

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 2991

- *Programmation pluriannuelle de l'énergie - Audition de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire..... 2991*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 3015

- *Mission de la commission à l'Assemblée générale des Nations unies - Communication..... 3015*
- *Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3025*
- *Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3027*
- *Audition de M. Jānis Sārts, directeur du Centre d'excellence pour la communication stratégique de l'OTAN 3030*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 3039

- *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 3039*
- *Nomination d'un rapporteur 3051*
- *Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales - Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Muriel Pénicaud, ministre du travail 3051*
- *Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)..... 3068*
- *Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement) 3069*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3071

- *Organisme extraparlamentaire - Désignation 3071*
- *Nomination d'un rapporteur 3071*

- *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 (sera publié ultérieurement)..... 3071*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 3073

- *Proposition de résolution européenne n° 172 présentée 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 européenne, COM (2018) 568 final - Communication de M. Michel Vaspert..... 3073*
- *Table ronde sur la compétitivité des ports maritimes 3079*
- *Programmation pluriannuelle de l'énergie - Audition de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques) 3091*

COMMISSION DES FINANCES..... 3093

- *Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes 3093*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Examen du rapport, en nouvelle lecture..... 3102*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Examen des amendements de séance, en nouvelle lecture..... 3112*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 3113

- *Nomination d'un rapporteur 3113*
- *Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission..... 3113*
- *Nomination d'un rapporteur 3117*
- *Amélioration de l'efficacité des fiches S - Examen du rapport d'information..... 3117*
- *Mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Communication 3126*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 3135

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ... 3135*

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES**
..... 3143

- *Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances*..... 3143

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES
SUR MINEURS**..... 3159

- *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)*..... 3159
- *Audition de Mme Geneviève Avenard, défenseure des enfants*..... 3166
- *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*..... 3172
- *Audition de représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice (le compte rendu sera publié ultérieurement)* 3179

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 24 DECEMBRE ET A
VENIR**..... 3181

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Programmation pluriannuelle de l'énergie - Audition de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Mes chers collègues, nous accueillons M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, pour faire le point sur la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui doit décliner les objectifs de notre politique énergétique en décisions très opérationnelles, à mettre en œuvre sur la période 2019-2028.

Comme pour la première PPE, la genèse de ce document a été difficile et n'est toujours pas achevée ; il est vrai que les sujets ne sont pas simples et que le contexte des dernières semaines n'a pas aidé... Une présentation avait d'abord été promise pour la fin octobre, puis repoussée à plusieurs reprises. Après l'annonce des grandes lignes par le Président de la République le 27 novembre dernier, nous ne disposons toujours que d'un simple dossier de presse.

Il est aussi question d'une prochaine loi, dont la discussion viendrait au printemps prochain et dont nous comprenons que l'objet principal serait d'acter le report à 2035 de l'objectif des 50 % de nucléaire dans la production d'électricité. Mais, là aussi, nous manquons de précisions, à la fois sur le calendrier et sur le contenu du texte : certains parlent d'une « petite loi », mais nous avons l'habitude de ces petites lois qui deviennent vite très grandes...

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous préciser à la fois le calendrier de présentation, de consultation et d'adoption de la PPE, ainsi que le calendrier et le contenu de cette future loi ?

La révision de la PPE a été percutée de plein fouet par la crise des gilets jaunes, qui a confirmé, si l'on en doutait encore, l'importance du poste « énergie » dans le budget des ménages et des entreprises. À court terme, la crise a conduit à l'annulation des hausses de taxes, notamment celle de la taxe carbone. Mais à moyen et long termes, comment comptez-vous à la fois, comme vous le souhaitez, continuer à taxer davantage la pollution, mobiliser encore plus de ressources publiques pour soutenir les énergies renouvelables, tout en réduisant globalement le niveau des prélèvements sur les Français ?

Cette crise ne révèle-t-elle pas, au fond, le fait qu'on a voulu faire croire aux Français que la transition énergétique n'aurait pas de coût, par toute une série de techniques plus ou moins savantes ? Je pense au fait d'augmenter chaque année une petite ligne sur la facture d'électricité, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), jusqu'à ce qu'elle atteigne un montant tel qu'il faille imaginer un autre circuit de financement. Je pense

aux certificats d'économie d'énergie (CEE), qui suivent la même évolution et dont nos concitoyens comprendront bientôt que ce sont eux qui les paient, à la pompe, dans leurs courses ou sur leurs factures. Je pense encore au fait d'avoir profité des prix bas du pétrole pour accélérer une trajectoire carbone déjà très dynamique, avec les conséquences que l'on sait.

En d'autres termes, ne paie-t-on pas aujourd'hui le fait d'avoir voulu faire la transition énergétique sans les Français ? L'annonce d'un grand débat national sur ces questions est sans doute une forme d'aveu. Mais, avant d'inventer de nouvelles concertations, pourquoi ne discute-t-on pas de la PPE au Parlement, avec un vote à la fin ? Je rappelle que la PPE engage des sommes considérables et que, sauf erreur, c'est le rôle premier du Parlement que de consentir à l'impôt et de contrôler le bon usage des deniers publics.

Monsieur le ministre, vous vous êtes dit favorable « à titre personnel » à une loi de programmation. Le Gouvernement va-t-il évoluer sur ce point ?

Concernant le nucléaire, je ne résiste pas à l'envie de rappeler que le Sénat avait vu juste en disant que la diversification du mix électrique ne pouvait se faire à marche forcée, pour le simple plaisir de respecter un totem électoral, la date de 2025. En parlant d'« *une décroissance du parc dans des conditions réalistes, pilotées, économiquement et socialement viables* », votre dossier de presse reprend presque mot pour mot nos arguments !

On connaît désormais le nombre des fermetures et le calendrier : quatorze réacteurs d'ici à 2035, dont quatre à six d'ici à 2028, y compris les deux de Fessenheim qui fermeront au printemps 2020. En revanche, la question de l'investissement dans le nouveau nucléaire est renvoyée à plus tard, après une analyse des différentes options prévue pour la mi-2021, ce qui interpelle à plus d'un titre. D'abord, on sait que plus on attend, plus on fragilise la filière, y compris à l'export, et plus on perd en capacité industrielle. Mais surtout, en laissant en suspens la décision de lancer « *ou non* » – je cite encore le dossier de presse – un nouveau programme électronucléaire, ne remet-on pas en cause le consensus de la loi de 2015, qui a certes prévu la réduction à 50 % du nucléaire, mais pas d'aller en deçà, ce qui supposera inévitablement la construction de nouveaux réacteurs ?

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie a été annoncé par le Président de la République dans un contexte particulier, qui a atténué l'écho de ses annonces. Il fixe des objectifs ambitieux de transition énergétique : une baisse de la consommation finale d'énergie de 14 % en 2028 par rapport à 2012, une baisse de 35 % de la consommation des produits pétroliers, ou encore un doublement des capacités installées de production d'électricité renouvelable.

Mais se doter d'objectifs ambitieux n'est pas un exercice difficile. Ce qui est plus compliqué, en revanche, c'est de les atteindre. Sophie Primas vient de rappeler que les objectifs en matière de réduction du parc nucléaire vont être revus à la baisse, dans le sens que le Sénat avait indiqué. Nous observons que la France ne tient pas ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre – celles-ci ont même augmenté l'année dernière au lieu de baisser ! – pas plus qu'elle ne tient ses objectifs de développement des énergies renouvelables.

La véritable question, c'est de savoir si les politiques mises en place pour accompagner la transition énergétique sont à la hauteur des ambitions affichées. Sur ce point, nous avons quelques inquiétudes...

Le premier volet de la PPE concerne la réduction de la consommation énergétique. Il s'agit là d'un point essentiel, étant donné que les ressources en énergies décarbonées ne pourront pas se substituer à toutes les énergies fossiles que nous consommons. Selon la formule consacrée, l'énergie la plus propre est celle que l'on ne consomme pas !

Les deux secteurs qui consomment le plus d'énergies fossiles sont le secteur résidentiel et les transports. C'est donc là que les efforts doivent porter en priorité.

Or, sur le résidentiel, les deux actions mentionnées dans la PPE – la rénovation des bâtiments et le développement de la chaleur renouvelable – ne sont aujourd'hui pas développées à un rythme suffisant.

S'agissant de la rénovation énergétique des logements, les dispositifs d'aide existants, qu'il s'agisse du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) – il a diminué l'année dernière –, des aides de l'Agence nationale de l'habitat ou des CEE – des rapports ont montré que leur fonctionnement est peu satisfaisant –, ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Une étude récente de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a ainsi montré que, sur 5 millions d'euros de travaux réalisés dans les maisons individuelles en 2017, seulement 5 % ont permis de réaliser des économies d'énergie importantes, au travers du saut de deux classes énergétiques ou plus. On voit mal comment les mesures citées dans la PPE, comme la transformation du CITE en prime directe pour les ménages modestes ou l'élargissement de l'éco-prêt à taux zéro, pourraient durablement inverser cette tendance.

S'agissant du développement de la chaleur renouvelable, les moyens mis en œuvre à travers le fonds chaleur, qui s'élèveront à 315 millions d'euros en 2019, paraissent bien faibles par rapport à l'ambition d'augmenter de 40 à 60 % la production de chaleur renouvelable d'ici à 2028, en particulier si on les met en regard avec les 5 milliards d'euros investis chaque année dans le soutien à la production d'électricité renouvelable.

Enfin, parmi les mesures transversales affichées dans les projets de PPE et de stratégie nationale bas carbone figure l'objectif de « *mettre en œuvre et poursuivre la trajectoire prévue concernant le prix du carbone [...] suivant des objectifs à construire au-delà de 2023* ». Les événements récents conduisent à s'interroger sur la réalité de cet objectif.

Je pourrais multiplier les interrogations, notamment sur les objectifs en matière de transports propres ou de développement du biogaz, dont la part dans la consommation de gaz, qui est aujourd'hui de 0,1 %, doit atteindre 10 % en 2030, ce qui paraît peu réaliste.

Vous l'aurez compris, monsieur le ministre, nous aimerions savoir comment vous comptez agir et amplifier l'action du Gouvernement afin que, dans cinq ans, nous ne nous retrouvions pas à constater une nouvelle fois que les objectifs de la PPE n'ont pas été atteints.

M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je vous remercie d'être venus nombreux pour cet échange sur la programmation

pluriannuelle de l'énergie, pour laquelle – j'en ai l'impression – le jugement a déjà été prononcé avant même que la parole ait été donnée à la défense !

Je commencerai par évoquer la méthode. La question n'est pas de savoir s'il faut un débat et un vote sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, mais de s'inscrire dans le cadre qui est le nôtre aujourd'hui. À titre personnel, je ne suis pas opposé à ce que ce cadre évolue, mais pour cela il faut réformer la Constitution, une question qui est à l'ordre du jour des mois à venir. Vous pourrez donc faire prospérer cette idée dans ce cadre ; je sais que des députés de différentes tendances veulent aussi aller en ce sens. Il ne faut pas laisser croire que le Gouvernement ne veut pas soumettre la PPE au Parlement : celle-ci doit faire l'objet d'un acte réglementaire dans le cadre de l'application de la loi relative à la transition énergétique adoptée durant l'été 2015. J'étais parlementaire à l'époque, et j'ai voté cette loi. Il est tout à fait envisageable que nous décidions un jour d'avoir, comme pour les lois de programmation militaire, une loi de programmation de l'énergie tous les cinq ans.

Madame la présidente, vous avez dit que les petites lois avaient tendance à grossir, mais le chemin inverse existe également ! Parfois de grandes lois s'appauvrissent au fil des débats... En l'occurrence, je veux préciser que cette loi, qui ne comprendra que quelques articles, sera présentée sans doute en Conseil des ministres en février prochain. Elle aura pour but de clarifier les choses : en effet, et mon prédécesseur l'avait déjà dit, nous considérons que, dans le cadre de ce qui s'apparente à une opération-vérité, il faut repousser l'échéance du rééquilibrage de la production électrique entre le nucléaire et les énergies renouvelables à 2035. Pour cela, il faut modifier la loi, sinon l'acte réglementaire relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie serait contraire à la loi de 2015. Ce sera aussi l'occasion de fixer un cadre législatif au Haut Conseil pour le climat.

La présentation de la PPE a été faite le 27 novembre dernier, alors que l'actualité était polarisée sur le mouvement des gilets jaunes, qui trouve son origine dans la question du prix des carburants. Entretemps, le prix des carburants a baissé, et le mouvement s'est poursuivi, preuve qu'il ne portait pas exclusivement sur ce sujet. D'ailleurs, les premières annonces concernant la taxe carbone, le rattrapage essence-diesel ou la taxe sur le gazole non routier n'ont pas suffi à apaiser ce mouvement, qui porte maintenant sur des mesures beaucoup plus larges relatives au pouvoir d'achat, et au niveau de revenu et d'imposition.

J'en reviens à la PPE, dont nous avons souhaité qu'elle soit précise et complète, alors que la précédente était floue sur les objectifs comme sur les moyens.

Nous souhaitons répondre à l'attente que vous avez exprimée, monsieur le président, qui est de ne pas nous en tenir à de grands objectifs, mais de les décliner en termes de modes de production et de cibles, en matière tant d'économies d'énergie que de développement des énergies renouvelables. Donner la priorité à ces deux piliers de la stratégie française pour l'énergie – les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables – permettra de réduire les gaz à effet de serre, de respecter la logique de notre politique climat, c'est-à-dire la stratégie nationale bas carbone, et de maîtriser les coûts de production de l'énergie.

Je ne sais pas qui a dit que la transition énergétique n'avait pas de coût – ce n'est pas moi, car ce serait complètement irresponsable –, mais la politique au fil de l'eau en a un aussi. On peut débattre pour savoir laquelle de ces deux solutions – politique volontariste de réduction de la consommation d'énergie et de développement des énergies renouvelables ou politique au fil de l'eau – est la plus coûteuse. Ne rien faire, c'est laisser faire. Or,

l'immobilisme et le *statu quo* ont un coût, car cela nous expose beaucoup plus – la crise des gilets jaunes l'a montré – à la fluctuation à la hausse des prix des énergies fossiles, dont nous sommes extrêmement dépendants aujourd'hui : 100 % des énergies fossiles que nous consommons sont importées, ce qui représente 100 % de déficit commercial pour notre pays. La hausse des prix coûte très cher aux Français : nous n'en parlons plus aujourd'hui, car les prix baissent, mais ils augmenteront de nouveau un jour. Nous voulons protéger les Français contre ces augmentations en limitant la consommation. En 2008, le prix du pétrole est monté à 147 dollars le baril, avant de retomber assez rapidement, ce qui nous a permis de continuer comme avant, sans prendre de mesures volontaristes.

Regardez ce qui se passe chez nos voisins belges, un pays frère à bien des égards, qui a la même particularité que nous : un parc nucléaire important et vieillissant. Cinq de leurs sept réacteurs sont arrêtés pour des raisons de sécurité. La Belgique est obligée de faire le tour de ses voisins, y compris la France, pour demander secours et assistance en matière d'alimentation électrique. Je ne veux pas que notre pays se retrouve dans cette situation parce que nous laisserions les choses filer sans être volontaristes. Nous devons protéger les Français contre ce risque en diversifiant et en anticipant, y compris la fermeture d'un certain nombre de vieux réacteurs. Vous me répondez que la Belgique ne fonctionne pas comme la France. Peut-être – même s'il se trouve que ce sont des opérateurs français qui gèrent les centrales belges –, mais le taux de disponibilité de nos réacteurs nucléaires est au maximum de 60 à 70 % en hiver.

Voilà la réalité ! Dire aux Français que cela ne coûte rien de continuer ainsi serait un mensonge. De même, on a menti depuis plusieurs décennies sur le coût réel de l'électricité : aujourd'hui, l'endettement d'EDF est là pour nous rappeler que, de fait, les prix appliqués ne couvrent pas les coûts d'investissement, reportés à plus tard. Le mode de calcul instauré de nombreuses années et appliqué par la Commission de régulation de l'énergie est fondé sur la couverture des coûts : cela conduit à une augmentation de 6 à 8 % l'année prochaine. On a vu l'émoi que ce type d'augmentation pouvait susciter... Ça, ce n'est pas le coût de la transition énergétique, c'est le coût de la situation actuelle. Mon rôle n'est pas facile : face aux propositions, je dois toujours demander combien elles coûteront et qui payera.

En matière d'économies d'énergie, l'objectif est une baisse de 40 % de la consommation d'énergies fossiles d'ici à 2030, alors que celui de la précédente PPE était de 30 %. C'est la traduction concrète de notre objectif de neutralité carbone en 2050 pour que nos émissions de CO₂ en France correspondent à nos engagements internationaux sur le climat. Nous voulons nous donner les moyens concrets de respecter notre objectif, ce qui suscite naturellement des débats. L'objectif est de sortir des chaudières au fioul en dix ans. Cela ne signifie pas qu'elles sont interdites, mais qu'un plan volontariste est nécessaire pour prendre des mesures concrètes en matière de chauffage.

Dans le domaine du logement, je souhaite que nous ayons de nouveaux modes opérationnels afin de réduire fortement les consommations d'énergie. Pour cela, il faut changer d'échelle. Aujourd'hui, de nombreux modes d'intervention ne sont pas à la mesure des enjeux et ne produisent pas les résultats que nous souhaitons atteindre. C'est la raison pour laquelle j'ai ouvert une négociation avec les professionnels du bâtiment, du logement, de l'énergie, et avec les organismes bancaires et financiers afin de se mettre d'accord sur un mode opérationnel plus efficace permettant de financer les travaux. Ce ne sont pas des milliards d'euros de dépenses publiques qui permettront de régler le problème, mais des dispositifs permettant à ceux qui font les investissements de les amortir. Le cas échéant, des

garanties publiques sur les emprunts de longue durée pourront permettre de financer ces travaux.

Dans le domaine des transports, et notamment de la voiture individuelle, la négociation du trilogue européen, entre la Commission, les ministres et le Parlement européen, vient d'aboutir : les émissions de CO₂ des voitures neuves vendues en 2030 en Europe baisseront de 37,5 %. Nous avons mené la bataille, puisque nous avons fait partie des pays qui voulaient aller le plus loin. C'est un effort très important qui est demandé aux constructeurs automobiles.

Comme sur d'autres sujets, la question du rythme posera toujours débat. Ce n'est pas la peine d'aller faire la leçon à d'autres pays dans le monde, si nous ne faisons rien dans l'Union européenne et en France. Les associations environnementales trouvent que nous n'allons pas assez vite, tandis que les acteurs industriels ont tendance à penser l'inverse.

Sur la question des énergies renouvelables, nous avons également défini des objectifs concrets : 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation globale d'énergie, en faisant respecter l'ensemble des objectifs sectoriels qui avaient été fixés par la loi de 2015, alors que certains plaidaient pour qu'on en reste à un objectif global. Cela aura un coût, puisqu'un soutien public sera apporté aux énergies renouvelables. Aujourd'hui, ce soutien est de 5,5 milliards d'euros, c'est le coût des engagements passés. Le prix de gros, sur le marché, a plutôt augmenté, pour se situer aux environs de 60 euros le mégawattheure, ce qui permet de réduire la subvention. Nous proposons d'augmenter le soutien public au maximum à 8 milliards d'euros dans les années qui viennent. Si vous regardez attentivement le budget pour 2019, vous verrez que nous dépensons en réalité déjà 7,3 milliards d'euros, puisqu'aux 5,5 milliards de soutien annuel, il faut ajouter la dette que l'on rembourse à EDF faute de lui avoir payé, par le passé, la totalité du coût des tarifs d'achat.

Nous investissons dans les énergies renouvelables les plus fiables et les plus compétitives : le solaire photovoltaïque, plutôt sur de grandes surfaces, l'éolien terrestre et offshore, dont les coûts de production baissent. Le prix du solaire photovoltaïque a été divisé par dix en dix ans ! Entre 50 et 60 euros le mégawattheure, nous sommes dans les prix de marché. Pour l'éolien offshore, nous avons renégocié les projets attribués et nous fixons sept cibles pour les projets à venir. Sur d'autres énergies renouvelables, notre obsession est toujours de faire baisser les coûts de production pour arriver à des prix qui soient au plus proche du marché. Sinon, c'est le contribuable qui paye la différence, par les impôts – et on sait ce que nos compatriotes pensent du niveau des impôts – ou par une hausse du prix de l'énergie.

Il faut dire la vérité aux Français, comme je l'ai dite aux gilets jaunes que j'ai rencontrés, et qui me demandaient pourquoi nous ne développons pas plus les agrocarburants : ceux-ci coûtent plus cher à produire que les carburants issus du pétrole raffiné ! Si l'on parvient à les vendre moins cher, c'est grâce au soutien public à la filière car ces carburants sont beaucoup moins taxés que le pétrole. Et soyons aussi conscients d'un système global de contraintes : vous avez-vous-même eu le débat sur l'huile de palme et sur les huiles importées...

Nous visons 10 % de gaz renouvelable en 2030, mais en demandant un effort sur les coûts de production. Il faudra bien avoir un débat sur la taille des méthaniseurs ou sur ce qu'on met dedans. Nous visons également 10 % d'hydrogène renouvelable en 2023 et 20 % à 40 % en 2028 s'il y a des progrès technologiques. Il y a deux cibles : l'hydrogène industriel et

l'hydrogène pour les transports lourds. Le coût des voitures à hydrogène est totalement en dehors de la compétitivité économique. Il faut être sérieux et se concentrer sur ce qui est le plus efficace.

Nous visons 38 % de chaleur renouvelable d'ici la fin de la programmation pluriannuelle. C'est un effort important, mais sur un gisement dont on parle peu dans les débats médiatiques autour d'énergie, alors que c'est un levier très important pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, limiter notre dépendance aux importations de pétrole et maîtriser la facture de chauffage de nos compatriotes. Il faut développer de façon volontariste les réseaux de chaleur, avec bien sûr une alimentation renouvelable, ce qui est possible en valorisant nos ressources françaises et notamment la biomasse. Le fonds chaleur passe à 315 millions d'euros dès 2019 et nous visons ensuite 350 millions d'euros.

Nous voulons atteindre 40 % d'électricité renouvelable. C'est un objectif extrêmement ambitieux, qui requiert la multiplication par cinq de la puissance installée en solaire photovoltaïque, pour atteindre 40 gigawatts, et par 2,5 de la puissance installée de l'éolien terrestre et en mer. Pour l'éolien en mer, nous avons renégocié les six premiers champs, pour une économie de près de 16 milliards d'euros sur les vingt ans des contrats d'achat – c'est du concret ! – et nous programmons sept nouveaux champs dans les dix ans de cette PPE, dont trois champs flottants, en Bretagne et en Méditerranée. Pour l'éolien offshore flottant, si les filières industrielles françaises réussissent à faire baisser les coûts, nous ferons plus que prévu, évidemment.

La fermeture des centrales à charbon, c'est aussi du concret pour réduire les émissions de CO₂ mais ça ne se fait pas comme poster une lettre à la poste ! Nous fermons quatre centrales, à Cordemais en Loire-Atlantique, Saint-Avold en Moselle, Gardanne dans les Bouches-du-Rhône et au Havre en Seine-Maritime. La semaine dernière, en pleine COP 24, le principal syndicat de l'énergie en France a appelé à une manifestation devant mon ministère pour demander un moratoire sur la fermeture des centrales à charbon. Je peux parfaitement comprendre ce que ressentent les salariés de ces sites, mais c'est notre responsabilité politique que de conduire un certain nombre de changements.

Sur le nucléaire enfin, nous avons dit les choses de la façon la plus précise et transparente qui soit. À court terme, nous fermerons deux réacteurs à Fessenheim d'ici 2020. Cette fermeture a été longtemps promise mais jamais réalisée sous le précédent quinquennat. Elle le sera au cours de ce quinquennat. Fermer une centrale nucléaire et quatre centrales à charbon, c'est du jamais vu dans un quinquennat ! Il va sans dire que nous veillons ce faisant à respecter les conditions de sécurité d'approvisionnement d'électricité en France, en toute transparence et avec RTE, qui y veille attentivement.

À partir de 2022, vous l'avez rappelé madame la présidente, nous entamons une trajectoire comportant la fermeture de quatorze réacteurs d'ici 2035, pour atteindre l'objectif des 50 %, dont six réacteurs en dix ans sur la période de la PPE : les deux de Fessenheim, puis un chaque année entre 2025 et 2028. Nous avons tenu à annoncer quels sont les sites qui pourraient être concernés – Tricastin, Bugey, Gravelines Dampierre, Le Blayais, Cruas, Chinon et Saint-Laurent – et nous demandons à l'opérateur EDF de dire lesquels il priorise, tout ceci non pas pour agiter les peurs et les craintes mais pour qu'on puisse anticiper et se préparer, tant pour l'opérateur que pour les sites concernés. Nous avons poussé la précision jusqu'à dire que ce sont des réacteurs que nous fermons et non pas des sites, contrairement à ce qui se passe à Fessenheim. Cela laisse la possibilité d'accueillir d'autres réacteurs si un jour la France décide d'en commander.

L'acceptabilité des énergies renouvelables est certes loin d'être acquise : partout où il y a des projets d'éoliennes, il y a des contestations. On a cru qu'il suffirait de les envoyer en mer, mais on constate aussi des contestations sur les projets en mer. C'est la même chose pour le biogaz autour des méthaniseurs, ou pour le photovoltaïque dès qu'il est question de grandes surfaces, avec en particulier des conflits sur l'usage des sols. Même sur la chaleur renouvelable il y a de la contestation. M. Dantec le sait bien : à Nantes Métropole, c'est dans le quartier où il y avait eu le plus de votes pour le parti prônant le développement de la chaleur renouvelable qu'il y a eu le plus d'opposition lorsque la chaufferie a été installée.

Il en va de même pour le nucléaire : si on veut installer une centrale nucléaire nouvelle en France, on n'envisage pas de le faire ailleurs que là où il y en a déjà ! C'est ce qui s'est passé pour Flamanville et c'est ce qui se passerait à l'avenir.

Madame la présidente, vous dites que l'on fragilise la filière nucléaire mais la filière est déjà fragile, il faut dire les choses telles qu'elles sont. C'est un ministre de l'économie, aujourd'hui président de la République, qui a sauvé Areva de la faillite. Il a fallu renationaliser cette entreprise en grande partie, l'adosser à EDF, qui a pris à sa charge une partie de l'endettement et recapitaliser EDF, ce qui est une aide publique comme une autre. Par ailleurs, nous avons constitué Orano, centrée sur le cycle du combustible et nous avons veillé, dans nos réflexions, à assurer l'avenir d'Orano, qui est extrêmement fragile.

La mise en service de l'EPR de Flamanville n'est pas une décision politique. C'est l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui demande à EDF de remplir un certain nombre de conditions qui ne le sont pas à l'heure actuelle. À vrai dire, cela nous faciliterait la tâche si Flamanville était déjà en service. Mais j'imagine que personne dans cette salle propose de ne plus suivre les avis de l'ASN... D'ailleurs, l'EPR de Finlande est soumis au même problème que celui de Flamanville. En revanche, celui de Taishan en Chine a été mis en service ces dernières semaines. Par ailleurs, EDF a passé un contrat avec la Grande-Bretagne pour la construction de deux EPR à Hinkley Point, qui nous donne une bonne indication sur le coût : il est question d'un coût d'environ 100 euros le mégawattheure, quand le prix de marché est aujourd'hui autour de 60 euros. C'est pourquoi nous avons demandé à EDF de nous assurer de la fiabilité technologique et de l'efficacité économique de l'EPR.

Ce sont ces deux critères que nous appliquons à tous les modes d'énergie pour décider de leur développement, hormis celles qui émettent du CO₂. Pour ces dernières, on ne construira pas de nouvelles centrales thermiques, à part le projet de centrale à gaz à Landivisiau, qui était lancé et dont on pense qu'il est nécessaire pour la sécurité d'approvisionnement en Bretagne. Si on voulait faire de l'électricité à prix très modéré, pourtant, on la ferait avec du gaz, car c'est ce qu'il y a de moins de cher. Nous avons fait un autre choix mais sur toutes les autres filières, nous recherchons le coût maîtrisé. La filière nous dit qu'elle peut ramener le coût en sortie d'EPR à 70 euros ; nous lui demandons d'en faire la démonstration. Pour l'EPR, en 2021, les conditions seront réunies pour faire un choix ; c'est d'ailleurs ce que disait le rapport d'Escatha, qui préconisait de prendre les décisions entre 2021 et 2023. Or, entre 2021 et 2023, il n'aura échappé à personne qu'il y a un rendez-vous électoral majeur que sont les élections présidentielles et législatives. Nous réunissons les conditions pour que le débat soit éclairé et que la décision soit prise après les échéances électorales de 2022. Du reste, les PPE sont calées sur les rythmes démocratiques des PPE, même si nous avons pris un peu de retard.

M. Daniel Gremillet. – Notre présidente a évoqué tout à l'heure l'absence de décision sur le lancement d'un nouveau programme électronucléaire. Nous sommes tous

d'accord pour s'assurer de la compétitivité du nouveau nucléaire afin de donner de la visibilité à la filière. Et surtout, il faut comparer ce qui est comparable !

Certains comparent le coût du nouveau nucléaire, qu'ils estiment à environ 100 euros du mégawattheure en se basant sur le prix garanti pour les deux EPR anglais, à celui des énergies renouvelables, tel qu'il ressort des derniers appels d'offres, qui tourne autour de 50 à 60 euros le mégawattheure ; selon eux, cet écart justifierait à la fois la fermeture du parc existant et son non renouvellement. En disant cela, on ment deux fois : on fait d'abord semblant d'oublier que le nucléaire existant est déjà amorti et que son coût n'excède pas 42 euros du mégawattheure, sauf à admettre que l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) ne couvre pas les coûts d'EDF ; même avec les investissements du grand carénage, il reste donc extrêmement compétitif. Quant au nouveau nucléaire, nos exploitants sont confiants dans le fait de pouvoir optimiser l'EPR pour viser les 70 euros.

Mais surtout, le nucléaire ne rend pas le même service que les énergies renouvelables intermittentes, c'est un point essentiel ! Pour comparer honnêtement les choses, il faut comparer les coûts complets, avec le coût du stockage et du *back-up*, que l'on veut aussi décarboner, ainsi que les coûts de réseaux pour acheminer cette énergie décentralisée. En ajoutant ces postes, on est aujourd'hui plus proche de 150 à 200 euros que des 60 !

Monsieur le ministre, lorsque vous décidez de soutenir telle ou telle filière, intégrez-vous bien tous ces coûts ?

J'ajoute un point essentiel : aujourd'hui, environ 10 % de la valeur d'une installation d'énergie renouvelable est produite en France – prenons l'exemple du photovoltaïque. D'où la nécessité de faire un éco-bilan, de la production jusqu'au recyclage, entre ce que l'on produit chez nous et ce que l'on produit ailleurs.

Le Président de la République a évoqué la nécessité de revoir la régulation du nucléaire existant et de réfléchir à une évolution de la structure d'EDF, tout en disant que l'entreprise resterait un groupe intégré. Pouvez-vous nous en dire plus, à la fois en termes de calendrier et sur l'état de vos réflexions ? La révision de l'Arenh portera-t-elle à la fois sur le niveau du plafond et sur le prix payé à EDF, qui n'a pas été revu depuis 2012 ?

Enfin, je voudrais revenir sur deux sujets qui ont fait l'actualité des dernières heures. D'abord, la réintroduction des fenêtres dans le CITE, dont je rappelle que l'Assemblée n'a fait que la confirmer, puisque c'est le Sénat qui l'avait décidée en première lecture ; je suis heureux que le Gouvernement se rallie à notre position dix jours après s'y être opposé... En fait, le Gouvernement a du mal à accepter le travail du Sénat, pourtant si proche des préoccupations de nos concitoyens. Quel gâchis ! En revanche, vous en avez profité pour, dans le même temps, limiter le CITE aux chaudières à très haute performance, et non plus à haute performance, et les soumettre à un plafond de dépenses ; encore une fois, on prend d'une main ce que l'on donne de l'autre, ce n'est pas sérieux !

Et que dire de l'autre sujet, l'annonce puis la contre-annonce d'une annulation partielle des mesures décidées fin novembre ? Ma question sera simple : comment le Gouvernement a-t-il pu imaginer un instant, dans le contexte actuel, pouvoir revenir sur ces mesures ?

M. Jean-François Longeot. – En effet, la situation de ces trois derniers jours nous a laissés perplexes. Pourriez-vous nous préciser la décision finale retenue pour

accompagner la transition écologique ? Qu'en sera-t-il de l'affectation aux politiques énergétiques territoriales d'une part des recettes de la fiscalité carbone de 2019 ? Le chef de l'État a annoncé fin novembre une grande concertation, sur le terrain, sur la transition écologique et sociale. Cette concertation aura pour mission de construire un nouveau modèle économique, un nouveau modèle social, un nouveau modèle territorial dont nous avons vraiment besoin, mais également de clarifier la manière dont doit être financée cette transition. Je veux ici rappeler le rôle important des communes, et notamment des communes rurales, qui agissent au quotidien avec des solutions innovantes pour mettre en œuvre la transition écologique. Les syndicats départementaux d'énergie constituent aussi un outil de premier ordre pour mettre en œuvre des actions concrètes d'économies d'énergie, de développement d'énergies renouvelables et d'accompagnement des nouvelles mobilités électriques. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous expliquer comment sera conduite cette concertation et nous confirmer que le bloc communal, à travers les syndicats intercommunaux, sera bien partie prenante de celle-ci ?

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Pouvez-vous aussi nous expliquer pourquoi, il y a un an, il était absurde d'appliquer le CITE aux fenêtres et qu'à présent, cela devient souhaitable ?

M. François de Rugy, ministre d'État. – Monsieur Gremillet, on peut toujours essayer de tirer les calculs dans le sens qu'on pense le plus favorable à ses idées. Je souhaite qu'on sorte de la guerre de religion autour du nucléaire. Pour ma part, je n'ai pas la religion du nucléaire, mais je n'ai pas non plus celle des énergies renouvelables. Il faut tout simplement examiner la fiabilité technologique.

Le réseau, de toute façon, est en transformation, puisqu'il avait été conçu comme un réseau très descendant, partant de quelques grands centres de production et allant vers la consommation finale. Au fil de son existence, il a d'ailleurs changé. Ce n'est que petit à petit que les gros centres de production se sont imposés, d'abord avec du thermique, puis avec le nucléaire, et on a adapté le réseau.

De même, les interconnexions européennes requièrent des investissements. Je suis favorable au développement de la construction européenne et, très concrètement, les interconnexions nous permettent de profiter de nos productions mutuelles. Nous avons un projet important avec l'Espagne et le Portugal, et un autre, complémentaire, avec l'Allemagne – avec laquelle la Belgique n'a pas d'interconnexion, ce qui la contraint, pour bénéficier de la production allemande d'électricité, à transiter par les Pays-Bas ! Nous avons également un projet – dont j'ignore encore s'il se fera, en raison de son coût – avec l'Irlande, qui ne veut plus autant dépendre de la Grande-Bretagne dans le cadre du Brexit.

De même, à l'échelle nationale, nous continuons de déployer le compteur communicant Linky. Le but de ces investissements est non seulement d'améliorer la production pour satisfaire la demande, mais aussi de piloter la consommation. Tous les intérêts convergent : on parle toujours de la variabilité de la production, notamment pour les énergies renouvelables, mais jamais de celle de la consommation. Il s'agit pourtant d'un problème majeur pour tout réseau électrique. L'augmentation du nombre de voitures électriques, par exemple, peut à la fois poser problème et constituer une opportunité, les batteries pouvant servir de tampon. Mais tout cela ne peut se faire qu'à la condition de pouvoir piloter le réseau. Les gros consommateurs acceptent déjà, avec plus ou moins de

réticence, de laisser piloter leur consommation pour écrêter la pointe. Demain, nous aurons la possibilité de le faire aussi pour les plus petits consommateurs, grâce au compteur Linky.

Il faut donc consentir des investissements importants qui nous permettront, dans un deuxième temps, de faire des économies globales sur le fonctionnement du réseau.

Nous parlons bien du prix de gros, non du prix à l'instant t, qui peut parfois être négatif. Il peut en effet arriver que des producteurs soient prêts à payer pour écouler leur électricité lorsque la production dépasse les besoins. Quand EDF dit qu'il est nécessaire de renégocier les tarifs, c'est à la hausse, pas à la baisse. C'est la raison pour laquelle je m'étonnais de vous entendre dire, monsieur Gremillet, que le nucléaire existant est déjà amorti : lorsqu'on arrête une centrale comme celle de Fessenheim, EDF demande une indemnité, considérant qu'elle aurait pu encore produire. Le nucléaire n'est donc pas amorti. De plus, si l'Arenh n'est pas suffisamment élevé – il est aujourd'hui à 42 euros, et EDF souhaiterait le porter entre 46 et 50 euros –, c'est qu'il ne couvre pas les coûts de production du nucléaire existant.

En ce qui concerne les énergies renouvelables, je ne suis pas de ceux qui disent que tout est à 50 euros. Sur l'éolien offshore, par exemple, on est plutôt aux alentours de 120 ou 130 euros pour les projets déjà attribués qu'on a renégociés. Sur le projet de Dunkerque, on pense pouvoir arriver à un prix compris entre 50 et 55 euros, donc autour du prix de marché, mais ce sont les producteurs qui nous le diront. Il en va de même du solaire photovoltaïque : nous devons attendre les appels d'offres, avec de plus grandes surfaces, de plus grandes puissances installées et des coûts fixes en baisse.

Plus de 70 % des investissements réalisés dans la filière éolienne française vont à l'économie française. Je parle de la machine.

M. Daniel Gremillet. – Je parlais du photovoltaïque, monsieur le ministre.

M. François de Rugy, ministre d'État. – Sur le photovoltaïque, monsieur Gremillet, on n'est pas à 10 %, à moins que vous ne parliez que du panneau et non de son installation et de tout le travail réalisé en France.

M. Daniel Gremillet. – Je parlais de la création de richesse.

M. François de Rugy, ministre d'État. – Mais la création de richesse se fait aussi sur l'installation du panneau. Souvenez-vous du moratoire de 2010 sur le solaire qui a entraîné la disparition de 13 000 emplois en France.

Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord pour que l'Europe développe des filières spécifiques sur les batteries ou sur les agrocarburants, par exemple. Mais il faudra aussi se poser la question de la protection de notre marché par rapport à d'autres pays qui ne s'imposent pas les mêmes règles : les voitures électriques vendues en Chine doivent avoir une batterie *made in China* ! En l'espèce, il s'agit d'un choix politique européen qui va au-delà du choix de politique énergétique.

Le CITE est-il efficace ? En 2017, 1 million de ménages français a bénéficié du CITE pour réaliser des travaux, à hauteur de 2 000 euros en moyenne. Ces travaux auraient-ils été réalisés de toute façon ? C'est un autre sujet... Les travaux concernés permettent-ils de réaliser de vraies économies d'énergie ? C'est de cette question qu'a surgi le débat sur les fenêtres qu'a évoqué le président Maurey.

J'ai pris mes fonctions voilà trois mois et demi, j'ai tout de suite réalisé qu'il y avait un problème sur cette question. J'ai rencontré les professionnels, l'Ademe et d'autres... Certains m'ont dit que subventionner les fenêtres était inefficace. Or un rapport de l'Ademe et du centre scientifique et technique du bâtiment, le CSTB, montre que le remplacement d'une fenêtre à simple vitrage en double vitrage, sous certaines conditions, est efficace. Nous essayons de corriger cette erreur.

De même, sur les chaudières à gaz, nous visons à rendre les aides plus efficaces. Le sujet n'est pas épuisé. Comme je l'ai déjà souligné, nous devons vraiment changer d'échelle.

En ce qui concerne la fiscalité écologique, on nous a reproché pendant des semaines, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, de prendre des mesures d'accompagnement, alors que le plus simple était de ne pas augmenter la taxe carbone.

Nous avons finalement décidé de suspendre – j'ignore pour combien de temps – la trajectoire de la taxe carbone. Il ne s'agit pas d'un retour en arrière, comme certains gilets jaunes le souhaitent. La France est tout de même le troisième pays européen, derrière la Suède et la Finlande, en termes de montant de la taxe carbone.

Nous suspendons la hausse, mais nous n'avons pas pour autant suspendu les aides. Je me bats pour maintenir les mesures d'accompagnement. Il ne s'agit pas tant d'accompagner la hausse de cette taxe, mais de permettre aux Français de se libérer du pétrole et de se protéger des futures hausses du prix du pétrole. Les gens ont compris que les fluctuations du marché étaient bien plus violentes que celles des taxes : l'essence est redescendue en dessous d'1,40 euro, alors que la taxe n'a pas baissé...

Je vous renvoie la balle sur la fiscalité carbone 2019 pour les collectivités locales : pas de hausse de fiscalité carbone, pas de dotation supplémentaire. Pour le coup, nous avons écouté le Sénat !

Comme j'ai pu le constater en Vendée, je pense que les syndicats d'électrification peuvent tout à fait devenir des acteurs de la transition énergétique, notamment pour le déploiement des bornes. Certains d'entre eux font même de la production. C'est une bonne façon de se repositionner par rapport à leur rôle historique.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Il s'agit d'une bonne nouvelle, monsieur le ministre, dans la mesure où j'ai cru comprendre que telle n'était pas la position de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

M. Roland Courteau. – Dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et la précarité énergétique, la rénovation thermique des logements tarde à atteindre ses objectifs, tant le reste à charge est particulièrement important pour nos concitoyens – et ce d'autant plus que le CITE est en baisse. Pouvez-vous être plus précis, monsieur le ministre, sur les solutions à apporter ?

En ce qui concerne les énergies renouvelables, permettez-moi de donner quelques chiffres : il faut huit ans pour faire aboutir un projet éolien en France, parfois même dix, contre trois ou quatre ans en Allemagne. Il ne s'agit donc pas que d'un problème financier, mais aussi d'un problème d'administration départementale. Là encore, quelles solutions proposez-vous ?

Je note enfin un manque d'ambition pour l'éolien flottant, qui jouit pourtant d'une réelle acceptabilité, notamment en Méditerranée. Or nous sommes dans la demi-mesure, ce qui est en contradiction non seulement avec l'objectif d'une électricité à 40 % renouvelable d'ici à 2030, mais aussi avec la dynamique et les investissements engagés par l'État, par les régions comme l'Occitanie et par les filières concernées.

La France est en avance sur le flottant, mais si nous avançons à coup de demi-mesure, cette industrie ira se développer en Europe du Nord. Nous avons besoin d'une trajectoire ambitieuse, avec des volumes conséquents. Or, le volume annoncé est insuffisant pour faire baisser les tarifs. Cette technologie peut permettre d'atteindre un prix compétitif, à condition de bénéficier de volumes suffisants dans le cadre d'une progressivité des appels d'offres de 3 à 5 gigawatts. Cette filière est prête à répondre, dès 2019, aux premiers appels d'offres. Pourquoi attendre, monsieur le ministre ? Les sénateurs de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées orientales vous ont demandé rendez-vous voilà trois semaines, nous attendons toujours votre réponse...

M. Guillaume Chevrollier. – L'une des réponses du Gouvernement au mouvement social consiste en l'organisation d'un grand débat, notamment sur la transition énergétique.

Qu'attendez-vous d'un tel débat, sachant que la Commission nationale du débat public (CNDP) a déjà organisé, en juin dernier, un débat sur la politique énergétique de notre pays, auquel 8 000 personnes ont participé à travers 86 réunions publiques, sur tout le territoire ?

Nous avons reçu un document de synthèse sur les résultats de cette consultation qui souligne l'exigence de stabilité et de cohérence des politiques publiques pour la transition énergétique, une forte attente de territorialisation et une exigence de justice sociale. Quelle sera la valeur ajoutée d'un nouveau débat, le Gouvernement n'ayant déjà pas tenu compte de ces premières contributions ?

Par ailleurs, je m'interroge sur le manque d'engagement du Gouvernement dans la lutte contre la précarité énergétique, notamment en matière d'investissement dans les bâtiments, et plus précisément sur la chaleur renouvelable thermique.

Enfin, comme vous l'avez souligné, énergie et climat sont liés. Alors que la COP 24 vient de prendre fin, comment expliquer le peu d'espace laissé à la filière nucléaire dans cette grande conférence internationale ? Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) salue pourtant cette énergie décarbonée, sûre, pilotable et disponible vingt-quatre heures sur vingt-quatre. La COP 24 a eu lieu en Pologne, pays producteur historique de charbon qui se tourne aujourd'hui vers le nucléaire. Il me semble que la France et le gouvernement français devraient s'engager pour défendre davantage notre filière nucléaire et promouvoir la recherche pour le nucléaire de demain.

Mme Patricia Morhet-Richaud. – Dans la perspective du doublement de l'énergie renouvelable, je voudrais attirer votre attention sur les difficultés que rencontrent les communes rurales dans la mise en œuvre de leurs projets, qu'ils soient éoliens, photovoltaïques ou hydrauliques.

Alors que les services de l'État, dans les territoires, se montrent généralement à l'écoute et soucieux d'accompagner au mieux les collectivités locales dans leurs projets de

production d'énergie, ce n'est bien souvent pas le cas des directions régionales. L'administration devient alors tatillonne, inquisitrice, et s'oppose souvent aux décisions prises dans les départements. Monsieur le ministre, il serait bon que les services instructeurs soient plus à l'écoute et davantage tournés vers l'accompagnement plutôt que vers une forme de sanction très mal vécue par les élus et les acteurs locaux. À défaut, ne faudrait-il pas envisager une délocalisation de la décision finale ?

Je me permets enfin de vous poser deux questions de la part de Daniel Laurent, qui a dû s'absenter. Il souhaite tout d'abord évoquer un projet éolien en mer, au large de l'île d'Oléron, soutenu par l'ensemble des élus du territoire, qui vise à l'installation de quatre-vingts éoliennes pouvant alimenter 650 000 foyers, soit l'équivalent du département. Des consultations ont eu lieu afin de déterminer un périmètre précis réunissant les conditions de faisabilité et d'acceptabilité dans la perspective d'un nouvel appel d'offres. Lors de l'annonce, par le Premier ministre, du lancement de l'étude environnementale et du débat public, le projet oléronais n'était pas nommé dans les appels d'offres. Pouvez-vous nous apporter des explications ?

Vous avez enfin évoqué l'éolien terrestre. Quel est votre avis sur cette question qui connaît de nombreux contentieux ?

Mme Nelly Tocqueville. – En milieu urbain, le transport est responsable de près de la moitié des émissions polluantes. Si le développement du transport électrique est la solution retenue par la plupart des grandes villes, l'hydrogène pose moins de problèmes de matériaux et de recyclage que les batteries. De nombreux pays et industriels l'ont déjà identifié comme le carburant du futur, l'hydrogène n'émettant à la combustion ni CO₂ ni particules.

Dans la perspective d'une neutralité carbone en 2050, nécessaire pour répondre au défi climatique, je souhaite vous interroger sur les financements que nécessite le plan de déploiement hydrogène présenté le 1^{er} juin dernier.

Le CEA a ciblé plusieurs objectifs. J'en citerai deux : le premier concerne le verdissement de la production industrielle de l'hydrogène qui implique un accompagnement financier ; le second se situe autour de démonstrateurs de type véhicules de logistique urbaine dont le déploiement suppose un levier et un financement associés.

Le soutien de l'État et de ses opérateurs, dont l'Ademe, est donc stratégique. Le déploiement du plan hydrogène confié à cette dernière comporte une enveloppe de 100 millions d'euros. Il s'agit d'un premier pas, mais qui ne peut permettre de conduire une action structurante, comme l'a souligné le CEA.

Vous avez précisé, monsieur le ministre, que l'hydrogène avait un coût. Il me semble que la recherche mériterait de s'appuyer sur de véritables leviers financiers. Il en va à la fois de l'avenir et du présent de cette filière, l'Allemagne ayant déjà mis en circulation deux trains à hydrogène.

Mme Denise Saint-Pé. – Je souhaite relayer la vive préoccupation de nombreux élus de nos territoires, en charge de l'organisation de la distribution d'énergie, en ce qui concerne la situation des populations qui rencontreront, au cours de la présente trêve hivernale, des difficultés de paiement de leurs factures d'électricité.

De fait, à la suite de la généralisation du dispositif du chèque énergie en 2018, les bénéficiaires de cette nouvelle forme d'aide sont tenus de se signaler au moyen du renvoi d'une attestation auprès de leur fournisseur d'électricité ou de gaz naturel pour pouvoir bénéficier des dispositifs protecteurs complémentaires s'ils n'ont pas réglé une facture auprès d'eux au moyen d'un chèque énergie.

Or, très peu d'attestations ont été renvoyées aux fournisseurs d'énergie, les privant ainsi de la faculté d'identifier ceux de leurs clients qui pourraient bénéficier de ces mesures, dont l'absence de réduction de puissance en électricité pendant la période de la trêve hivernale.

En outre, la totalité des chèques énergie adressés à un peu plus de 3,6 millions de bénéficiaires n'a pas encore été utilisée.

Par ailleurs, le déploiement des compteurs communicants dont vous avez parlé voilà quelques instants a conduit à la refonte de certaines procédures, dont celle afférente aux interventions pour impayés qui permet désormais à Enedis d'opérer, à la demande du fournisseur, les réductions de puissance à distance sans déplacement préalable.

Dans ce contexte particulier, une amélioration du dispositif du chèque énergie, annoncée à l'automne 2018, est très attendue par les élus locaux. Il ne faudrait pas que le déploiement des nouveaux compteurs et la substitution du chèque énergie aux tarifs sociaux ne se fasse au détriment de nos concitoyens les plus fragiles, au moment où nos territoires sont traversés par un climat de colère sociale sans précédent.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je voudrais tout d'abord souligner la qualité du débat public qui a eu lieu en juin dernier.

Si cette PPE est sans doute perfectible, elle m'apparaît – et c'est un sénateur de l'opposition qui parle – globalement équilibrée. Elle apporte des réponses aux objectifs liés aux enjeux climatiques, à la sûreté des approvisionnements et au prix de l'énergie.

Comment va se traduire cette PPE ? Allez-vous décrire les moyens financiers mobilisés pour les vingt orientations retenues ? Va-t-on définir des objectifs quantifiables que nous pourrions évaluer ? Allez-vous mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements ?

M. François de Rugy, ministre d'État. – Monsieur Courteau, nous sommes conscients que la situation actuelle en matière de rénovation énergétique n'est pas satisfaisante et que nos dispositifs ne sont pas efficaces. Ce n'est pas pour autant qu'il faut les abandonner brutalement. Il faut bâtir quelque chose qui tende à une rénovation globale, qu'il s'agisse des logements individuels ou des immeubles en copropriété, et disposer des outils nécessaires, notamment financiers, pour y arriver. Encore une fois, il est nécessaire de mettre en place un amortissement sur un temps suffisamment long pour permettre aux ménages de récupérer leur mise sur la base des économies réalisées.

En ce qui concerne l'éolien flottant et votre demande de rendez-vous, monsieur Courteau, il me semble qu'un mail vous a été envoyé pour vous proposer de nous rencontrer dès lundi prochain. J'entends souvent dire que nous manquons d'ambition sur l'éolien flottant. Mais comment faut-il procéder ? Investir massivement d'entrée de jeu en s'appuyant sur l'effet de masse...

M. Roland Courteau. – C'est ce que nous proposons.

M. François de Rugy, ministre d'État. – ... ou chercher quelque chose de plus progressif, qui permette aux industriels de baisser les coûts au fur et à mesure des progrès réalisés ? Nous avons choisi cette seconde voie.

Je préférerais que l'on soit capable de séparer ce qui relève du développement d'une filière industrielle de ce qui relève des coûts de production. Je ne suis pas le ministre de l'industrie, mais j'ai parfois l'impression de l'être sur ce type de dossiers. Si l'on intègre les coûts de développement aux coûts de l'énergie, il faut accepter de payer son électricité plus chère. Or, c'est justement ce que les gens ne veulent pas !

Certains membres du Gouvernement ne souhaitent pas aller plus loin sur l'éolien flottant tant que les prix n'ont pas baissé. Nous avons trouvé ce compromis qui nous permet d'avancer.

Monsieur Chevrollier, il est certain que le débat public sur la PPE n'a pas eu la visibilité qu'il méritait. Pour autant, et contrairement à ce que vous dites, ses conclusions ont été suivies. Les participants au débat ont validé la stratégie de rééquilibrage et de diversification. Il ne s'agit pas de sortir du nucléaire ni de s'enfoncer dans le tout nucléaire. Les conclusions du débat ont souligné l'importance du coût de l'électricité et de la mise en place d'une transition écologique et solidaire.

On ne peut, d'un côté, vouloir développer des technologies qui coûtent très cher et, de l'autre, disposer d'une énergie bon marché. À un moment donné, il faut trouver le bon équilibre. Nous avons évoqué le nucléaire, l'éolien et le solaire, mais il en va de même du biogaz : le coût de production du biogaz est aujourd'hui quatre fois supérieur à celui du gaz fossile importé. Dès lors, soit on interdit d'importer du gaz, soit on met en place une taxe carbone qui compense cette différence, aux alentours – je ne dois pas être loin de la vérité – de 200 euros la tonne – nous sommes aujourd'hui à 45 euros la tonne... Si l'on veut un gaz renouvelable compétitif sans augmenter les prix, le seul moyen est donc de baisser les coûts de production. Nous avons fixé des objectifs très ambitieux pour cette filière. Nous devons faire un premier point d'ici à cinq ans pour savoir si nous nous inscrivons bien dans une trajectoire de baisse des coûts de production.

Se loger, se déplacer, se chauffer sont des enjeux qui seront au cœur du grand débat à venir. Si certaines personnes sont opposées à la transition écologique que nous mettons en place, ce sera le moment de le dire. Il ne s'agit pas de refaire le débat sur la PPE, mais de trouver des solutions au plus près du terrain sur ces trois grands enjeux.

Madame Morhet-Richaud, nous voulons que les collectivités locales jouent un rôle plus important. Mais les décisions nationales permettent de mettre en place une stratégie commune et d'éviter que chacun fasse sa politique énergétique dans son coin. Elles permettent aussi l'existence de tarifs d'achat garantis.

Si certaines collectivités veulent développer des projets autofinancés, je n'y vois aucun inconvénient. Si l'administration peut être parfois tatillonne sur certains sujets environnementaux – j'en suis bien conscient –, je veux bien travailler à lever ces difficultés avec les élus locaux et les filières concernées. Mais sachez qu'il y aura des mécontents. Sébastien Lecornu avait mené un travail sur l'éolien terrestre. Une des premières choses que j'ai faite en arrivant a été de signer un décret de simplification des procédures sur l'éolien :

sur les réseaux sociaux ou dans les journaux, on m'a immédiatement cloué au pilori. On m'a accusé de vouloir construire des éoliennes dans le dos des gens en empêchant les recours... À chaque fois, on fait des heureux d'un côté et des mécontents de l'autre. J'assume mes décisions : si je peux permettre de lever des interdictions trop tatillonnes, je le ferai, mais sachez bien qu'il y aura des conséquences.

J'en reparlerai avec M. Laurent, mais le projet éolien offshore de l'île d'Oléron se situe en plein cœur d'un parc naturel. Il n'a pas semblé qu'il s'agissait de l'endroit idéal pour installer des éoliennes, qui plus est pour un coût assez élevé. Sachez que je suis tout à fait favorable au développement de l'éolien offshore, mais encore faut-il que les projets soient acceptables en termes environnementaux et en termes de coût.

Pour l'hydrogène, nous avons fixé les priorités, aussi bien pour l'hydrogène industriel que pour celui utilisé dans les transports lourds. L'hydrogène industriel est de l'hydrogène sale, émetteur de CO₂ puisqu'il provient du craquage du méthane. L'objectif fixé à la filière hydrogène est de développer l'hydrogène par électrolyse de l'eau, qui pour l'instant coûte deux fois plus cher. Pour pénaliser les émissions de CO₂, il n'y a pas trente-six solutions : on le fait soit par la taxe carbone, soit en instaurant des quotas carbone ou des droits d'émission, soit en fixant des normes, ce qui est une autre façon d'augmenter le coût. Concernant le train à hydrogène, le démonstrateur en Allemagne que vous évoquez est produit par un constructeur français. Nous travaillons à un appel d'offres commun à plusieurs régions pour commander de tels trains, qui pourraient être une alternative à l'électrification des lignes.

Le taux de recours au chèque énergie est de 85 %, ce qui est très élevé pour une prestation sociale. Nous allons encore augmenter le nombre de bénéficiaires et nous travaillons sur les effets pervers dont vous avez parlé : un décret que j'ai signé doit encore être cosigné par un autre ministre.

Nous nous efforçons d'équilibrer investissements privés et subventions publiques, sachant que, souvent, il est difficile de prévoir le niveau nécessaire puisqu'il est lié au prix de marché de l'électricité. Plus ce prix baisse, plus cela coûte à l'État, qui comble la différence.

Soutenir la diversification du mix électrique ne veut pas dire qu'on ne défend pas la filière nucléaire. On entend même souvent que cette PPE poursuit le nucléaire au lieu d'en amorcer la sortie. C'est le propre, sans doute, des politiques équilibrées : certains trouvent qu'on n'en fait pas assez pour le nucléaire, d'autres trouvent qu'on en fait trop.

Je suis allé à la COP 24 de Katowice. Un stand très important y vantait les mérites du charbon, ce qui se comprend au cœur de la Silésie... Ne croyez pas, cela dit, que la Pologne ne fait pas d'efforts pour réduire sa consommation de charbon. Elle a présenté un plan pour développer le nucléaire. Mais, comme en Inde, comme dans d'autres pays du monde qui ont du charbon, la Pologne continue à l'exploiter. Ils ne vont pas jusqu'à parler, comme le président Trump, de charbon propre, qui n'existe pas. En tous les cas, ces pays devront décider si, pour sortir du charbon, ils voudront faire du nucléaire ou plus d'énergie renouvelable.

M. Jean-Claude Tissot. – Je souhaite évoquer les tarifs réglementés de vente, qui permettent aujourd'hui au Gouvernement d'agir sur les prix de l'électricité et du gaz ; le Premier ministre a d'ailleurs annoncé une baisse de 2 % à partir du 1^{er} janvier. On peut s'en réjouir mais, dans la loi Pacte, vous prévoyez de supprimer les tarifs réglementés. Puisque le

Premier a fait la démonstration de l'utilité de ces tarifs qui lui ont permis de répondre à une demande, comptez-vous vraiment le faire ?

Quand vous parlez d'agrocarburants, vous parlez de leur prix. J'aurais aimé vous entendre dire aussi qu'ils entrent en concurrence directe avec l'alimentation.

M. Joël Bigot. – Vous fixez des objectifs ambitieux, qui impliquent une politique volontariste, dont on mesurera à ses résultats si elle a été poursuivie jusqu'au bout.

Le service public de la performance énergétique de l'habitat, qui s'occupe notamment de l'isolation des bâtiments, a vu ses crédits réduits de moitié cette année. Cela me laisse perplexe quant à la volonté du Gouvernement de continuer la politique de rénovation énergétique des bâtiments. Nous verrons lors des conclusions du débat national, au Conseil national de la transition écologique, ce qu'il restera des mesures que vous avez détaillées.

Comment comptez-vous concilier les attentes sociétales et la transition écologique ? Les mesures doivent être acceptées. Pour cela, l'appui des territoires sera indispensable. Ce sont les collectivités locales qui accompagnent la rénovation des bâtiments et des écoles et les projets d'énergie renouvelable. Certaines intègrent dans le montage financier des fonds participatifs. Ce sont elles qui organisent les mobilités de demain, voire les éco-mobilités. Il y a donc tout intérêt à renforcer la place des territoires. Envisagez-vous une décentralisation des politiques énergétiques ? Par exemple, il serait bon de reverser une part de la fiscalité carbone aux collectivités locales vertueuses.

M. Franck Montaugé. – Les difficultés pour aboutir à cette PPE montrent que les objectifs doivent toujours être mis en rapport avec des plans d'action qui permettent de les atteindre. Vos objectifs sont très ambitieux. Comment comptez-vous mesurer le respect par chaque acteur des stratégies retenues ? Ces objectifs interpellent particulièrement une très grande entreprise du secteur de l'énergie, EDF. Avec la loi Pacte, l'État va encore monter au capital d'EDF. Avec quelles visées ? Cette transition comporte par ailleurs un volet social très important, pour EDF et pour d'autres acteurs, en lien notamment avec le démantèlement de sites existants : comment appréhendez-vous la reconversion du personnel amené à changer de domaine de production énergétique ?

La stratégie nationale bas carbone est ambitieuse. Où en êtes-vous de vos réflexions sur l'évolution des normes comptables des entreprises françaises et européenne ? Il faut intégrer la problématique du carbone au modèle de décision des entreprises.

M. Guillaume Gontard. – Vous avez beaucoup parlé du débat public. Ses conclusions ont fait ressortir un sentiment d'injustice car les efforts étaient inégalement répartis. La France ne respecte pas la trajectoire qu'elle s'est fixée dans les accords de Paris, et les objectifs de la précédente PPE n'ont pas été atteints. Les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté en 2018, et j'ai peur que cela ne continue dans les prochaines années. La part des énergies renouvelables a même baissé entre 2016 et 2017 ! Les objectifs en matière d'économie et de sobriété de cette PPE sont insuffisants. Pouvez-vous nous assurer que les objectifs de cette PPE répondent réellement aux engagements des accords de Paris et notamment aux orientations du GIEC ? Avons-nous abandonné l'objectif de 1,5 degré ?

Vous avez parlé de toutes les énergies renouvelables, sauf de l'hydroélectricité, alors que c'est la première énergie renouvelable en France, représentant 10 % de la production. Contrairement à ce qu'on dit, il y a une évolution possible même si cette filière a

été mise à mal par la suppression d'emplois et la revente à la découpe des entreprises et qu'il existe une forte inquiétude sur la mise en concurrence des barrages.

M. Fabien Gay. – La question est de savoir comment on produit l'énergie, avec quelle indépendance énergétique, à quel coût et à quel prix pour l'utilisateur. Cinq millions de ménages sont en précarité énergétique, soit 10 à 11 millions de personnes. Comment lutter efficacement contre cela ? Hier, les négociateurs de l'Union européenne ont réussi à se mettre d'accord pour repousser jusqu'à 2025 la fin des tarifs réglementés. Tant mieux !

Il faut vous positionner sur Engie : si l'on veut une électricité et une énergie disponibles pour le plus grand nombre, il faut des entreprises publiques. Le désengagement de l'État dans Engie n'est pas une bonne chose. Depuis sept ans, on a eu 333 % de hausse de taux de distribution pour les actionnaires, soit 27 milliards d'euros – et dans le même temps, une augmentation de 70 % des prix pour les consommateurs. Allez-vous, pour financer la transition énergétique, taxer le kérosène, notamment sur les vols intérieurs, et taxer Total, qui a versé 43 milliards d'euros aux actionnaires en sept ans ? Sur la Montagne d'Or, je vous ai interpellé. Que signifie une mine éco-responsable ?

Hier, dans le budget, le Gouvernement a déposé un amendement non pas pour répondre à la crise sociale, augmenter les salaires, le SMIC ou encore rétablir l'ISF, mais pour instaurer un tarif réduit de l'électricité pour les aéroports. Alors que vous vous apprêtez à vendre Aéroports de Paris, vous faites encore un cadeau au capital. C'est un véritable scandale !

M. Michel Vaspert. – Le président de la République est venu à Saint Brieuc au mois de juin et il a annoncé à la filière offshore le lancement de nouveaux projets. Une filière a besoin de marchés intérieurs avant d'aller à l'export. Avec cette PPE, vous allez lancer entre 1,2 et 1,7 gigawatts de plus. Or, cela ne suffit pas à la filière, qui a beaucoup investi à Brest et à Saint-Nazaire. Et je ne parle pas de l'éolien offshore flottant, qui est la seule solution en Méditerranée. Êtes-vous prêt à relancer d'autres projets ?

Le barrage de la Rance est unique au monde : il produit l'électricité renouvelable et vend son kilowattheure au prix de marché. Il y a une sur-sédimentation car il n'y a pas eu de prise en compte des problèmes écologiques. On avait envisagé de faire en sorte que les kilowattheures soient au prix de l'énergie renouvelable. Ségolène Royal s'était montrée plutôt favorable, Nicolas Hulot ne s'en est pas occupé du tout : j'aimerais bien que vous regardiez le sujet.

M. Henri Cabanel. – Je voudrais revenir sur la question de l'éolien flottant évoquée par mon collègue Roland Courteau. Pouvez-vous faire en sorte que des entreprises françaises soient ambitieuses pour les énergies innovantes ? L'Occitanie l'est, et sa présidente Carole Delga a souhaité qu'en 2050 ce soit un territoire à énergie positive. Une entreprise, Quadran, a investi 10 millions d'euros sur l'éolien flottant ; s'il n'y a pas d'ambition, elle partira ailleurs.

J'étais récemment avec le directeur de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de l'Hérault pour aider des communes rurales à mettre en place leur projet photovoltaïque sur des friches industrielles. Il m'a dit que sa volonté n'était pas de donner des autorisations sur le photovoltaïque au sol. Y a-t-il une nouvelle doctrine ?

- Co-présidence de M. Michel Vaspert, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

M. Ronan Dantec. – J'ai sursauté tout à l'heure quand le ministre a parlé dotations supplémentaires pour les collectivités territoriales, car il me semble qu'il n'y a jamais eu de dotations du tout sur le climat et la transition énergétique !

Si la PPE ne met pas les territoires au cœur, on n'y arrivera pas. Pour cela, il faut une forme d'incitation financière. Et si l'État cherche un peu d'argent en ce moment, l'indexation de la taxe Chirac sur les avions rapporterait très rapidement 200 ou 300 millions d'euros sans changer aucun mécanisme, puisque les compagnies ont l'habitude.

Pour l'éolien offshore, qui est une filière prometteuse, il est clair que les 5 gigawatts annoncés ne suffiront pas au développement de la filière. Êtes-vous prêt à revoir ce point ? Quelle sera la capacité des parlementaires dans les prochaines semaines à amender la PPE ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Les deux piliers de votre stratégie sont les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables. En ma qualité de présidente du groupe d'études sur la forêt au Sénat, je voudrais attirer votre attention sur ce qui pourrait être le troisième pilier : la captation du CO₂ et le développement des puits de carbone. La forêt joue un rôle incontournable, puisqu'elle capte plus de 130 millions de tonnes de CO₂ par an, soit près de 30 % des émissions nationales. Pour qu'elle puisse jouer ce rôle vertueux, il faut que ce soit une forêt en croissance. Or, dans le cadre du plan national forêt, on la coupe et on ne la renouvelle pas. Seriez-vous favorable à ce qu'on développe une stratégie nationale pour accompagner le développement de ces puits de carbone ? La forêt contribue à atteindre de multiples objectifs en matière énergétique et de climat.

Un certain nombre d'entreprises de transformation du bois auraient la possibilité de développer également de la production d'électricité. Je ne suis pas favorable à ce qu'on coupe du bois pour le brûler mais, quand on est dans une stratégie de transformation et qu'on récupère des déchets connexes, il y aurait intérêt à valoriser ces déchets non seulement dans des séchoirs mais également dans la production d'électricité. Qu'en pensez-vous ?

M. Pierre Cuypers. – Vous avez évoqué l'objectif de 32 % d'énergies renouvelables, toutes énergies renouvelables comprises. À l'occasion de la discussion sur la loi de finances, j'ai déposé des amendements sur les biocarburants ; tout à l'heure, vous avez semblé rejeter d'un revers de main ces biocarburants, considérant qu'ils étaient trop chers, même s'il n'y avait pas de taxes. Vous savez pourtant que toute énergie nouvelle en développement a toujours eu un accompagnement, que ce soit le nucléaire, le photovoltaïque ou l'éolien. J'ai donc du mal à comprendre que vous soyez opposé à tous les amendements que nous avons présentés ou votés pour certains, sachant que les biocarburants permettent de supprimer 80 % des émissions de particules fines et ultrafines et de réduire de 70 % les émissions de gaz à effet de serre. D'un côté, vous souhaitez le développement des énergies renouvelables, et de l'autre vous rejetez celles qui sont favorables au développement économique et à l'emploi... comme s'il valait mieux acheter moins cher ailleurs ce que l'on peut produire en France.

Pouvez-vous confirmer le montant de 350 millions d'euros en 2023 pour l'injection dans le réseau du biométhane, et de 900 millions d'euros en 2028 ? À combien se montera le soutien public à la cogénération pour le biogaz non injecté ?

M. Yves Bouloux. – Parmi les vingt orientations exposées dans le chapitre « industrie » de la PPE, pourriez-vous nous préciser l'objectif de recherche et développement pour réduire les émissions résiduelles des procédés bas carbone de généralisation de l'éco-conception des produits ? Quels moyens ? Quelles incitations financières ou fiscales ?

Daniel Laurent m'a demandé de poser sa question sur les plateformes territoriales de la rénovation énergétique. La voici : au printemps dernier, un plan de rénovation énergétique des bâtiments a été annoncé, avec pour objectif de rénover chaque année 500 000 logements, dont la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes. Cet objectif sera difficile à atteindre, car il faudrait rénover 14 millions de logements d'avant 1975 et 6,8 millions construits entre 1975 et 2000 – on considère que les rénovations des logements construits après 2000 ne sont pas nécessaires. Pour rénover ces 20,8 millions de logements avant 2050, il faudrait en rénover en moyenne 650 000 par an, contre seulement 16 000 environ actuellement. Le fossé à combler est donc très important. Dans ces conditions, on voit tout l'intérêt qu'il y aurait à lever un certain nombre d'obstacles, afin notamment d'encourager les grands syndicats départementaux d'énergie, en partenariat avec les régions, à s'impliquer massivement dans la rénovation énergétique des bâtiments. Or, la rédaction actuelle de l'article L. 232-2 du code de l'énergie vise uniquement les EPCI à fiscalité propre.

M. François de Rugy, ministre d'État. – S'agissant des tarifs réglementés, ceux de l'électricité sont maintenus ; ils ne sont pas remis en cause au niveau européen.

Pour autant, l'existence de tarifs réglementés ne signifie pas que les tarifs n'augmentent pas ou n'augmentent pas plus que l'inflation. Quand on parle de tarifs réglementés, beaucoup de nos concitoyens comprennent qu'il s'agit de tarifs fixés par l'autorité politique dans sa grande sagesse, un peu comme les tarifs de l'eau décidés par la collectivité territoriale qui assure l'alimentation en eau potable ou ceux des transports établis par l'autorité organisatrice compétente. En l'espèce, c'est la CRE qui fixe la formule de calcul et le prix de l'électricité, que le ministre approuve *in fine*. Si l'on décide autre chose – et l'une de mes prédécesseurs a essayé de le faire –, les recours sont immédiats et ledit ministre est assuré de perdre, avec un rattrapage de la hausse non appliquée. Je suis, pour ma part, convaincu qu'il convient de s'interroger sur le maintien d'un dispositif aberrant qui place le ministre compétent entre le marteau et l'enclume et qui revient à faire une fausse promesse aux Français, celle que les tarifs n'augmenteront jamais. Leur évolution, selon la formule appliquée par la CRE, dépend des coûts de production qui, hélas, ont tendance à croître. C'est d'ailleurs tout l'objet de la formule : s'assurer que les tarifs reflètent l'évolution des coûts, à la hausse comme à la baisse. Si on ne le fait, à un moment donné, ça se paie. Nous avons un devoir de transparence vis-à-vis de nos concitoyens et d'action en faveur d'une diminution des coûts de production de l'électricité. Car c'est la seule façon pour faire en sorte que les prix payés par les consommateurs n'augmentent pas trop.

Quant aux tarifs réglementés du gaz, c'est encore pire puisque le tarif évolue chaque mois, en fonction de l'évolution des marchés sur lesquels la France se fournit pour 99 % de sa consommation. Les offres de marché sont par ailleurs inférieures aux tarifs réglementés. Ceci nous a conduit à proposer la suppression des tarifs réglementés car ne faisons pas la fausse promesse d'un tarif qui serait à l'abri de l'évolution des marchés, même s'il existe des systèmes compliqués de couverture des risques sur les marchés mondiaux pour stabiliser les prix sur plusieurs mois – c'est d'ailleurs ce que nous avons demandé à Engie.

Pour ce qui concerne le service public de la performance énergétique évoqué par Joël Bigot, la difficulté réside dans le souhait exprimé par les régions, à l'occasion de la loi

relative à la transition énergétique pour la croissance verte, de disposer de la compétence. Or, dès lors qu'il s'agit de l'exercer, on s'aperçoit que ça a un coût et qu'il faut trouver des financements. J'ai rencontré l'Assemblée des régions de France, nous y travaillons avec l'Ademe, notamment au travers des CEE. Je suis, pour ma part, favorable à la mobilisation des collectivités territoriales, qui déjà prennent de nombreuses initiatives.

Monsieur Montaugé a évoqué la mesure et le suivi des objectifs. Je crains à cet égard la dictature de l'immédiateté, alors que les sujets ressortent davantage de trajectoires à moyen et long terme. Les parlementaires pourraient jouer un rôle en matière de suivi avec plus de recul que les habituelles polémiques médiatiques.

S'agissant de la restructuration d'EDF, plutôt que de décider seuls, nous avons demandé à l'entreprise de nous transmettre des propositions. À titre personnel, plusieurs options paraissent envisageables : le *statu quo*, malgré le taux d'endettement élevé et le questionnement sur le fait de placer le nucléaire dans une société cotée ; la création, massivement rejetée par les syndicats et sans doute par le management, de sociétés spécialisées, des sociétés sœurs en quelque sorte avec une holding de tête ; et une sorte de solution intermédiaire, avec une société mère et une société fille. Mais il n'y a pas de solution miracle : aucune, en particulier, n'effacerait l'endettement de l'entreprise ni ne coûterait rien, d'autant que la Commission européenne veillera évidemment à ce que nous ne lui versions pas d'aides d'État déguisées. En tous les cas, rien n'est décidé à ce stade.

Monsieur Gontard, sur l'enjeu climatique, qui sous-tend la PPE, il existe en France un consensus pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Mais dès qu'il est question des solutions à apporter, les avis divergent et c'est plutôt la levée de bouclier contre toute mesure proposée. On nous a expliqué ces dernières semaines que la taxe carbone n'était pas la bonne solution, une de mes prédécesseurs a même fait toute une campagne médiatique pour dire qu'il s'agissait d'écologie punitive, l'expression s'est désormais bien imposée mais je rappelle quelques chiffres, car derrière les symboles – même si ça compte – il y a la réalité : la hausse de la taxe carbone, en 2019, c'était trois centimes d'euros sur le litre d'essence, presque sept centimes sur le diesel en 2019 si l'on ajoutait le rattrapage et un prix stable pour le gaz contre une baisse de 2 % sans cette hausse, pour une recette de deux milliards d'euros que nous peinerons à remplacer... Je ne serai pas de ceux qui prôneraient de le récupérer sur l'impôt sur le revenu ou sur un autre impôt. J'entends ceux qui évoquent le rétablissement de l'ISF, soit 3,5 milliards, mais ces 3,5 milliards ne serviront pas dix fois !

M. Roland Courteau. – Qu'il serve au moins une fois !

M. François de Rugy, ministre d'État. – Quelle autre solution ? Les quotas carbone suscitent l'opposition de ceux qui sont contre les mécanismes de marché ; les CEE, tout le monde y adhère sur le principe car on pense que c'est indolore mais c'est en réalité une forme de taxation pour les vendeurs d'énergie, notamment fossiles ; dernière solution, la norme, par exemple en matière de véhicules, mais cette norme engendre aussi des surcoûts, au moins dans un premier temps, et peut paraître socialement injuste, d'où les appels à aller moins vite sur ces sujets. Le Gouvernement, aux responsabilités, tranchera et assumera ses choix, mais toute idée opérationnelle demeure la bienvenue. Je dis bien opérationnelle car quand j'entends une ancienne ministre – devenue depuis directrice d'une organisation non gouvernementale – parler de « taxe carbone juste », qu'elle nous donne le mode opératoire !

Je suis bien entendu favorable au développement de l'hydroélectricité en améliorant la productivité des barrages et leur capacité à servir de tampon pour répondre à la

pointe. Mais cela n'a pas de lien avec la remise en concurrence des concessions, qui relève d'un choix politique. D'aucuns souhaiteraient prolonger les concessions existantes, ce que la Commission européenne nous interdit. Nous allons donc sortir cette question du *statu quo* mais je ne laisserai pas dire qu'il s'agit d'une privatisation des barrages, car c'est faux : on ne vend pas le barrage, on met en concurrence son exploitation, avec des investissements et une redevance. Nous travaillerons avec les élus locaux, dont beaucoup sont demandeurs et regrettent qu'on ne fasse plus rien sur les barrages, pour rédiger les cahiers des charges des concessions d'exploitation.

Vous avez également évoqué, monsieur Gontard, le rôle du Parlement. Je prendrai l'exemple de l'EPR : ce sujet fera-t-il l'objet d'une loi en 2022 ? Je vous rappelle que le programme électronucléaire français a été lancé sans la moindre loi ni le moindre débat au Parlement. Nous avons désormais une loi de transition énergétique, une PPE et l'on prévoit que si de nouveaux EPR devaient être commandés, cela se fera dans un cadre transparent, avec toutes les données à disposition et avant une échéance électorale dans laquelle chacun pourra se positionner.

Monsieur Gay, le désengagement de l'État du capital d'Engie représente un choix politique que j'assume : ce n'est pas en conservant des participations minoritaires dans l'entreprise que l'État dispose des meilleurs outils de politique énergétique. Vous souhaitez que nous taxions le kérosène : alors, soyez certains que si nous taxons uniquement en France, les compagnies aériennes iront se fournir hors de nos frontières, comme le font déjà les camions étrangers, qui représentent 35 % du trafic mais ne participent qu'à hauteur de 8 % aux recettes sur les carburants, grâce à Mme Royal qui a supprimé la taxe poids lourds et préféré imposer les carburants plutôt que l'usage des routes.

Le dossier de la Montagne d'Or sera traité dans les prochaines semaines. J'ai, à cet effet, rencontré les associations, les élus locaux et le préfet de Guyane. S'agissant de l'éolien posé ou offshore, si les industriels démontrent qu'ils sont en mesure de réduire le coût de production – il s'affiche actuellement entre 120 et 130 euros par mégawattheure, soit le double du prix de marché – nous fixerons un objectif supérieur. De la même façon, si, dans cinq ans, une solution moins coûteuse était trouvée pour le stockage de l'énergie, la PPE pourrait être révisée car l'utilisation des énergies renouvelables en serait facilitée d'autant.

Je défends, pour ma part, l'éolien flottant dans la perspective de faire émerger une filière française en permettant à nos entreprises, dont trois comptent parmi les cinq entreprises mondiales à la pointe sur le sujet, de déployer ce savoir-faire en France. Les coûts de production, pour autant, doivent demeurer raisonnables. J'entends bien vos inquiétudes : plusieurs projets existent, en Bretagne, en Occitanie et en Provence et chaque région voudrait que son projet se concrétise. J'en profite pour inviter la région Occitanie à développer l'éolien terrestre...

La doctrine, qui n'interdit la production que sur les terres agricoles et les espaces naturels, ne me semble nullement défavorable au développement du photovoltaïque au sol. Les blocages venant localement de l'administration doivent être remontés au ministère, même s'il apparaît que l'application de règles multiples constitue un frein évident. Imaginez que nous ayons dû respecter autant de normes lors de la construction des centrales thermiques et nucléaires ! En revanche, je réfute les propos tenus sur l'absence d'intérêt, pour les collectivités territoriales, qu'il y aurait à développer les énergies renouvelables. D'aucuns estiment d'ailleurs que les élus locaux seraient achetés par les promoteurs. Les retombées fiscales existent localement – même s'il y a toujours un débat sur le partage de ces recettes

entre niveaux de collectivités – et cela me semble normal, notamment au bénéfice des territoires ruraux qui, par nature, sont davantage susceptibles d’accueillir les installations de production. Vous m’avez interrogé sur l’affectation d’une part de la taxe carbone aux collectivités, mais les surplus de recettes seront nuls en 2019, voire au-delà.

Madame Loisier a évoqué la captation du dioxyde de carbone par la forêt. S’il n’est pas prévu de produire à grande échelle de l’électricité en brûlant du bois, compte tenu du coût élevé de l’opération et de son faible rendement – et l’on voit les difficultés que l’on connaît à Gardanne –, en revanche, le bois est intéressant pour la production de chaleur.

Monsieur Cuypers, veuillez à ne pas déformer mes propos sur les biocarburants. Nous allons augmenter leur part dans la consommation de carburants. Pourtant, d’aucuns critiquent leur bilan carbone, compte tenu de l’importation d’huiles diverses et de la déforestation que leur production entraîne. Vous avez eu à en débattre ici au Sénat et cette nuit encore, l’Assemblée nationale a adopté un amendement sur l’huile de palme qui ne va pas faciliter les choses pour l’usine de la Mède. Avec le ministre de l’agriculture, j’ai même pris une mesure favorisant la filière betterave pour la production de l’éthanol. Mais, s’il faut sauver l’usine Total de La Mède, il convient d’accepter que 50 % de la production soit issue de l’huile de palme.

Soyons, par ailleurs, réalistes et honnêtes vis-à-vis de nos concitoyens : si s’appliquaient aux biocarburants les mêmes règles en matière de taxation qu’aux carburants d’origine fossile, ils seraient bien plus coûteux. Le raisonnement est identique s’agissant du biogaz, dont les industriels doivent s’efforcer de réduire le coût de production pour le rapprocher du prix de marché, même si l’on n’arrivera pas au prix du gaz importé. Je suis favorable au développement de nos ressources afin de limiter les importations, mais les coûts doivent en demeurer acceptables, sauf à peser sur l’État au travers d’une subvention publique ou sur les Français *via* les tarifs d’achat. Et encore une fois, sur les biocarburants, nous maintenons le taux d’incorporation.

Concernant enfin la recherche et le développement dans l’industrie, l’émergence de filières industrielles doit pouvoir bénéficier d’un soutien public raisonnable, notamment pour compenser un différentiel de coût entre le coût de production et le prix de marché. Par ailleurs, des programmes de recherche, dont je souhaite qu’ils aboutissent, sont financés par le programme d’investissements d’avenir (PIA). Bruno Le Maire a négocié un accord franco-allemand sur les batteries. Les industriels de la filière automobile vont désormais discuter pour développer une filière européenne, offrant des retombées à l’économie française et européenne.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous vous remercions, monsieur le ministre, pour la précision de vos réponses.

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 55.

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

Mercredi 12 décembre 2018

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

Mission de la commission à l'Assemblée générale des Nations unies - Communication

M. Christian Cambon, président. – Nous allons maintenant entendre un compte rendu de la mission de notre commission à l'Assemblée générale des Nations unies. Chacun des rapporteurs s'est intéressé à une région du monde.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Notre mission récente à l'ONU, du 26 au 29 novembre, a été l'occasion d'une immersion passionnante au cœur de la gestion des grands dossiers internationaux, avec un point particulier que nous avons demandé sur les crises africaines.

Les 14 opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU représentent un effectif de 100 000 personnes déployées et un budget de 6,7 milliards de dollars, en baisse de 20 % en trois ans. Sept de ces 14 OMP se déroulent en Afrique, dont trois en régions francophones, avec une « plume », c'est-à-dire un secrétariat français : la Minusma au Mali, la Monusco en République démocratique du Congo (RDC) et la Minusca en République centrafricaine (RCA). Avec la Finul au Liban, également sous « plume » française, ces opérations représentent les deux tiers des effectifs et du budget des opérations de maintien de la paix.

Les OMP ont théoriquement pour objet d'appuyer un processus politique. Or en Afrique, il n'y a souvent pas de paix à maintenir. Au Mali et en RCA, les OMP permettent probablement d'éviter un effondrement complet des États. La situation est plus complexe en RDC, où la mission des Nations unies est actuellement confrontée au groupe islamiste ADF (*Allied democratic forces*) dont les actions entravent la lutte contre l'épidémie d'Ebola. En Côte d'Ivoire et au Libéria, où des OMP ont récemment été closes, les risques de soubresauts ne sont pas totalement à écarter.

L'effondrement de l'État libyen continue à produire ses effets, avec une dissémination des crises notamment aux frontières des États du Sahel, où les foyers d'instabilité sont nombreux, et s'accompagnent de graves crises humanitaires. C'est notamment le cas dans la région du Lac Tchad. Dans ce contexte, l'opération Barkhane et la mise en place de la force conjointe du G5 Sahel sont unanimement salués.

Mais les opérations de maintien de la paix, doivent, à l'évidence, être rendues plus efficaces et plus robustes. Plus efficaces, d'abord : c'est la première orientation et l'un des axes forts de la réforme du pilier « paix et sécurité » de l'ONU, qui vise à renforcer le traitement politique des conflits, et à mieux former, accompagner et contrôler les unités déployées, pour remédier à la sous-performance opérationnelle des contingents. Au Mali, par exemple, 70 % de l'effectif de la Minusma – 15 000 personnes au total – serait affecté à l'auto-protection de la force. J'ai pu me rendre compte, lors de mon déplacement en Centrafrique avec Daniel Reiner et Jacques Gautier en 2016 dans le cadre de notre rapport sur le bilan des opérations extérieures, à quel point la protection était précaire.

La France s'est fortement engagée en faveur de la réforme des OMP, préparée et mise en œuvre par le Département des opérations de maintien de la paix que dirige notre compatriote Jean-Pierre Lacroix. La fermeture des missions en Côte d'Ivoire et au Libéria, la baisse des effectifs au Darfour allègent les besoins en effectifs et permettent d'être plus exigeants à l'égard des pays contributeurs de troupes et plus sélectifs sur les choix des contingents et de leur encadrement. Le nombre de pays contribuant par intérêt financier a diminué, en raison de la non-réévaluation des indemnités versées aux pays contributeurs : ainsi, le Brésil et l'Inde sont désormais contributeurs nets ; le Bangladesh est tout juste à l'équilibre.

Seconde priorité soutenue par la France, des OMP plus robustes pour des opérations plus offensives. L'objectif est de permettre un cofinancement par l'Union africaine et l'ONU de ces opérations d'imposition de la paix, sous mandat conjoint de ces deux organisations. L'Union africaine contribuerait à hauteur de 25 %, le reste étant financé par l'ONU sur contributions obligatoires.

Nos partenaires africains sont très favorables à cette initiative, qui pourrait venir conforter l'action du G5 Sahel, dont les effectifs n'équivalent aujourd'hui qu'à un tiers de ceux de la Minusma.

Les États-Unis ont toutefois de fortes réserves, estimant que les forces africaines de paix doivent être financées sur contributions volontaires et non obligatoires. Le financement par l'ONU, et donc par le contribuable américain, de forces qui ne dépendent pas des Nations unies et n'en respectent pas les standards leur pose un problème de principe.

Si la remise en cause du multilatéralisme est préoccupante, la position des États-Unis pourrait, paradoxalement, jouer en faveur d'OMP plus performantes dans des régions cruciales pour la sécurité de l'Europe. C'est en ce sens qu'il faut essayer de faire pencher la balance pour limiter les effets négatifs du désengagement américain. Pour l'essentiel, les conclusions de notre rapport de 2016 ont été confirmées par les faits.

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – J'aborderai pour ma part le rôle de la Russie et de la Chine aux Nations unies.

Le Conseil de sécurité reste marqué par la division historique entre, d'un côté le « P3 » – les États-Unis, le Royaume-Uni et la France –, et de l'autre, la Russie et la Chine.

La Russie est le pays le plus isolé. Elle exerce régulièrement son droit de veto, bloquant ainsi l'action des Nations unies en Syrie. Les années 2017 et 2018 ont été marquées par une série pesante de six vetos sur la question chimique syrienne. Depuis 2011, la Russie a exercé son droit de veto à douze reprises au sujet de la Syrie, en raison d'un soutien indéfectible au régime de Bachar el Assad. On peut donc parler d'obstruction au fonctionnement du Conseil de sécurité. En février 2018, la Russie a également mis son veto à un projet de résolution sur le Yémen, par solidarité avec l'Iran, en dépit d'une situation humanitaire dramatique.

La Russie s'oppose actuellement, avec l'Iran, à la composition de la liste d'experts proposée pour le comité constitutionnel syrien par l'envoyé spécial Staffan de Mistura, qui a démissionné. Elle souhaite par ailleurs que son rôle soit reconnu en République centrafricaine (RCA), ce qui complique les négociations pour le renouvellement du mandat de la Minusca.

Sur l'Ukraine, les Russes estiment que leurs positions ne sont pas rapportées de façon objective par les Occidentaux. L'incident survenu dans le détroit de Kertch serait, selon eux, le résultat d'une « provocation ukrainienne ». Le droit de veto russe interdit toute action du Conseil de sécurité sur l'Ukraine.

La Russie fait preuve à certains moments d'un légalisme pointilleux, interprétant la charte des Nations unies et le principe de souveraineté de façon très stricte, tout en contredisant, à d'autres moments, cette approche. Dans ce contexte difficile, il faut saluer la position de fermeté et de dialogue de la France, destinée à maintenir le dialogue avec la Russie et à permettre au Conseil de sécurité de fonctionner.

Si l'opposition entre États-Unis et Russie persiste, chacun perçoit toutefois que l'affrontement structurant de demain, entre les États-Unis et la Chine, est déjà en place.

La Chine s'investit de façon croissante dans le multilatéralisme, profitant du retrait américain. Elle accroît sa présence dans les opérations de maintien de la paix (OMP), avec 2 600 personnes déployées, ce qui en fait le premier contributeur parmi les membres permanents du Conseil de sécurité. En 2016, la Chine est passée de sixième à deuxième contributeur financier aux OMP. Cette présence importante permet à la Chine de se positionner en Afrique. Elle est par ailleurs un acteur engagé sur le changement climatique et sur les questions de développement, et soutient les réformes du Secrétaire général.

La Chine peut donc être un partenaire constructif, mais elle reste très attachée au principe de souveraineté, de consensus, et au droit de veto, s'opposant à l'initiative française d'encadrer le droit de veto en cas d'atrocité de masse. La Chine utilise d'ailleurs plus fréquemment que naguère ce droit de veto, à chaque fois avec la Russie, notamment sur la Syrie. Pékin tend toutefois à se dissocier de Moscou sur certains dossiers, dont celui l'Ukraine.

Bien qu'elle soutienne le principe d'une réforme du Conseil de sécurité, la Chine refuse de façon latente l'élargissement à de nouveaux membres permanents, craignant de voir arriver le Japon et l'Inde.

L'ONU est, pour la puissance chinoise, un détour vers sa propre affirmation et vers la promotion d'un modèle alternatif de multilatéralisme. La Chine est à l'origine de plusieurs institutions financières à vocation multilatérale (Banque des Brics, Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures). Elle cherche à diffuser ses propres concepts. Très concrètement, à l'ONU, la Chine tend à introduire dans les résolutions une terminologie mettant l'accent davantage sur les relations interétatiques, la souveraineté, les rapports de force, au détriment des références aux droits de l'homme, qui sont centrales dans le système multilatéral actuel.

Le dialogue entre membres permanents du Conseil de sécurité est donc âpre, très vif ; notre ambassadeur, François Delattre, nous en a expliqué toute la difficulté, mais ce dialogue est nécessaire et, pour qu'il ait lieu, la France doit conserver son rôle historique de pays pivot, susceptible de faire émerger des consensus.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Nous avons pris connaissance, pendant notre déplacement à l'ONU, de la déclaration du vice-chancelier et ministre allemand des finances, le social-démocrate Olaf Scholz, suggérant que la France renonce à son siège de membre permanent au Conseil de sécurité en faveur de l'Union européenne. Il y a malheureusement

fort à parier que cette déclaration ne soit pas à prendre à la légère, puisqu'elle vient après une prise de position de la chancelière en faveur d'une européanisation des sièges non permanents, et après plusieurs déclarations similaires du représentant permanent allemand à l'ONU.

Cette déclaration nous a paru d'autant plus choquante et déplacée que, la veille, la France s'était exprimée au Conseil de sécurité sur l'Ukraine, en son nom propre et au nom de l'Allemagne. La France soutient l'entrée de l'Allemagne comme membre permanent du Conseil de sécurité et, plus largement, la demande du G4 – Allemagne, Brésil, Inde, Japon – en faveur d'une augmentation du nombre d'États présents au Conseil de sécurité dans les deux catégories : d'une part, les membres permanents, c'est-à-dire aujourd'hui le « P5 » – États-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni – et, d'autre part, les membres élus par l'Assemblée générale pour deux ans, renouvelés par moitié tous les ans, au nombre de dix. Par ailleurs, les deux représentations permanentes préparent actuellement l'entrée de l'Allemagne comme membre non permanent du Conseil de sécurité, élu pour deux ans, à compter du 1^{er} janvier 2019.

La déclaration allemande rompt donc la confiance nécessaire, alors que la présence conjointe de la France et de l'Allemagne au Conseil de sécurité, et leurs présidences successives en mars et avril prochains, constituent une opportunité pour faire avancer des positions communes. Cette déclaration dessert bien sûr les intérêts de la France, qui joue un rôle de premier plan à l'ONU.

Ce déplacement nous a permis de percevoir concrètement quel était ce rôle. Le siège permanent est pour nous un facteur de puissance et de rayonnement. Aucune autre puissance ne peut jouer le rôle, que nous assumons aujourd'hui, de trait d'union entre les nations, et certainement pas l'Union européenne, qui, en l'état, n'est pas dotée d'une politique extérieure commune.

Ce ne sont pas seulement les intérêts de la France que la déclaration du vice-chancelier dessert, ce sont aussi ceux de l'Allemagne et de l'Union européenne. L'Allemagne, tout d'abord, aurait intérêt à promouvoir sa propre entrée au Conseil de sécurité. L'Union européenne, ensuite, est bien mieux représentée avec actuellement cinq sièges sur quinze qu'avec un seul siège au Conseil de sécurité ; peut-on croire sérieusement que nous serions plus forts avec un siège sur quinze, voire, demain, sur vingt ou sur vingt-cinq ?

L'européanisation des sièges poserait, enfin, de graves questions juridiques car l'ONU est une organisation de cent quatre-vingt-treize États et l'Union européenne n'est pas un État ni une Nation. Ce serait une transformation de ce que sont les Nations unies.

Les prises de position, telles que celle de M. Scholz, nous fragilisent car elles tendent à délégitimer notre capacité à nous exprimer souverainement au Conseil de sécurité. Après le Brexit, nous serons le seul représentant permanent de l'Union européenne au Conseil de sécurité, ce qui peut avoir des effets paradoxaux en renforçant notre poids, alors que le Royaume-Uni verra son influence diminuer, mais aussi, en suscitant de la part de nos partenaires européens des pressions croissantes pour que nous tenions compte de leurs positions, voire pour que nous nous exprimions en leur nom.

Face à ce risque, nous devons absolument continuer à soutenir la seule réforme du Conseil de sécurité qui soit conforme à nos intérêts et à ceux de l'Union européenne, mais, pour rester influente à l'ONU, il faut aussi que la France tienne son rang. Plusieurs de nos

interlocuteurs nous ont alertés sur des contributions financières décroissantes de la France, qui fragilisent nos positions.

Certes, la diminution de notre quote-part au budget des opérations de maintien de la paix, dont nous sommes actuellement le cinquième contributeur, est automatique – de 6,3 % à 5,7 %, mais surtout, certaines de nos contributions volontaires sont en chute libre. Ainsi, s’agissant du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), notre contribution a baissé de 70 % en dix ans. Nous sommes le trentième contributeur à ce programme, tandis que le Royaume-Uni est troisième et l’Allemagne septième.

Quant au Fonds pour la consolidation de la Paix, il est orphelin de la France, nous ont indiqué ses responsables. La France en est le vingt-deuxième contributeur avec 300 000 euros en 2017, alors que l’Allemagne devrait verser cette année 40 millions d’euros. Or cet instrument d’accompagnement des processus politiques et de prévention des conflits est essentiel dans l’esprit du Secrétaire général. Ses priorités sont centrées sur l’Afrique et rejoignent largement celles de la France. Nous agissons évidemment par ailleurs, dans d’autres cadres, mais il faut être conscient que certains choix fragilisent nos positions à l’ONU.

Il est nécessaire d’être présent dans les domaines clefs ; c’est ce que nous avons fait en augmentant récemment notre contribution à l’Agence de secours aux réfugiés palestiniens (UNRWA), pour répondre au désengagement américain.

Nous sommes également préoccupés par les moyens humains de notre représentation permanente à New York, qui sont manifestement insuffisants. Ces moyens sont inférieurs à ceux de nos partenaires ; les équipes sont extrêmement sollicitées et sous tension permanente. La diplomatie reposant avant tout sur les personnes qui l’exercent, cette situation crée un risque de décrochage supplémentaire.

M. Jean-Noël Guérini, rapporteur. – Premier contributeur au budget de l’ONU, les États-Unis en sont l’un des piliers, finançant 22 % du budget ordinaire et 28 % des opérations de maintien de la paix. Ils exercent toutefois aujourd’hui des pressions fortes sur ces budgets, qu’ils souhaitent réduire, tout en diminuant la quote-part américaine.

Les États-Unis demandent, en premier lieu, un plafonnement à 25 % de leur part au financement des opérations de maintien de la paix, ce qui représenterait, à méthodologie constante, un surcoût de 250 millions de dollars pour les autres États membres, dont 50 millions de dollars pour la France.

La priorité accordée à la réduction des budgets les conduit à soutenir certains aspects des réformes engagées par le Secrétaire général. Ainsi les Américains sont très actifs sur la question de l’efficacité des opérations de maintien de la paix, ce qui peut avoir des effets positifs, même si l’intention est prioritairement budgétaire et que, de fait, le budget des OMP a baissé de 20 % en trois ans. Cédric Perrin a évoqué, en outre, les réserves américaines à permettre le financement par l’ONU de forces africaines de paix.

Les États-Unis souhaiteraient réduire aussi leur contribution au budget ordinaire, actuellement plafonnée à 22 %, en abaissant ce plafond à 20 %.

Enfin, ils réduisent leurs contributions volontaires, ce dont ils se servent, au passage, comme d’une arme au service de leurs priorités politiques. Ce fut le cas lors de la

suspension de la contribution américaine au Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), destiné au *planning* familial et aux soins apportés aux mères et à leurs enfants.

Les États-Unis se sont également retirés de l'UNRWA, qui scolarise 500 000 enfants, alors que situation humanitaire à Gaza est dramatique. Nous avons interrogé le représentant américain sur cette décision ; il nous a simplement affirmé qu'il s'agissait de mieux partager les coûts et de mieux contrôler l'usage de fonds qui serviraient actuellement, d'après lui, à diffuser de la propagande antiaméricaine au sein des écoles palestiniennes.

Par ailleurs, les États-Unis sont, parvenus à faire échec au financement par des contributions obligatoires de la réforme du système de développement des Nations unies. Il faut dire que nous avons été nous-mêmes quelque peu surpris par les modalités de cette réforme, très coûteuse. Il s'agit d'améliorer la coordination au sein du système des Nations unies, grâce à une dissociation des fonctions de coordonnateur résident et de représentant résident du PNUD. Derrière ces termes techniques, cette réforme revient, en quelque sorte, à financer la création de 140 ambassades afin de coordonner les actions de l'ONU au plan local, pour un coût annuel évalué à 255 millions de dollars, alors que ce rôle de coordination était auparavant assumé par les représentants locaux du PNUD.

Le financement de cette réforme doit être apporté *via* les agences du système de développement des Nations unies et grâce à des contributions volontaires des États membres. La France a récemment promis une contribution de 2 millions de dollars.

Les positions américaines, axées sur la performance de l'ONU, ont donc des effets ambivalents, qui ne sont pas tous négatifs, mais, comme nous l'avons nous-mêmes constaté, la représentation américaine auprès de l'ONU a bénéficié de fait, jusqu'à aujourd'hui, d'une certaine autonomie d'action par rapport à la Maison-Blanche, grâce à la forte personnalité et à la compétence reconnue de l'ambassadrice Nikki Haley. Celle-ci a démissionné en octobre dernier. La nomination de l'ancienne journaliste de Fox News, ancienne porte-parole du département d'État, Heather Nauert, a été annoncée voilà quelques jours. Il est à craindre que cette nomination n'aggrave le durcissement américain à l'égard du multilatéralisme, en conférant un poids accru au conseiller pour la sécurité nationale, John Bolton.

Le durcissement de la politique américaine n'est probablement pas uniquement lié à la seule personnalité de Donald Trump ; il est issu d'une longue tradition américaine de jacksonisme, du nom du septième président des États-Unis Andrew Jackson ; ce courant politique se distingue par le populisme à l'intérieur et par l'isolationnisme en politique étrangère. Cette tradition correspond à des tendances profondes au sein de la société américaine.

C'est pourquoi, malgré les résultats des récentes élections de mi-mandat, les experts de la politique américaine que nous avons rencontrés demeurent très prudents quant aux perspectives possibles et à l'avenir politique du trumpisme.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Les difficultés relevées par Ronan Le Gleut sur les problèmes de financement sont majeures. Quand notre contribution volontaire baisse au point d'atteindre un niveau très faible – je vous renvoie à notre contribution de 300 000 euros au Fonds pour la consolidation de la Paix, quand l'Allemagne verse 40 millions d'euros –, il devient très délicat de critiquer la baisse de celles des États-Unis...

Je conclurai en évoquant le pacte qui vient d'être adopté à Marrakech, le « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », adopté par 164 pays sur 193. Ce sujet, en négociation depuis des mois, est récemment monté en puissance sur les scènes politique et médiatique, pour des raisons légitimes ou non.

Résultant d'une négociation mondiale entre les pays de départ, les pays de transit et les pays d'accueil, ce pacte aborde le sujet des migrations sous de multiples angles. En fonction des éléments choisis dans le texte, on peut lui faire dire ce que l'on veut... Il convient donc de rappeler quelques vérités factuelles.

Nous avons rencontré à New York Mme Louise Arbour, représentante spéciale du Secrétaire général pour les migrations, qui nous a rappelé le processus qui, depuis l'automne 2016, a conduit à la rédaction du pacte, dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies, avec des consultations régionales, y compris au niveau de l'Union européenne.

Le Pacte est-il juridiquement contraignant ? Très clairement, la réponse est non. Son paragraphe 7 l'énonce sans ambiguïté : « Le présent pacte mondial établit un cadre de coopération juridiquement non contraignant [...]. Il favorise la coopération internationale en matière de migration entre tous les acteurs compétents [...] et respecte la souveraineté des États ». Le principe de souveraineté nationale est encore rappelé au paragraphe 15 : « Le pacte mondial réaffirme le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales [...] et d'opérer la distinction entre migrations régulières et irrégulières ».

Le pacte n'est donc pas un traité international, c'est un texte adopté à droit constant. Toutes les déclarations dénonçant un pacte permettant un afflux massif de migrants aux portes de l'Europe sont donc mensongères et relèvent de la manipulation de l'information.

Le pacte a en fait pour principal effet de créer un cadre de coopération. Ce cadre doit permettre de poursuivre vingt-trois objectifs, dont certains sont louables – lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine, sauver des vies, lutter contre le trafic de migrants et la traite de personnes, coopérer en vue de faciliter le retour. Ce dernier objectif a d'ailleurs été demandé par l'Union européenne, sous présidence autrichienne.

D'autres objectifs ont toutefois des formulations ambiguës, à déplorer, car elles ouvrent la voie à des interprétations allant très au-delà de ce qui semble être l'intention du Pacte : munir tous les migrants de papiers adéquats – cet objectif vise-t-il le pays d'origine ou le pays d'accueil ? –, faire en sorte que les filières régulières soient plus accessibles et plus souples, gérer les frontières de manière « intégrée », assurer l'accès des migrants aux « services de base ».

Le titre du Pacte est lui-même ambigu et mal choisi : il s'agit du « pacte *pour* des migrations sûres, ordonnées et régulières... Il laisse à penser que l'ensemble du texte est marqué par une idéologie favorable aux migrations. Cette impression est regrettable – nous en avons longuement discuté avec l'ambassadeur Delattre –, le pacte envisage plutôt les migrations comme un phénomène bénéfique, mais seulement à certaines conditions.

Coopérer sur les migrations au niveau international est en effet indispensable. Les migrations sont un phénomène inévitable, dont la croissance va se poursuivre. Les migrants représentaient 2,7 % de la population mondiale en 2000. Ce taux est de 3,4 % aujourd'hui. Le

dérèglement climatique pourrait obliger jusqu'à 250 millions de personnes à quitter leur foyer d'ici à 2050, comme Leïla Aïchi et moi l'avions indiqué dans notre rapport sur le sujet.

Si des instances internationales traitent la question des réfugiés, il existait jusqu'à maintenant très peu de dispositifs de coopération sur les migrations, mais, pour éviter un embrasement du débat, sur un sujet actuellement hautement sensible en Europe, il aurait fallu s'y prendre autrement. Il fallait être plus transparent, et s'exprimer plus tôt, vis-à-vis de l'opinion publique et des parlementaires – nous n'avons jamais été consultés –, pour ne pas donner le sentiment de négocier en catimini ; il convenait d'éviter les formulations inutiles et ambiguës donnant le sentiment d'imposer des obligations alors que le pacte est juridiquement non contraignant ; enfin, il aurait fallu être beaucoup plus pédagogique, mettre en lumière les finalités, les gains attendus du pacte pour la France, en termes de coopération avec les pays d'origine et de transit.

Faute d'avoir pris ces précautions élémentaires, le Pacte adopté à Marrakech risque d'être une occasion manquée. Sa trop grande ambiguïté le condamne.

M. Christian Cambon, président. – Je propose de ne pas avoir aujourd'hui de débat trop développé sur le pacte de Marrakech, car nous y consacrerons une séance entière, à laquelle je convierai le ministre des affaires étrangères. C'est un sujet important.

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

M. Ladislav Poniatowski. – Je ne m'appesantirai donc pas aujourd'hui sur le pacte de Marrakech, ou « pacte bla-bla », mais, à cinq mois des élections européennes, c'est vraiment donner des arguments aux partis nationalistes...

Ma question porte sur les engagements militaires. Il y a, dans une dizaine de jours une élection présidentielle en République démocratique du Congo, et Joseph Kabila ne peut pas se représenter. Avez-vous des informations sur la manière dont ces élections se dérouleront ? Selon certaines rumeurs, il ne sera pas possible d'en assurer la tenue sur les 10 % à 20 % du territoire qui sont contrôlés par des milices dissidentes. Une assistance est-elle prévue pour aider à la tenue de l'élection ?

M. André Vallini. – Je veux saluer l'approche nuancée de Cédric Perrin sur le pacte de Marrakech.

Ma question a trait à ce qui a été dit sur l'ONU. J'ai été, moi aussi, choqué de la déclaration du ministre allemand ; néanmoins, elle doit pousser à réfléchir à la réforme de l'ONU, qui est urgente.

M. Pierre Laurent. – J'avais interrogé à deux reprises le ministre sur le pacte de Marrakech, et j'avais eu droit à des réponses très laconiques. Cette situation pose vraiment la question de notre participation à ce genre de textes importants. On en reparlera si l'on y consacre une séance.

Sur les contributions françaises au système onusien, il y a quantité d'exemples. Pourrions-nous disposer d'une vision globale des contributions françaises, de leur répartition ?

M. Yannick Vaugrenard. – Sur le pacte de Marrakech, on va faire de plus en plus face aux *fake news*, aux fausses nouvelles, et, en démocratie, il faut anticiper et faire œuvre de pédagogie.

Sur la participation de la France à l'ONU, nos soldats participent à des opérations sous l'égide de l'ONU ou avec son accord. Sur les 90 000 soldats déployés dans le monde, que représentent les forces françaises et celles des autres pays ?

M. Olivier Cadic. – Sur le pacte de Marrakech, je regrette que le politique n'ait pas été impliqué plus tôt. Il faut s'interroger sur notre propre fonctionnement. On laisse trop souvent à l'administration la responsabilité de tout gérer. Le politique doit se réapproprier certaines discussions, car le déficit croissant entre l'opinion et la représentation peut aussi provenir du fait qu'on est dépossédé d'une décision que l'on n'a pas prise mais que l'on doit assumer. Notre commission est peut-être la mieux placée pour étudier cette question et faire des propositions visant à se réapproprier la décision.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Je suis d'accord ; on le voit encore ce matin avec les *fake news* et les théories du complot sur l'attentat d'hier à Strasbourg.

Les élections présidentielles du 23 décembre en République démocratique du Congo sont un vrai sujet. Le report est probable mais on est très conscient des risques de dérapages, notamment dans l'est du pays. Pour l'instant, il n'y a pas de demande officielle à l'ONU pour appuyer le processus électoral, mais nos interlocuteurs se sont dits prêts à intervenir en cas de besoin.

Sur les contributions françaises à l'ONU, nous vous fournirons ultérieurement des informations plus précises. Cela dit, on a vraiment blêmi devant certains exemples – je pense à celui que je vous ai donné sur les aides au Fonds pour la consolidation de la paix. On assiste à une extraordinaire montée en puissance de l'Allemagne au sein de l'ONU, et il y a quelques soucis à se faire. On va essayer d'obtenir des éléments chiffrés complémentaires sur nos contributions volontaires.

Pour ce qui concerne la contribution française aux opérations extérieures, il y a aujourd'hui 100 000 soldats de l'ONU déployés dans le monde, pour 6,7 milliards d'euros. Aujourd'hui, il y a 855 militaires français déployés sous pavillon de l'ONU, principalement sur la Force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul) ; le reste est faible. Je vous ferai un tableau exhaustif des opérations françaises sous l'égide de l'ONU.

Enfin, je suis d'accord avec Olivier Cadic. Nous avons été mis totalement de côté sur ce pacte. J'ai effectivement une vision nuancée de la question, mais, à quelques mois des élections européennes, ce n'est pas le bon moment. Il y a eu quelques erreurs d'appréciation dans ce pacte et, si des parlementaires avaient été associés, ces erreurs auraient été évitées. On en redébattera le moment venu. En tout cas, l'interprétation qui est faite est fautive et il faut lutter contre ; ce sera difficile.

On en revient, là aussi, à la problématique de la consultation des corps intermédiaires.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. – Sur la nécessaire réforme de l'ONU, la position de la France est qu'il faut réformer la composition du Conseil de sécurité. La France

prône l'élargissement du nombre de membres permanents, ce qui correspond à un souhait de l'Inde, du Japon, de l'Allemagne et du Brésil.

En revanche, nous avons mesuré à quel point ce siège permanent de la France confère à celle-ci une puissance, un rayonnement, sans commune mesure. La France joue au Conseil de sécurité un rôle particulier, car elle parle à tout le monde ; elle joue un rôle de trait d'union et, comme on dit à l'ONU, elle tient la plume sur de nombreux sujets. Elle est à l'initiative de nombreux textes. La francophonie contribue à cette influence considérable au sein du concert des nations. Il est donc hors de question d'envisager la proposition allemande, car cela serait renoncer à une position essentielle, stratégique, puissante. C'est pourquoi nous prônons l'élargissement du Conseil de sécurité.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Cela dit, il nous a bien été dit que la baisse de nos contributions mettait à mal notre position. Pour l'instant, cela va encore, mais il n'est pas sûr que cela dure...

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – Il faut effectivement réformer l'organisation et l'administration de l'ONU, notamment le fonctionnement des agences. Or cela peut être lourd de conséquences, non seulement à cause de l'impact financier mais aussi à cause des incidences politiques d'une telle réforme. La Chine se positionne en effet pour avoir la responsabilité ou le *leadership* dans ces agences.

Par ailleurs, en décembre, l'ONU doit valider l'autre pilier de son action dans le domaine des migrations : le pacte sur les réfugiés, qui est porté par le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR). Il s'agit de préciser le statut des réfugiés, de déterminer leurs droits et de préciser comment l'on passe de la situation de migrant au statut de réfugié. Ce pacte alimentera les discussions.

M. Jean-Marie Bockel. – Je partage cette position sur le siège permanent de la France au Conseil de sécurité, car ce statut confère des droits mais aussi des obligations. En l'occurrence, nous assumons de manière claire ce statut en exerçant la dissuasion nucléaire. Il s'agit d'un aspect de notre politique d'influence qui a un coût, et il y a un lien entre les deux. Je suis très favorable à l'amitié franco-allemande, mais avant d'émettre, de façon quelque peu inamicale, ces exigences, chacun doit assumer ses responsabilités sur plan de la sécurité. La dissuasion nucléaire est une caractéristique de la France mais elle ne l'exerce pas que pour elle. Nous sommes l'un des deux seuls pays européens qui assurent la sécurité de l'Europe par ce biais et nous sommes sans doute le plus engagé.

M. Pascal Allizard, président. – Je partage cette analyse, il s'agit de l'indivisibilité de la sécurité.

Je remercie nos rapporteurs pour la précision et la qualité de leur travail.

Je veux ajouter un élément sur la forme du pacte de Marrakech. Lorsque j'ai demandé à une haute responsable du HCR s'il ne fallait pas réfléchir au déplacement des *hot spots* sur la rive sud de la Méditerranée, elle m'a répondu – je vous cite sa réponse exacte, j'insiste là-dessus – « Je ne répondrai à votre question, monsieur le sénateur, car cela ne correspond pas à mes convictions » ! Lors de la même réunion à Bruxelles, un directeur général adjoint d'une direction générale de la Commission a indiqué, à propos des réactions des pays du groupe de Visegrád sur les migrations : « S'ils n'acceptent pas la politique migratoire que l'on veut mettre en place, ils seront sanctionnés financièrement ». J'ai

personnellement participé à cette réunion, j'y insiste. Ce n'est pas avec de tels comportements que l'on règlera la question. C'est la négation complète de l'apport que les parlementaires peuvent avoir. On ne facilite pas notre travail de pédagogie auprès des populations...

La réunion est close à midi.

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hugues Saury, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la France et la 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.

Cette organisation, plus connue sous son acronyme historique « CERN » (Conseil européen pour la recherche nucléaire), a vu officiellement le jour en septembre 1954, dans le canton de Genève.

Conformément à ses statuts, le CERN, organisme à l'excellence scientifique reconnue, fait uniquement de la recherche fondamentale en physique des particules, ce qui exclut du champ de ses recherches les études pour l'utilisation, même pacifique, de l'énergie nucléaire et, à plus forte raison, celles ayant la moindre application militaire.

L'Organisation emploie aujourd'hui quelque 2 500 personnes, dont près d'un millier de Français. Elle participe au rayonnement scientifique international de ses deux États hôtes, la France et la Suisse, qui bénéficient, en outre, de retombées économiques très importantes, évaluées pour notre pays à 500 millions d'euros par an.

Initialement créé autour d'un noyau de douze États européens, le CERN s'est ensuite élargi et compte aujourd'hui vingt-deux membres, dont Israël, seul membre non européen à avoir obtenu ce statut.

Le développement de l'Organisation a nécessité son extension en territoire français et a donné lieu, le 13 septembre 1965, à la conclusion d'un accord entre la France et le CERN relatif à son statut juridique sur le territoire français et d'une convention franco-suisse relative à l'extension du domaine du CERN en territoire français, dont l'annexe 1 fait l'objet du présent projet de loi.

Aujourd'hui, le domaine de l'Organisation est établi à plus de 80 % en France, dans le département de l'Ain, principalement sur les communes de Saint-Genis-Pouilly et de Prévessin-Moëns.

Une part très importante de l'emprise du CERN a été consacrée à la construction de points d'accès au tunnel circulaire et transfrontalier de 27 kilomètres qui abrite le plus puissant accélérateur de particules jamais construit : le LHC (*Large Hadron Collider*).

Outre ces points d'accès, le CERN dispose de deux autres sites : celui de Prévessin-Moëns situé en France, et celui de Meyrin.

Le site de Meyrin est le « berceau » du CERN. Il s'agit du seul site transfrontalier de l'Organisation, équitablement réparti sur les territoires des deux pays hôtes. Il abrite la majeure partie des chercheurs et des installations techniques, ainsi que la quasi-totalité de l'administration.

La convention du 13 septembre 1965 a consacré le principe de souveraineté territoriale des États hôtes sur la partie du domaine du CERN établie sur leur territoire respectif. Ce principe souffre toutefois une exception, relative à l'intervention des forces de police en cas d'urgence. S'agissant des opérations de secours, le cadre juridique en vigueur couvre l'ensemble des situations où les deux pays se prêtent mutuellement assistance. En revanche, aucune disposition n'encadre les opérations effectuées sur le territoire de l'autre partie lorsqu'elles ne sont pas organisées conjointement.

Cette situation de vide juridique appelait donc l'adoption de dispositions *ad hoc*. Deux instruments internationaux ont été conclus à cette fin : d'une part, un accord tripartite entre la France, la Suisse et le CERN relatif à l'assistance mutuelle entre leurs services dans le cadre d'opérations de secours, signé en décembre 2016 ; d'autre part, un accord bilatéral franco-suisse, conclu en 2017 par échange de lettres, qui amende l'annexe 1 à la convention du 13 septembre 1965, et dont l'approbation fait l'objet du présent projet de loi.

Cet accord bilatéral a précisé le régime applicable aux équipes de secours s'agissant notamment de la protection juridique des agents, des règles de juridiction applicables en cas d'infraction et des modalités de règlement des dommages causés.

L'accord tripartite a, quant à lui, une vocation plus opérationnelle.

La mise en service du LHC a rendu plus prégnants les enjeux de sécurité civile et conduit à une prise de conscience accrue des risques technologiques liés au site.

Les trois parties ont ainsi décidé de donner un cadre juridique spécifique aux interventions de secours, en soulignant, entre autres, l'intérêt d'autoriser une intervention de l'un des États hôtes à la place de l'autre, ou une intervention conjointe en cas d'accident majeur.

Le CERN dispose de son propre service de secours qui assure, à lui seul, la quasi-totalité des interventions sur le site. Il fait toutefois appel, en tant que de besoin et suivant la localisation de la situation d'urgence, aux services français et/ou suisses.

Le nombre d'interventions réalisées sur le domaine du CERN par le service départemental d'incendie et de secours de l'Ain est très faible : il s'élevait à quatre en 2017, contre une seule opération l'année précédente. Presque toutes ces interventions ont été

conduites à la demande du CERN, principalement pour aider son service à lutter contre des départs de feux.

Le présent accord modifie donc l'annexe 1 à la convention de 1965 en ajoutant un nouvel article, l'article 3, relatif aux interventions de secours et d'urgences médicales. Ce nouvel article étend aux secouristes le régime juridique qui, jusqu'alors, était réservé aux interventions de police.

Aux termes de cet article, les interventions de secours de l'un des États hôtes sont autorisées sur le territoire de l'autre partie en cas d'urgence. Cette intervention peut s'effectuer à la demande du directeur général du CERN, ou sur l'initiative des services de secours des parties, même sans l'autorisation préalable de l'Organisation.

Sur le domaine du CERN, les territoires relevant de chacun des deux États ne sont pas clairement délimités. Il n'existe en effet aucune frontière physique sur le site de Meyrin ; seulement trois bornes ont été positionnées pour permettre aux usagers de se repérer et de distinguer, autant que faire se peut, les territoires français et suisse. Cette absence de délimitation claire rend d'autant plus indispensable l'adoption d'un accord sur la compétence territoriale de chaque État.

Pour conclure, le nouveau cadre juridique ainsi défini couvrira l'ensemble des situations auxquelles nos services de secours et d'urgences médicales pourraient être confrontés. Il permettra de sécuriser leur action et d'écarter tout risque contentieux qui pourrait naître de dommages subis ou causés par ces équipes sur les biens et les personnes lors d'une intervention, non conjointe, menée au sein du domaine du CERN sur le territoire de l'autre partie.

Par conséquent, je préconise l'adoption de ce projet de loi.

La partie suisse a déjà ratifié l'accord. Pour ce qui nous concerne, l'adoption du texte par le Sénat constituerait la première étape du processus de ratification.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 31 janvier 2019, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Rachel Mazuir, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons un projet de loi autorisant l'approbation de deux accords de coopération dans le domaine de la défense conclus respectivement avec l'Albanie, en mars 2017, et avec Chypre, en avril 2017.

Ces deux accords, au contenu normalisé, ont pour objet de renforcer la coopération bilatérale en matière de défense avec chacun de ces pays et d'assurer, comme c'est traditionnellement le cas, un statut protecteur aux forces d'un État envoyées sur le territoire de l'autre dans le cadre de cette coopération. Ils s'inscrivent toutefois dans des contextes quelque peu différents.

Examinons d'abord l'accord signé avec l'Albanie. L'Albanie est un petit pays de 2,9 millions d'habitants, bordé par la mer Adriatique et qui a des frontières communes avec la Grèce, la Macédoine, le Kosovo et le Monténégro. La langue albanaise est pratiquée dans ces quatre pays. C'est aussi un des pays les plus pauvres d'Europe avec un PIB de 4 000 euros par habitant en 2017 et un taux de chômage de 14 %, même si, depuis 2015, la croissance est positive, de près de 4 % en 2017.

L'Albanie a entamé sa transition politique au début des années quatre-vingt-dix et sa situation est désormais stable. Depuis 2014, elle a le statut officiel de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne et s'est engagée dans l'amélioration des relations de bon voisinage avec les pays de la région. Depuis 2009, elle est aussi membre de l'OTAN. Ses ressources budgétaires et capacitaires sont faibles – le budget de la défense est de 150 millions d'euros en 2018, dont 18 millions d'euros affectés aux investissements. En revanche, l'Albanie participe aux opérations de l'OTAN : une centaine de soldats est déployée, ce qui est un effort notable, eu égard à la taille de ses forces combattantes (3 540 personnes).

Enfin, si la coopération bilatérale de défense actuelle est faible, l'Albanie, très francophone et francophile, manifeste une forte volonté de coopérer avec la France dans des domaines d'intérêt partagé comme la lutte contre le terrorisme et le radicalisme – notamment le retour des combattants étrangers du théâtre irako-syrien –, la stabilisation des Balkans et la sécurisation des espaces maritimes méditerranéens.

Cet accord intergouvernemental s'inscrit dans le programme d'actualisation du cadre juridique de la coopération dans le domaine de la défense avec les États d'Europe centrale et orientale ; des accords analogues ont ainsi été signés avec la Slovaquie en 2011, la Serbie en 2014 et la Croatie en 2016. Il est appelé à se substituer à un arrangement technique de 1996, dont la portée juridique est, par nature, limitée et dont certaines stipulations sont devenues obsolètes, compte tenu de l'adhésion de l'Albanie à l'OTAN.

L'accord porte sur des domaines et des formes de coopération classiques : échanges d'expérience, formation, exercices, visites. Ainsi, une association de Bourg-en-Bresse forme des jeunes Albanais dans le domaine du tourisme. Malheureusement, ces jeunes, une fois formés, ont quelquefois tendance à rester dans notre pays... L'accord prévoit aussi, sur la base de la réciprocité, un statut protecteur pour les membres des forces envoyés sur le territoire de l'autre État, par un renvoi au statut des forces de l'OTAN de 1951, le fameux SOFA OTAN (*Statutes Of Forces Agreement*), avec notamment la prise en charge financière des prestations de santé dans les mêmes conditions que les personnels de l'État de séjour et le principe de renonciation mutuelle à toute indemnisation en cas de dommage.

J'en viens à l'accord signé avec Chypre. Chypre est, depuis 1960, un État bicommunautaire indépendant, dont les « puissances garantes » sont la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie. Depuis 1964, l'ONU maintient une force d'interposition qui gère une zone tampon, « la ligne verte ». Depuis 1974, l'île est occupée militairement par la Turquie – avec l'opération Attila qui compte plus de 30 000 hommes – et les négociations interchypriotes directes entre les dirigeants des deux communautés en vue de la réunification

sont au point mort. Pour se défendre, Chypre entretient une garde nationale d'environ 12 000 personnes et de 60 000 réservistes. Le budget de la défense était de 320 millions d'euros en 2018, dont un peu plus de 60 millions d'euros destinés aux investissements. La flotte chypriote est la dixième mondiale.

Chypre est aujourd'hui sortie de la crise économique et financière qu'elle a traversée à partir de 2009, grâce au plan de sauvetage de 10 milliards d'euros alloués par l'Union européenne et le Fonds monétaire international entre 2013 et 2016. Le pays est membre de l'Union européenne depuis 2004 et, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, attend une protection des États membres et, en particulier, de la France, son deuxième partenaire militaire après la Grèce.

Très consciente du caractère stratégique de sa position géographique, Chypre se voit comme une plateforme de dialogue entre l'Union européenne et la rive sud de la Méditerranée, car elle est en bons termes avec la plupart des pays arabes et sa relation avec Israël s'est améliorée. Les gisements gaziers autour de l'île attirent les convoitises. La coopération bilatérale de défense est principalement axée sur la formation et l'entraînement des personnels, ainsi que sur l'organisation d'exercices maritimes et d'évacuation.

Cet accord a vocation à remplacer un précédent accord signé en 2007. Il a pour objet, à la demande de Chypre, d'étendre les champs de coopération à l'échange d'expériences et de connaissances dans les domaines de la sécurité énergétique, de la sûreté maritime, de l'alerte précoce, de l'évacuation des ressortissants et de la gestion des crises, ainsi que de développer des facilités et du soutien logistiques aux forces armées. Il permet d'accorder un statut réciproque aux personnels d'un État déployé sur le territoire de l'autre, en renvoyant au « SOFA UE » de 2003 et prévoit également la validation d'un programme de coopération tous les deux ans. Pour le reste, il contient des stipulations similaires à celles de l'accord avec l'Albanie.

En conclusion, je recommande l'adoption de ces deux projets de loi. Le premier accompagnera la réouverture de la mission de défense française en Albanie, prévue à l'été 2019 – en juin 2019 reprendront d'ailleurs les pourparlers pour une intégration de l'Albanie dans l'Union européenne –, tandis que le second permettra de conserver un point d'appui stratégique important dans la conduite des opérations militaires françaises en Méditerranée orientale, en particulier, dans la perspective d'évacuations de ressortissants depuis le Liban, en cas de crise majeure. L'Albanie a notifié l'achèvement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de cet accord, tandis que ces procédures sont en cours à Chypre.

L'examen en séance publique devrait avoir lieu le 31 janvier 2019, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Les visites en Albanie sont bienvenues, car ce pays, que nous ne connaissons pas bien, souffre des clichés qui lui sont attachés. C'est également un pays de transit pour les migrants.

Cet accord va dans le bon sens, car nous avons intérêt à travailler avec eux. Les Albanais sont francophiles, et très désireux de se rapprocher de l'Union européenne. Cette motivation pousse la population à accepter des réformes impopulaires, mais nécessaires.

M. Olivier Cadic. – Les militaires français avaient libéré la région de Korça durant la Première Guerre mondiale. Les Albanais ont gardé une grande affection pour la France, et souhaitent davantage de visites. Ils veulent être vus comme des Européens. Il faut se rendre dans ce pays qui a vécu une période triste pour se rendre compte du changement d'ère.

M. Richard Yung. – Chypre sert de plateforme à de nombreux transferts financiers venant du nord et de l'est de ce pays effectués dans des conditions douteuses. Les autorités monétaires et bancaires chypriotes ne sont pas connues pour la rigueur de leur contrôle... Une banqueroute a d'ailleurs touché le pays il y a quelques années.

Par ailleurs, je veux faire remarquer que la France était contente de pouvoir compter sur Chypre lorsqu'il a fallu évacuer par ferry 8 000 de nos ressortissants du Liban. Gardons donc de bonnes relations avec ce pays !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – La francophonie a reculé en Albanie. Nous connaissons les problèmes budgétaires du Quai d'Orsay, mais les Albanais espèrent un renforcement des institutions françaises de la francophonie.

Par ailleurs, il faut noter que nous travaillons en étroite collaboration avec l'Albanie au sein des structures de l'OTAN. La ministre de la défense albanaise est extrêmement active et présente.

Enfin, la diaspora albanaise est très ancienne, bien implantée et en augmentation. Au Kosovo, on compte par exemple 1,5 million d'Albanais, qui constituent une force très importante.

M. Rachel Mazuir, rapporteur. – Un cimetière militaire français se trouve à Korça.

Effectivement, la diaspora albanaise est très importante. Officiellement, le nombre de ressortissants albanais vivant hors de leur pays est de 1 million.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Audition de M. Jānis Sārts, directeur du Centre d'excellence pour la communication stratégique de l'OTAN

M. Christian Cambon, président. – Nous recevons M. **Jānis Sārts**, qui dirige actuellement le Centre d'excellence des communications stratégiques de l'OTAN (StatCom).

Monsieur le directeur, je vous souhaite la bienvenue et vous remercie d'avoir fait ce long déplacement depuis Riga pour vous exprimer devant la commission.

La communication a toujours été un instrument d'influence dans les relations entre les États. Le développement de nouveaux moyens de communication *via* internet et les réseaux sociaux avec les capacités qu'ils offrent lui donne une nouvelle dimension.

Son utilisation récente et assez massive en appui d'opérations militaires hybrides en Ukraine, lors de la prise de contrôle de la Crimée par la Russie puis dans la suite de ce conflit, ou pour influencer sur les élections américaines de 2017, en témoigne.

Ces actions s'appuient sur la manipulation psychologique des opinions publiques ou de groupes, et utilisent assez systématiquement à cette fin des informations fausses ou tronquées, les *fake news* ou infox en bon français.

Cela nous oblige à prendre en considération cette dimension dans notre réflexion stratégique au même titre que l'espace ou le cyberspace, et à réfléchir aux moyens d'entraver et de contrer ces actions, qui sont un obstacle au bon déroulement de nos procédures démocratiques.

J'ai donc pensé que M. Sarts serait l'un des interlocuteurs les plus qualifiés pour nous sensibiliser à cette nouvelle approche des conflits, puisque le Centre d'excellence de l'OTAN qu'il dirige a conduit de nombreuses études et séminaires de réflexion sur ce sujet depuis sa création en 2014.

Monsieur le directeur, vous pourriez dresser un état de la menace, exposer comment la manipulation de l'information s'insère dans des actions de déstabilisation des opinions publiques visant à affaiblir les États ou en appui direct à des opérations militaires, et nous livrer vos réflexions sur la conduite à tenir par les États démocratiques, qui évidemment doivent inventer leurs propres méthodes pour contrer, réfuter, entraver et contrebalancer ces attaques sans renier leurs valeurs démocratiques.

Je rappelle qu'avant de rejoindre StratCom, vous avez exercé des fonctions importantes au ministère de la défense de Lettonie, que vous avez représenté cet État auprès de l'OTAN, avant de devenir secrétaire d'État à la défense pendant sept ans, de 2008 à 2015, et de présider le conseil national de cybersécurité.

Avant de vous recevoir, nous avons rencontré un haut représentant russe qui nous a expliqué que les intentions de son pays n'étaient que bienveillantes à l'endroit des pays baltes.

M. Jānis Sārts, directeur du Centre d'excellence pour la communication stratégique de l'OTAN. – Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invité.

Le Centre d'excellence pour la communication stratégique de l'OTAN, créé en 2014, est une des entités accréditées par l'OTAN, mais ne fait pas partie de sa structure de commandement. Il compte treize membres, dont la France qui contribue à ses travaux.

Le centre développe des méthodologies pour l'OTAN et ses membres afin de faire face à certaines situations, et de les aider à tester leurs capacités. Nous n'avons pas de responsabilités opérationnelles dans l'OTAN, nous apportons un support en termes d'expertise et de conseil.

J'aborderai, d'abord, les domaines d'actions.

Chercher à influencer l'adversaire est une idée aussi vieille que le conflit lui-même. Il suffit de se référer aux théoriciens militaires : ils montrent que pénétrer l'espace cognitif de l'adversaire présente un avantage de taille. Cela a toujours été le cas, **mais la** dynamique a beaucoup changé : nos sociétés ont connu un changement important dans la

façon de consommer l'information. Cela s'explique par la numérisation de l'information : 70 à 80 % de celle-ci est consommée sous forme numérique, et de 50 à 60 % des citoyens s'informent sur les réseaux sociaux.

Une étude de Microsoft de 2015 montre que la durée moyenne de concentration en matière d'information numérique est de huit secondes. Aujourd'hui, c'est peut-être même encore moins ! Par comparaison, je vous rappelle que la durée de concentration d'un poisson rouge est de neuf secondes... De plus, des expériences ont démontré que nous consommons davantage d'émotions, qui ont un impact plus puissant, particulièrement quand elles sont combinées à des images, que de faits. Par conséquent, les faits ne jouent plus le même rôle qu'avant, ce qui est un changement massif en termes de flux d'information.

Se produit un phénomène de chambre de résonance ou de bulles d'information. Les réseaux sociaux – Facebook, Twitter, Instagram – cherchent à garder le plus longtemps possible leurs utilisateurs en ligne, l'objectif étant de vendre de la publicité en faisant de nous des « produits ». Ils ont pour objectif de nous faire regarder des contenus toujours plus extrêmes, notamment en matière politique. Certaines chambres de résonance sont très puissantes : l'une de mes préférées, qui regroupe environ 10 000 personnes et est active surtout aux États-Unis, regroupe ceux qui croient que les humains sont dirigés par des lézards aliens...

Ces chambres de résonance deviennent de plus en plus puissantes.

Les forces hostiles essayent d'exploiter les vulnérabilités. Il est aujourd'hui beaucoup plus facile de saper les facteurs de cohésion d'une société qu'il y a quinze ans.

J'en viens maintenant aux acteurs néfastes.

Ce sont, en premier lieu, les groupes terroristes. Daech a été la première organisation terroriste à utiliser cette méthode, en s'adressant à ses *followers* via des réseaux. Mais leur opération tendant à se présenter comme un État islamique global n'a pas fonctionné. Néanmoins, la prochaine grande opération qui surviendra sera le fait de groupes terroristes qui utiliseront une stratégie de communication encore plus sophistiquée, en se basant sur les réseaux pour disséminer l'information et en exploitant ce phénomène de chambre de résonance. Heureusement, en ce moment, les organisations terroristes sont les cibles des plateformes en ligne et ne sont plus aussi efficaces qu'avant ; elles utilisent des plateformes de discussion en ligne réservées à des groupes fermés, mais à une échelle moins importante qu'il y a trois ou quatre ans.

Le deuxième acteur est la Russie, qui utilise différents spectres d'action. Le pays utilise des concepts hérités de l'Union soviétique des années soixante-dix et quatre-vingt. La Russie cherche à exploiter les vulnérabilités existantes au sein des sociétés en utilisant les outils à sa disposition : les médias financés par l'État, comme Sputnik et RT, et des opérations en ligne, telle l'ingérence dans le processus électoral américain. Cette ingérence était continue en 2016 et s'est poursuivie jusqu'aux élections.

La Chine a développé une approche différente, beaucoup plus subtile, privilégiant des stratégies à long terme. Dans cinq à sept ans, elle sera l'un des acteurs les plus performants dans notre environnement numérique. Elle investit dans les technologies, en combinant trois éléments : le captage de données, l'intelligence artificielle, et les technologies de surveillance. Bientôt émergera une technologie de contrôle et d'influence des esprits

humains à un niveau inconnu jusqu'alors. La Chine a développé ces technologies d'abord pour des raisons de politique intérieure. La Russie avait fait de même, pour son usage interne, puis a ensuite découvert qu'elle pouvait utiliser ces outils à l'extérieur. Ce sera donc probablement la même chose en Chine.

L'environnement futur ne sera donc pas aussi simple qu'avant... Des éléments clefs vont polluer notre environnement, rendant toute activité sociale plus complexe, avec la possibilité d'altérer le contenu d'une vidéo ou d'une image, empêchant de voir si elle est vraie ou fausse. Dans une campagne électorale, cela aura un effet domino : un événement vrai ne sera plus cru ! Cela ébranle aussi la croyance fondamentale dans la véracité de l'information.

Le *big data* est un élément important. À la suite du scandale Cambridge Analytica, qui a surestimé ses forces et s'est survendu, on croit avoir suffisamment de matériaux pour influencer le comportement des gens. Cette année, nous avons mené un test avec un scénario particulier durant un exercice militaire. Nous voulions savoir si la quantité de *big data* pouvait révéler les manœuvres en cours et influencer le comportement des soldats. Associé à l'intelligence artificielle, le *big data* peut influencer la sphère militaire et la société dans son ensemble. Nous devons être très scrupuleux sur les endroits où nous entreposons nos données, et sur les personnes qui y ont accès et qui traitent l'information...

L'intelligence artificielle est un outil rendant tous les autres beaucoup plus performants. Sans intelligence artificielle, il est très difficile de générer des *deepfakes* (permutation intelligente de visages) ou de tirer parti du *big data* pour fournir des informations. Ces opérations visent des groupes très limités.

Il y a un marché noir d'informations pour manipuler et influencer. En ligne, vous pouvez acheter tous les outils de manipulation numérique : des vues, des partages, des commentaires... C'est paradoxal : sur Google, la première chose que vous voyez lorsque vous cherchez à voir l'audience d'une vidéo, c'est une publicité : pour 20 euros, vous pouvez acheter 2 000 vues ou « likes », et dix commentaires... Google fournit ainsi les plateformes qui peuvent tromper les particuliers et les entreprises. Les algorithmes savent ce qui a été vu par certains types de personnes, comme des mères. Ils peuvent agir dessus. Des comptes *bots*, robots, sont automatisés. Lorsqu'on analyse les discussions sur la présence de l'OTAN dans les pays baltes ou en Pologne, 80 % des conversations en ligne émanent de comptes automatisés, contre 20 % de comptes humains. Il est très facile de déployer ce type d'opérations, qui impactent les sociétés : les citoyens, qui ont un rapport émotionnel à l'information, peuvent être mobilisés par ces actes et transformer leur action. Dans ce marché noir de l'information, tout repose sur des logiciels développés en Russie – même si les opérations elles-mêmes sont réalisées ailleurs, comme au Brésil, au Mexique ou en France...

Que faire face à ce phénomène ? Il faut d'abord comprendre ce qui est en train de se passer – c'est à la fois simple et difficile. Notre centre d'excellence apporte son soutien aux nations qui le souhaitent pour développer la résilience électorale, et comprendre ce qui s'est passé. Il a fallu deux ans pour comprendre ce qui s'est passé lors des élections américaines de 2016. Combien de temps faudra-t-il pour nos États, qui ont des moyens bien moins importants ?

Nous sommes loin de parvenir à une autorégulation. Ces plateformes en ligne ont reçu un important pouvoir dans un environnement démocratique. Nous devons exiger la transparence des algorithmes pour savoir quelles actions peuvent tromper les gens afin de les

inciter à agir différemment, ou ce qui est fait des données laissées par les citoyens dans leur sillage numérique... Alors que nous nous sommes battus pour acquérir des droits, nous sommes en train de les perdre dans l'environnement numérique. Les algorithmes pourront toujours davantage déterminer nos choix...

Nous devons avoir une approche globale sur ce sujet de sécurité nationale, qui ne doit pas être uniquement géré par les forces armées. Ces dispositifs viseront toujours le maillon le plus faible, qui n'est pas nécessairement militaire. Les gouvernements, mais également les acteurs de la société civile, doivent agir, car les premiers n'ont pas forcément la crédibilité suffisante. Il faut responsabiliser la société civile.

Voyons comment utiliser les technologies pour rendre cet environnement meilleur. L'essentiel réside dans l'usage de la technologie, pour plus de liberté d'expression, de croyance, d'action et de transparence, par rapport aux conséquences de ces opérations sur les citoyens. Parfois, on mélange liberté d'expression et lutte contre la désinformation numérique. Ne nous attachons pas au contenu des messages. La désinformation concerne l'impact de la manipulation de l'information. Il faut regarder la logistique mise en œuvre, ce qui la sous-tend. Parfois, nous n'avons pas accès aux données Facebook ou YouTube : nous voyons les visuels mais pas la campagne de coordination interplateformes, la recette qui rend la manipulation possible...

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ce riche exposé.

M. Joël Guerriau. – Merci pour cet exposé passionnant, sur un sujet très complexe touchant à la modernisation de la société, avec une part d'inconnu considérable. Comment le centre d'excellence de l'OTAN, installé en Lettonie, fonctionne-t-il, avec combien de personnes ?

Nous devons nous protéger, mais nos données sont déjà pillées par les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon), sociétés privées dont nous ne maîtrisons rien. Le danger est monumental. Comment parer ces situations de propagande hostile, et ces manipulations par des groupes extrémistes ou des États ?

M. Cédric Perrin. – Merci pour cette intervention extrêmement intéressante, qui arrive à point nommé. En France, nous subissons une propagande qui s'installe et veut déstabiliser le pays. Les médias traditionnels ne peuvent y répondre ; la vérité est désormais recherchée sur Facebook et Twitter. Ces comptes étrangers attisent la haine. Quelles recommandations concrètes pouvez-vous faire à la France pour contrer ces menaces extrêmement inquiétantes ?

M. Olivier Cadic. – Merci, monsieur le président, d'avoir organisé cette audition. J'avais visité cette structure à Riga, il me semblait pertinent et opportun pour notre commission d'entendre son directeur. Actuellement, le problème est non pas les *fake news* – elles ont toujours existé –, mais leur dissémination... Lisez sur Wikipédia les articles sur la Crimée, le Donbass et le Kosovo : l'information est orientée.

Si un robot peut transmettre une information, un autre peut renvoyer une information différente. Dans les forums de jeux vidéo, les organisateurs doivent contrôler l'information et y répondre, car ils sont responsables. Pourquoi ne pas travailler à une sorte de vaccin électronique, un contre-robot réactif ? Voyez tous les commentaires agressifs qui font

suite immédiatement au moindre *tweet* du Président de la République... Il faudrait que les États travaillent ensemble à ce contre-robot.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Félicitations pour cette intervention passionnante. Je préside la commission sur la dimension civile de la sécurité au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Votre prédécesseur nous a alertés sur ces sujets. Lord Jopling a réalisé, cette année, un excellent rapport sur les menaces hybrides : il suggérait de retravailler la formulation de l'article 5 du traité de l'OTAN afin d'intégrer ces menaces. Nous avons besoin de beaucoup plus d'informations sur ce sujet. Si un pays allié subit une telle attaque, tous les autres pays doivent l'aider à la combattre. Nous vous inviterons également à débattre.

M. Gilbert Roger. – Concrètement, parvenez-vous à coordonner la défense, les services de police et de communication des gouvernements pour qu'ils prennent conscience de l'utilité et de la nécessité de travailler ensemble en interopérabilité ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Merci pour cet éclairage passionnant et clair. La notion de secret a-t-elle encore un sens ? On parle de secret-défense, mais l'enjeu réside désormais davantage dans la crédibilité de l'information que dans l'accès à l'information... La révolution technologique accroît la miniaturisation des objets d'écoute et l'exploitation de nos comportements sur les réseaux sociaux et internet. La démocratie a besoin de la confiance des citoyens, qui s'acquiert au travers de la crédibilité de l'information. Comment la notion de secret peut-elle évoluer dans cette société de l'information ?

M. Yannick Vaugrenard. – Merci pour ces informations, qui complètent opportunément l'autre audition de cette matinée. Une forme de démocratie est en danger. L'émotion est privilégiée sur la réflexion, et peut orienter les décisions intimes de chacun ; les difficultés sont devant nous. Comment faire ?

Je m'étonne de la réaction du Secrétaire général de l'OTAN, qui s'en remet aux journalistes pour rétablir la vérité ; c'est nécessaire, mais insuffisant. Comment les démocraties devraient-elles demander aux GAFAs de jouer leur rôle ? Est-il possible de faire de l'éducation à ces évolutions considérables et nouvelles ?

M. Hugues Saury. – Dans le domaine de la manipulation de masse, robots et contre-robots nous entraînent dans une surenchère technique, mais les *fake news* prospèrent sur le terrain de la naïveté et l'ignorance de nos concitoyens. L'éducation serait la meilleure solution pour prendre de la distance et détecter les fausses informations.

Mme Gisèle Jourda. – Merci pour cet exposé très clair. Quelles sont les formations organisées par votre centre sur la lutte contre la désinformation ? Vos intervenants interviennent-ils dans votre centre ou dans chaque pays intéressé ? Ces formations sont-elles différenciées par pays ou plus homogènes – ce qui peut favoriser certains biais ?

En 2017 a été créé un Centre d'excellence contre les menaces hybrides à Helsinki, et un Centre coopératif existe à Tallin. Pourquoi avoir trois centres sur ces thèmes voisins dans le nord de l'Europe ?

M. Christian Cambon, président. – J'ai l'impression que nous sommes toujours dans une situation défensive, face à une invasion de *fake news*. Certes, il y a une volonté de

combattre, mais soyons plus offensifs, tout en respectant les principes de liberté et de démocratie. Nous devons leur donner une leçon ; nous en avons les moyens.

La Lituanie a fait face, en un an, à 57 000 cyberattaques contre les hôpitaux, la distribution d'énergie, les communications téléphoniques... Allons-nous passer notre temps à étudier les dispositifs et à nous en plaindre ? Passons à l'attaque !

Quand tous ces systèmes n'existaient pas, nous avions quelques supports comme Radio Free Europe qui fournissaient de l'information et aidaient à la réflexion des peuples ; ils ont favorisé l'effondrement du bloc de l'Est – nous fêterons, l'année prochaine, l'anniversaire de la chute du mur de Berlin.

Actuellement, nous avons l'impression d'être confits de terreur, alors que nous avons des moyens suffisants. Dans le monde réel, nous sommes respectés pour nos forces militaires conventionnelles et nucléaires ! Soyons plus offensifs dans le monde virtuel, à l'instar de notre puissance militaire.

M. Jānis Sārts. – Nous ne pouvons pas gagner une guerre avec une position uniquement défensive, l'histoire nous le rappelle. Nous combattons là où notre terrain domestique est le plus en difficulté. Si nous voulons apercevoir la lumière au bout du tunnel, nous devons d'abord sécuriser notre périmètre avant d'attaquer. Ainsi, le Royaume-Uni a tenté des mesures de rétorsion contre la Russie à la suite de l'empoisonnement de Salisbury, et a lancé un message. Mais le périmètre est beaucoup plus large, nous devons d'abord établir et sécuriser notre périmètre.

Le centre d'excellence rassemble treize pays : les pays baltes, la Pologne, l'Allemagne, la Slovaquie, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Canada, la Finlande, la Suède et la France. Il est également approché par d'autres pays. Il comprend 36 experts, et dispose d'un budget de 3,5 millions d'euros – ce n'est pas beaucoup. Nous collaborons avec des instituts de recherche universitaires et militaires, et développons un effort collectif. Nous nous centrons sur le nécessaire, et rédigeons la doctrine militaire de l'OTAN. Nous travaillons également sur la résilience des processus électoraux avec les États et leurs services de sécurité. Nous avons besoin d'être rejoints par le maximum de pays. Nous sommes peu nombreux, et ciblons nos formations au niveau stratégique. Nous avons développé des scénarios d'attaque possible contre les gouvernements de chaque pays, et fourni des réponses, notamment à partir d'exercices réalisés simultanément en Suède et en Finlande. Si une formation peut être adaptée plus particulièrement à un pays, nous nous centrons toutefois sur le plus haut niveau, car le pouvoir exécutif doit prendre le problème à bras le corps... Il faut traiter un ensemble de choses.

Un cadre réglementaire ne doit pas être rédigé à l'échelle d'un pays, mais de l'Union européenne, pour ce qui concerne les droits numériques et des citoyens, comme il est fait pour la régulation bancaire. Il faut travailler sur les applications pratiques avec des experts juridiques. Il est important que les gouvernements s'attaquent au problème. Dans les pays baltes, en Finlande et en Suède, c'est le bureau du Premier ministre qui mène les opérations et a la responsabilité sur les agences concernées, et qui coordonne les formations. Il faut une approche intergouvernementale pour générer cette capacité de réponse à la crise.

Paradoxalement, nous vivons dans une ère d'information, mais nous devons aussi prodiguer une éducation primaire à l'information. Nous avons créé un jeu pour permettre aux citoyens de développer leur esprit critique, car il est possible de tromper une personne ayant

déjà un fort esprit critique. On peut adopter un cadre réglementaire pour limiter ce qui trompe les gens.

Les robots sont un problème important. Le cerveau évalue si les autres pensent comme nous. Si vous utilisez des robots pour faire semblant que de nombreuses autres personnes pensent comme vous, vous influencez. Désormais, les robots peuvent interagir et être programmés pour extraire massivement des informations. Ces *botnets* pourraient rassembler des centaines de milliers de comptes dans un même réseau. Il faudrait un cadre régulateur, transparent, un corps de surveillance pour percevoir le côté secret de l'organisation. Certes, la notion de secret est obsolète. Soutenons les laboratoires numériques légistes. Parfois, je reçois des informations avant même de recevoir les rapports des agences de renseignement. Les services de sécurité doivent gérer ce contexte, qui exige de changer ses modes de fonctionnement, de mettre à disposition des informations et de travailler avec des laboratoires de la société civile qui ont connaissance de certaines informations avant et peuvent les mettre à disposition de tous.

Dans ce nouvel environnement, la confiance est importante. Au milieu du bruit, à qui fait-on confiance ? Très peu d'acteurs disposent de cette confiance. Les *bots* sont efficaces car les gens font confiance aux voisins, et le *bot* ressemble au voisin ; c'est plus efficace qu'un discours du porte-parole du Gouvernement... Nous ne pouvons pas vérifier et agir sur tous les *bots* réagissant aux tweets du Président de la République français. Plusieurs comptes ont été supprimés, mais c'est insuffisant. Jusqu'à l'année prochaine, nous menons une expérimentation sur l'environnement très malsain qui peut exister sur Facebook, et qui nécessite un cadre réglementaire. Les plateformes devraient mettre à disposition leurs données ; or, jusqu'à présent, elles ne traitent pas le problème des *bots*.

Il y a un grand débat sur le numérique et l'article 5. L'impact de la menace hybride dépendrait de la décision d'un pays dans une situation spécifique. Il y a une lutte d'influence pour perturber la cohésion de la société, qui exploite des vulnérabilités préexistantes. La capacité d'avoir une action globale est difficile. Il nous faut avoir nos propres actions contre ces acteurs. Mais je crois beaucoup à la nécessité d'un cadre réglementaire, régulateur – ce sera difficile, compte tenu de la rapidité des évolutions. Il faut anticiper ce qui arrivera demain, et ne pas se contenter de traiter le passé.

M. Christian Cambon, président. – Merci de cet exposé clair, même si ces réponses ne nous réconfortent pas !

M. Michel Boutant. – Je vais être un peu caricatural. Je ne crois absolument pas à ce que vous venez de dire. La personne que nous avons auditionnée avant vous estimait que les États baltes inventaient ces histoires et que leur grand voisin de l'Est et du Sud-Est était innocents. Ces carabistouilles viseraient à s'attirer les faveurs de l'OTAN. Que répondez-vous à cela ? Ma question, vous l'aurez compris, est à prendre au second degré.

M. Jānis Sārts. – C'est une mauvaise ligne de défense. En Crimée, en Ukraine, pour le vol MH-70, nous pouvons comparer les commentaires et la réalité des faits : nous avons des données qui sont accessibles à tous et qui, croisées entre elles, permettent de déterminer la vérité, et de vérifier les prédictions sur les élections présidentielles américaines. Cette ligne de défense ne tient pas. Elle aurait pu tenir il y a quatre ans, mais nous avons désormais suffisamment d'informations pour comparer.

Nous avons constaté après la création du centre que l'activité russe vers les pays baltes était stable, mais qu'elle augmentait vers l'Allemagne, la France, les États-Unis et les Balkans. Certaines données récentes de Facebook et Instagram ont été analysées par les scientifiques, mais même après avoir été mises en lumière devant le Sénat américain, ces groupes utilisent les mêmes techniques. Il n'est pas normal que le Sénat américain n'ait pas pu avoir à sa disposition des données de Facebook et de YouTube.

M. Christian Cambon, président. – Nous encourageons ce combat défensif. Ce matin, des responsables russes nous disaient que les manipulations sur Facebook pour les élections américaines ne constituaient qu'une part infime du trafic quotidien, et n'avaient pas été de nature à influencer le scrutin... Il est permis d'en douter.

Car ces manipulations constituent une menace pour notre démocratie et nos valeurs. Une fois de plus, à force de tout accepter, de se plaindre sans répondre, nos régimes démocratiques risquent de subir des perturbations beaucoup plus fortes. Actuellement, nous faisons face à de fausses informations : si une partie de la population a exprimé de vraies difficultés, d'autres veulent modifier notre système institutionnel et menacent nos valeurs républicaines. D'attentes de mesures renforçant le pouvoir d'achat ou la protection sociale, nous sommes passés à des discours beaucoup plus graves menaçant la République, se traduisant par l'attaque d'un grand monument français ayant accueilli récemment cent chefs d'État. Retrouvons les moyens de nous défendre et de porter des coups, pour neutraliser l'adversaire, et pas seulement verbalement.

M. Olivier Cadic. – La Lituanie a mis en place un groupe d'amitié Russie-démocratie qui contrebalance le groupe officiel...

M. Christian Cambon, président. – Merci, monsieur le directeur, d'être venu de Riga.

La réunion est close à 11 h 55.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 13 décembre 2018

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

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

Mme Élisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises. – Le sujet qui nous réunit ce matin est commun à la délégation aux entreprises et à la commission des affaires sociales : il s'agit des contrats courts dans les entreprises.

Au cours des vingt dernières années, la structure des embauches s'est transformée en France : le nombre de contrats de travail conclus pour moins d'un mois s'est trouvé multiplié par 2,5. En outre, on observe que 80 % des embauches en contrats courts sont en fait des réembauches, laissant présumer des relations suivies entre un salarié et l'employeur. L'Unédic estime ainsi qu'environ 800 000 chômeurs sont dans cette situation, qualifiée de « permittance », depuis plus de cinq ans.

Ce phénomène est particulièrement frappant dans les services et, plus précisément, dans certains secteurs : l'hôtellerie-restauration, l'hébergement médico-social, mais aussi des activités plus techniques, comme celles dont relèvent les instituts de sondage. La possibilité de recourir à de tels contrats répond assurément au besoin qu'ont les entreprises soit d'ajuster leur production en fonction de la demande, soit d'assurer un service continu. Mais un tel phénomène contribue aussi à la précarité sociale et au déséquilibre du régime d'assurance chômage.

Cette situation a conduit le Gouvernement, dès 2017, à évoquer l'éventualité d'une taxation pour décourager le recours abusif aux contrats courts, malgré l'échec de plusieurs tentatives passées de régulation économique ou juridique du phénomène. La délégation aux entreprises, soucieuse d'optimiser l'articulation entre flexibilité et sécurité et de ne pas freiner la croissance des entreprises, prête à ces annonces une attention suivie.

Elle a ainsi décidé, au mois de juillet dernier, de proposer aux questeurs le lancement d'une étude sur la perspective d'une taxation des contrats courts. C'est en effet au cours de la lecture au Parlement, l'été dernier, du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel que cette perspective a fini par prendre corps. Sur le fondement de cette loi, promulguée le 5 septembre dernier, le Gouvernement a engagé les partenaires sociaux à renégocier la convention d'assurance chômage d'ici début 2019, se réservant, en cas d'échec, la possibilité d'introduire lui-même un système de bonus-malus des contributions patronales à l'assurance chômage pour réguler l'usage des contrats courts.

Sur décision du conseil de questure, c'est à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) que la délégation aux entreprises a donc confié le soin,

début octobre, de réaliser une étude afin de déterminer pourquoi les contrats courts se développent tant et comment réguler leur usage sans porter préjudice aux entreprises, particulièrement aux PME, et donc à l'emploi.

Je remercie pour leur présence ici ce matin M. Bruno Coquet, chercheur affilié à l'OFCE, qui a rédigé cette étude avec M. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE, ainsi que MM. Bruno Ducoudré, économiste, et Xavier Timbeau, directeur principal de l'OFCE, qui l'accompagnent.

J'ai tenu à associer à cette démarche la commission des affaires sociales, compétente sur ces questions, et je vous remercie, monsieur le président Milon, d'avoir accueilli favorablement ma proposition de réunir nos deux instances aujourd'hui pour prendre connaissance des résultats de cette étude. J'espère qu'elle contribuera aux réflexions que nous menons en tant que parlementaires et qu'elle pourra utilement éclairer la négociation entre partenaires sociaux, dont la conclusion, prévue pour la fin du mois de janvier, vient d'être reportée d'un mois en raison des récents événements.

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Je remercie Élisabeth Lamure de nous avoir associés à la remise des conclusions de l'étude demandée par la délégation aux entreprises sur la régulation économique des contrats courts. Notre réunion fait l'objet d'une captation vidéo, retransmise sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande après la conférence de presse que la délégation aux entreprises organise la semaine prochaine – c'est Frédérique Puissat qui y représentera la commission des affaires sociales.

La régulation des contrats courts, au carrefour du droit du travail et de la protection sociale, a compté au nombre des débats importants lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ; il était important, me semble-t-il, d'y mettre un peu de clarté.

Les termes de ce débat sont connus et posés avec précision dans le dossier de référence de la négociation sur l'assurance chômage.

Le développement des contrats courts est un phénomène observé dans de nombreux pays européens au cours des vingt dernières années ; il participe d'un brouillage plus général de la frontière entre salariat et travail indépendant : les aléas économiques sont supportés par le salarié lui-même ou, le cas échéant, par l'assurance chômage, alors que le fait de supporter le risque économique qu'on a soi-même pris et, éventuellement, d'en recueillir les fruits caractérise en principe le travail indépendant.

En France, le nombre d'embauches en CDD de moins d'un mois a cru de 157 % entre 2000 et 2016 ; il atteignait, à cette dernière date, près de 17 millions, sur les 24,5 millions de déclarations préalables à l'embauche.

Notre pays se caractérise par des contrats plus courts encore qu'ailleurs, dont la durée n'excède pas parfois quelques jours ou quelques heures, mais aussi – vous l'avez évoqué, madame la présidente – par la récurrence du phénomène de la relation suivie, situation dans laquelle un salarié fait l'objet de réembauches successives par le même employeur, qui représente deux tiers des CDD de moins d'un mois.

Ce phénomène est très concentré sur certains secteurs, notamment celui du médico-social, qui nous intéresse à plus d'un titre – le CDD d'usage, qu'un rapport de

l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2015 invitait à réformer très largement, lui est consubstantiel.

L'enquête qualitative réalisée par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), à la demande de l'Unédic, sur le recours aux contrats courts montre qu'il s'agit également d'une question d'organisation interne des entreprises : selon que leur recrutement est plus ou moins segmenté, selon les compétences, selon qu'il est plus ou moins centralisé et anticipé, le recours aux contrats courts est plus ou moins important.

Sur la base de ce constat, quelle réponse apporter ?

Vos invités nous le diront, madame la présidente ; je leur laisse donc la parole.

M. Bruno Coquet, chercheur affilié à l'OFCE. – Réguler les contrats courts - on assiste à une explosion du recours à ce type de contrats – ; les réguler sans contraindre les entreprises – il s'agit de ne brider ni l'activité économique ni l'emploi - ; en préservant l'assurance chômage – ces pratiques coûtent assez cher, et ceci indûment, au régime d'assurance chômage – : le titre de l'étude que je vais vous présenter rassemble l'ensemble des éléments que nous avons tâché de prendre en compte dans nos propositions. Son sous-titre résume l'esprit du rapport : « Il ne s'agit pas de taxer, mais de fixer un prix, qui représente une tarification correcte du contrat d'assurance » – inciter, donc, et non punir.

Quelques éléments de contexte, d'abord.

Les contrats de travail de courte durée sont un outil indispensable au fonctionnement de l'économie. Ils contribuent à accroître la production potentielle, donc l'emploi. En effet, l'activité économique comporte une part d'incertitude ; de tels contrats permettent aux employeurs d'effectuer des prévisions à court terme et de s'adapter à une éventuelle contraction de la demande.

Ils permettent aussi aux employeurs de diversifier ce que j'appelle leurs choix technologiques, c'est-à-dire la gestion de leurs carnets de commande – et, dans une économie de services, ceux-ci ne se stockant pas, les contrats courts sont naturellement plus nombreux.

Il faut également mentionner, au titre de ce panorama, les « institutions du marché du travail » : la réglementation incite plus ou moins les employeurs à recourir aux contrats courts. Le plus souvent, l'employeur utilise des formes de contrats diversifiées. En général, l'activité économique est assez largement prévisible ; l'incertitude n'est jamais totale. Le CDI représente donc la forme la plus répandue : 85 % de l'emploi total.

Autre point de contexte : les contrats courts ne doivent pas permettre de s'affranchir d'un certain nombre de règles de bon fonctionnement d'une économie sociale de marché.

Première règle : l'agent qui prend un risque doit être rémunéré en conséquence - or, avec le contrat court, l'employeur peut transférer une partie de ce risque sur le salarié et sur l'assurance chômage.

Deuxième règle : les coûts de production doivent être répercutés sur les clients, et non sur des acteurs extérieurs, concurrents ou assurance chômage.

Enfin, troisième règle : la recherche de compétitivité ne doit pas s'appuyer sur la détérioration des conditions sociales, raison pour laquelle, historiquement, ont été créés des accords de branche, et pour laquelle, aussi, la France lutte contre le *dumping* social des pays à bas salaires.

Les contrats courts connaissent une croissance extrêmement vive et ininterrompue depuis quarante ans. Dans ce rapport, nous nous sommes concentrés sur les CDD de moins d'un mois et sur les missions d'intérim, dont la durée moyenne est d'une dizaine de jours. Le nombre de contrats signés chaque année a cru de manière explosive, passant de 20 millions à 40 millions, pour l'essentiel des contrats courts, pour l'essentiel dans le secteur tertiaire.

Au passage, on entend souvent dire que les chômeurs ne sortent pas du chômage ; mais ces contrats instables, souvent mal payés, sont bel et bien acceptés par des chômeurs. Ceux qui plaident pour inciter les chômeurs à reprendre un emploi ne tiennent pas compte du fait que beaucoup de chômeurs reprennent déjà des emplois.

Si le nombre de contrats augmente, le volume total d'heures travaillées, lui, augmente très peu, parce que ces contrats sont de plus en plus courts. S'agissant des CDD, depuis le début des années 2000, la durée moyenne des contrats est passée de 120 à 40 jours, soit une division par trois.

L'usage des contrats courts est et reste typé par secteur. Par exemple, le secteur du médico-social utilise énormément de contrats courts, comme celui des hôtels, cafés et restaurants. L'industrie a traditionnellement recours à l'intérim – c'est toujours vrai –, et le tertiaire à des CDD courts. En réalité, dans le cadre de ce rapport, nous ne nous sommes pas intéressés au statut, mais à l'effet sur l'assurance chômage. De ce point de vue, la distinction entre contrat d'intérim et CDD court paraît peu significative, ce qui permet de ne pas tenir deux discours, l'un pour l'industrie, l'autre pour le tertiaire.

Nous nous sommes demandé pourquoi le recours aux contrats courts augmentait ainsi. Lorsque la conjoncture est très bonne et qu'on crée beaucoup d'emplois, on a plutôt tendance à créer des CDI ou à convertir des CDD en CDI : la progression du taux de recours aux CDD courts se ralentit dans les périodes de croissance soutenue. Seule exception : le courant des années 2000 – le taux de recours aux contrats courts a alors augmenté massivement, malgré une conjoncture plutôt bonne. Ceci s'explique par l'incidence de mesures spécifiques.

Première variable significative : la réglementation des contrats courts, en particulier des CDD d'usage, explique en grande partie le développement de ces contrats - il est possible en effet d'y recourir facilement, sans risque juridique. Autre facteur déterminant : les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. La réglementation ne dit pas que ceux-ci sont réservés aux contrats courts ; mais, les contrats courts étant principalement dédiés à des emplois peu qualifiés et à bas salaires, ils sont donc surexposés à cette politique d'allègement des cotisations sociales.

Depuis 2008, ces deux facteurs jouent néanmoins un rôle mineur : les allègements de cotisations sociales sont restés plutôt stables ; et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), principal dispositif actuel de baisse du coût du travail, concerne des salaires beaucoup plus élevés, donc généralement des contrats plus longs. Par ailleurs, on ne peut isoler un quelconque effet de la taxation des contrats courts mise en œuvre entre 2013 et 2017 sur le taux de recours aux contrats courts.

De manière générale, les contrats courts ont modifié à la fois la physionomie de l'emploi et celle du chômage.

Les contrats courts ne correspondent pas forcément à des statuts courts : les CDI sont aujourd'hui assez souvent utilisés comme des contrats courts. L'Insee, en 2014, estimait que la moitié des CDI créés étaient rompus avant le premier mois. Quant au ministère du travail, il parvient à une conclusion analogue : un tiers des CDI durent moins d'un an. Il existe donc un usage court du CDI, car la période d'essai peut être rompue sans coût et sans préavis.

Je remarque, en outre, que les discussions sur les contrats courts oublient systématiquement le secteur public, où l'usage desdits contrats a pourtant été multiplié par trois – l'employeur n'y est pourtant pas soumis ni à la concurrence internationale ni à la saisonnalité de l'activité.

L'assurance chômage est surexposée à ces contrats courts. En effet, qui dit contrats courts dit beaucoup d'interruptions de contrats, et autant d'inscriptions, entre deux contrats, à Pôle emploi.

L'assurance chômage couvre bien ces risques, les partenaires sociaux ayant tenu compte du fait que le risque de chômage se déplaçait du salarié employé pendant 35 ans par exemple dans la sidérurgie, vers des actifs enchaînant des périodes d'emploi court et de chômage récurrent. Il est logique, légitime et rassurant que de nombreuses personnes issues de contrats courts soient couvertes par l'assurance chômage, puisqu'il s'agit de la forme que prend le risque aujourd'hui – une assurance doit assurer des risques effectifs. Il est naturel aussi que ces contrats courts nourrissent le déficit de l'assurance chômage ; c'est l'ampleur de ce déficit qui pose problème.

Pendant longtemps, l'assurance chômage a voulu trop bien faire ; ses règles étaient donc très « généreuses » pour les contrats courts, en particulier pour l'intérim. Depuis 2011, ces règles sont peu à peu revues. Il en reste deux qui incitent aux contrats courts, en ce sens qu'elles offrent des droits plutôt favorables : la règle de calcul du salaire de référence et le taux de remplacement. L'assurance chômage doit donc, avant toute chose, travailler sur ses propres règles.

Quant à la régulation du recours aux contrats courts, elle est déséquilibrée. Historiquement, la France fait du droit. On a donc privilégié la régulation juridique du marché du travail au détriment de la régulation économique, alors même que le motif du recours aux contrats courts n'est pas juridique : ce n'est pas parce que le code du travail l'autorise qu'on utilise de tels contrats, mais parce que c'est économiquement rentable.

Dès lors qu'on veut réformer le marché de l'emploi, il est toujours question de l'indicateur de protection de l'emploi de l'OCDE. En la matière, la France est au-dessus de la moyenne de l'OCDE, tant pour le CDD que pour le CDI ; mais, paradoxalement, l'écart de « rigidité » entre la France et les autres pays est important sur le CDD, pas sur le CDI. Ce qui apparaît dans le radar de l'OCDE, ce sont donc les régulations juridiques qui contraignent l'usage des CDD. Si la moyenne de l'OCDE a baissé très significativement depuis 1995, du fait des réformes du marché du travail, l'indicateur de protection de l'emploi relatif aux CDD est resté, en France, parfaitement stable. Tous les ministres qui se sont succédé depuis les années 1990 vous diront que des réformes très importantes ont été menées en matière de régulation du marché du travail ; c'est vrai : en la matière, on a voté une loi par trimestre. Mais ces réformes n'ont eu aucun effet sur l'indicateur OCDE.

La régulation a donc été juridique ; dans cette affaire, la régulation économique est le parent pauvre, si l'on excepte l'indemnité de fin de contrat et la petite expérience de taxation menée entre 2013 et 2017. C'est ce volet qu'il faut renforcer.

L'usage des contrats courts a de multiples causes ; il n'y a donc pas une solution unique, mais beaucoup de réponses à apporter. Ce constat s'applique en particulier à l'assurance chômage : la taxation des contrats courts, bien qu'indispensable, ne suffira pas à faire cesser leur utilisation. Elle doit donc prendre sa place au sein d'un panel de réformes au champ bien plus large que celui de la seule assurance chômage, et même plus large que celui du marché du travail.

L'assurance chômage, comme toute assurance, assure un risque ; elle ne doit pas assurer ce qui relève du choix des employeurs. À partir du moment où l'usage du contrat court, qui rend inévitable l'alternance avec des phases de chômage, répond à des problèmes d'organisation de la production et de réponse aux carnets de commande – j'ai parlé de choix « technologiques », il s'agit d'un choix. On sort donc du domaine du risque, et l'assurance doit s'en prémunir : elle ne saurait prendre en charge ce qu'on appelle une « externalité », c'est-à-dire un coût qui devrait bien plutôt être intégré par l'employeur dans son coût de production et facturé au client. À défaut, l'entreprise fait peser sur ses concurrents ainsi que sur les autres secteurs d'activité, qui contribuent à la caisse commune de l'assurance chômage, le coût de ses choix.

On pourrait énoncer le problème comme suit : l'assurance chômage fait deux choses à la fois. Elle indemnise le chômage ordinaire, donc assure un risque lié aux fluctuations de l'activité économique, d'une part ; d'autre part, elle couvre aussi très bien le choix technologique de recourir au contrat court, créant une incitation au chômage temporaire et volontaire. Ce système, dans lequel les entreprises s'appuient sur l'assurance chômage - elles ont raison de le faire, de leur point de vue –, mène à la faillite.

La solution idéale consisterait à séparer ces deux risques : l'assurance chômage ordinaire et une assurance chômage temporaire, technologique, proche de ce qui existe aux États-Unis, qui ferait l'objet d'une caisse et d'un financement particuliers. Si l'on gagne, en effet, à mutualiser le financement de l'indemnisation du chômage ordinaire, le chômage temporaire, en revanche, doit être financé par ses seuls utilisateurs – la théorie économique est claire sur ce point.

Il est malheureusement impossible de procéder ainsi, tout simplement parce qu'une telle séparation exigerait de mettre « cul par-dessus tête » l'assurance chômage. À court terme, la seule solution est d'adapter cette dualité du régime d'assurance chômage aux pratiques des employeurs. Les journaux résumeraient : « on va taxer les contrats courts ».

Je serai plus nuancé. Certaines expériences de taxation ont manifestement échoué : les intermittents du spectacle paient une cotisation double de celle du droit commun ; pour autant, dans ce secteur, les contrats courts continuent de se multiplier. Autre exemple : les CDD en auto-assurance ; ils concernent le secteur public – près d'un tiers des salariés, en France, n'est pas affilié à l'assurance chômage, parce que leur employeur peut s'en exonérer ; le versement de l'allocation, dans les mêmes conditions que celles prévues par l'Unédic, est alors intégralement à sa charge. Pourtant, le recours aux CDD, dans le secteur public, a considérablement augmenté. Je citerai enfin l'expérience menée de 2013 à 2017 sur les contrats courts eux-mêmes ; la règle étant plus rare que les exceptions, la majorité d'entre eux échappaient à la taxation.

L'objectif doit être d'inciter les employeurs à adopter des comportements responsables en matière de recours aux contrats courts : les employeurs qui utilisent des contrats longs n'ont pas à subventionner ceux qui utilisent des contrats courts ; c'est pourtant ce qui se passe, *via* l'assurance chômage. Il s'agit donc d'empêcher un tel transfert, sans punir les employeurs – je l'ai dit : l'usage des contrats courts est normal ; il s'agit simplement de le contrôler.

Il ne faut pas viser un statut, mais un effet : taxer les CDD engendre des manœuvres de contournement. Les employeurs utilisent d'autres statuts, par exemple le CDI. En définitive, il faut trouver une formule simple et applicable : il s'agit de taxer un comportement. Si le prix subi par l'employeur est indépendant de ce comportement, l'effet produit ne sera pas l'effet escompté.

Dans le cadre d'un tel réseau de contraintes, nous proposons une *troïka* d'instruments dont le cœur serait une tarification dégressive en fonction de