet de loi de ratification au Parlement : soyez rassurés, le débat se tiendra donc.

L'examen des projets de loi fut certes long et haché à l'Assemblée nationale, mais ce contexte n'a nullement empêché le débat de se tenir. Quant à la mobilisation des professions judiciaires, elle a été entendue : la ministre et la majorité parlementaire ont apporté de très nombreuses explications pour apaiser leurs craintes. L'écoute, toutefois, doit exister des deux côtés... En outre, une concertation s'est tenue pendant un an, préalablement au dépôt de la réforme au Parlement.

Mme Naïma Moutchou, députée. – Je réfute le tableau caricatural dressé par le Sénat qui, au demeurant, a refusé tout débat, il y a peu, sur les propositions de loi relatives à la manipulation de l'information, dont j'étais la rapporteure... Sur les textes relatifs à la justice, au contraire, les échanges n'ont pas manqué en commission comme dans l'hémicycle. Seulement, nos visions diffèrent : les amendements votés par le Sénat revenaient sur la simplification des procédures et la proximité de la justice que nous souhaitions.

Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous pourrions prendre ensemble la résolution d'éviter d'alourdir un projet de loi par des dispositions additionnelles lorsque la procédure accélérée est engagée, y compris lorsque le Sénat l'examine après l'Assemblée nationale... – car le risque d'échec de la commission mixte paritaire est alors élevé.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Monsieur Sueur, la procédure est certes accélérée, mais nous savons tous que nos désaccords sont trop importants pour espérer dans tous les cas aboutir au succès de nos commissions mixtes paritaires. Toutefois, lorsque nous le pouvons, nous ne ménageons pas nos efforts pour trouver un accord avec le Sénat. Du reste, depuis le début de la législature, les commissions mixtes paritaires sur les textes examinés au fond par nos commissions des Lois se sont le plus souvent conclues positivement. Notre majorité n'a nulle tentation de domination !

Pour ce qui concerne la justice des mineurs, une mission d'information travaille depuis de nombreux mois à l'Assemblée nationale – je salue à cet égard notre collègue Cécile Untermaier, qui en est co-rapporteure avec M. Jean Terlier – et proposera à la chancellerie des

bases solides pour la réforme. Mme la garde des sceaux a invité les parlementaires à intégrer des groupes de travail pour réfléchir à la rédaction de la future ordonnance. Nous avons accepté : le bureau de la commission des lois de l'Assemblée nationale a ainsi décidé qu'un groupe de contact, composé d'un représentant de chaque groupe, suivra les travaux que le Gouvernement engagera. Enfin, le Gouvernement s'est engagé à ce qu'un débat parlementaire se tienne sur ce thème.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – J'aurais aussi aimé que l'Assemblée nationale reprenne certaines de nos propositions, notamment sur l'aide juridictionnelle, mais je prends acte de sa position. Il ne faut pas éluder que de nombreux échanges ont précédé le dépôt de ces textes au Parlement. Les praticiens du droit ont alors obtenu des concessions du Gouvernement sur la procédure de divorce et les legal techs par exemple. Et, si les propositions du Sénat étaient sans nul doute plus ambitieuses, les projets de loi, dans leur version adoptée par l'Assemblée nationale, comportent des aspects indéniablement positifs, en ce qui concerne l'augmentation des moyens destinés à la justice et leur programmation pluriannuelle. Je souhaite que nous avancions rapidement sur la réforme de la justice des mineurs et sur l'aide juridictionnelle. Déjà, plusieurs solutions ont été avancées par les différents rapports commis sur ces sujets. Nos assemblées devront faire preuve de vigilance pour garantir l'efficacité des dispositions prises dans ce cadre.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos collègues sénateurs n'ont aucunement dénié le droit à l'Assemblée nationale d'ajouter des articles à un projet de loi. Mais il apparaît effectivement problématique qu'une assemblée, saisie en première lecture dans le cadre d'une procédure accélérée, n'ait pu examiner des articles ajoutés par l'autre chambre avant la tenue de la commission mixte paritaire. Certaines dispositions pourraient certes recevoir l'assentiment des deux assemblées, mais, en l'absence d'examen préalable, les parlementaires désignés pour siéger à la CMP ne peuvent savoir quel mandat politique leur est donné ! Il apparaîtrait donc de bonne pratique institutionnelle que chacune des deux chambres ait eu le loisir d'examiner la totalité des dispositions avant la commission mixte paritaire. Du reste, la procédure accélérée n'interdit nullement au Gouvernement de différer la convocation de ladite commission mixte paritaire : c'est la seule demande que nous devrions, collectivement, avoir. Il s'agit d'un sujet institutionnel important, qui pourrait utilement faire l'objet d'une précision à l'occasion de la révision constitutionnelle.

Quant aux articles d'habilitation de dernière minute, ils concernent trop fréquemment des sujets de première importance dont le traitement n'est pas si urgent. L'article 38 de la Constitution autorise cette procédure ; nous ne pouvons donc systématiquement nous y montrer hostiles, mais il s'agit d'en user avec parcimonie, pour des sujets techniques et d'importance secondaire. J'estime que nous assistons à cet égard à une dérive de l'utilisation de l'article 38, que nous soyons ou non favorables à une révision de l'ordonnance de 1945. La garde des sceaux, sans doute consciente de cette dérive, a d'ailleurs annoncé, de façon surprenante, que l'ordonnance ne s'appliquerait pas avant le débat parlementaire. Alors pourquoi une ordonnance ? Quel aveu !

Les commissions mixtes paritaires ont constaté qu'elles ne pouvaient parvenir à l'adoption de textes communs sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

La réunion est close à 10 heures.

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

Mardi 11 décembre 2018

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

**Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les
mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne –
Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte
paritaire**

M. Jean Bizet, président. – La nuit dernière, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi en séance publique. Comme vous l'avez probablement observé, les députés ont eu une approche légèrement différente de la nôtre. En commission mixte paritaire, il nous faudra être vigilants sur certaines dispositions réintroduites dans le texte afin d'assurer la précision de l'habilitation, ce qui est une exigence constitutionnelle.

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Jean Bizet, Ladislav Poniatowski, Jean-François Rapin, Olivier Henno, Didier Marie, Jean-Marc Todeschini et André Gattolin comme membres titulaires et de MM. Éric Bocquet, Jean-Noël Guérini, Benoît Huré, Claude Kern, Ronan Le Gleut, Mme Claudine Lepage et M. Olivier Paccaud comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

La réunion est close à 14 h 10.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES
ENTREPRISES**

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 15.

**Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances (sera
publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 20 h 10.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS
SEXUELLES SUR MINEURS**

Mercredi 12 décembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de M. Édouard Durand, juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny, membre du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et membre du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Audition de Mme Geneviève Avenard, défenseure des enfants (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 35.

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

Commission des affaires économiques

Mercredi 19 décembre 2018

à 16 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission de l'aménagement du territoire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, sur la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Commission des affaires étrangères

Mercredi 19 décembre 2018

à 10 heures

Salle René Monory

à 10 heures :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les textes suivants :

- . projet de loi n° 710 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse portant modification de l'annexe 1 à la convention du 13 septembre 1965 relative à l'extension en territoire français du domaine de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (M. Hugues Saury, rapporteur) ;
- . projet de loi n° 130 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et de l'accord de coopération en matière de défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre (M. Rachel Mazuir, rapporteur).

à 10 h 30 :

- Audition de M. Jānis Sārts, directeur du Centre d'excellence pour la communication stratégique de l'OTAN.

Commission des affaires sociales

Mardi 18 décembre 2018

à 14 heures

Salle n° 213

- Eventuellement, examen des amendements sur le texte de la commission (n° 206, 2018-2019), sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne (rapporteur : Mme Martine Berthet).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 19 décembre 2018

à 11 heures

Salle n° 245

- Audition de MM. Jean Castex, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024, Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) et Claude Onesta, en charge de la performance des athlètes français au sein du ministère des Sports (captation vidéo).

- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Conseil supérieur des programmes (un siège à pourvoir).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 705 (2017-2018) de M. David Assouline et plusieurs de ses collègues tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 19 décembre 2018

à 9 h 15

Salle Clemenceau

- Communication de M. Michel Vaspert sur la proposition de résolution européenne n° 172 (2018-2019) au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1316/2013 en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union, COM (2018) 568 final.

à 10 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur la compétitivité des ports maritimes, autour de :

. M. Michel Neugnot, Président de la commission Transports et Mobilité de Régions de France ;

- . M. Hervé Martel, Président d'Union des ports de France (UPF) ;
- . M. Jean-Marc Roué, Président d'Armateurs de France ;
- . M. Nicolas Trift, Sous-directeur des ports et du transport fluvial (DGITM), Ministère de la transition écologique et solidaire.

à 16 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des affaires économiques

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. François de Rugy, Ministre d'État, Ministre de la transition écologique et solidaire, sur la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Commission des finances

Mercredi 19 décembre 2018

à 9 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2019 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

l'après-midi, à l'issue de la discussion générale

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2019 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 18 décembre 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 85 (2018-2019) visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste et républicain.
- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Thani Mohamed Soilihi et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 200 (2018-2019), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 17 décembre 2018 à 12 heures

Eventuellement, l'après-midi, à l'issue de la DG

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur la proposition de loi n° 200 (2018-2019), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Mercredi 19 décembre 2018

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport d'information sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S (rapporteur : M. François Pillet).

- Communication sur la mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (rapporteur : M. Marc Philippe Daubresse).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

Mardi 18 décembre 2018

à 8 h 30

6^e bureau – 1^{er} étage - Assemblée nationale

- Nomination du Bureau

- Nomination des Rapporteurs

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission des affaires européennes

Mardi 18 décembre 2018

à 15 h 30

Salle A120

- Proposition de résolution européenne de M. Bruno Retailleau relative à un appui européen à un mécanisme de justice transitionnel en Irak : rapport de M. Jean Bizet.

Mercredi 19 décembre 2018

à 17 heures

6^e Bureau – 1^{er} étage - Assemblée nationale

Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et des membres français du Parlement européen : bilan de la 8^e législature du Parlement européen.

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

Mercredi 19 décembre 2018

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Mathias Lamarque, sous-directeur de l'éducation populaire, et de Mme Sandrine Ottavj, adjointe du chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques locales, de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse.

à 15 heures :

- Audition de représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice.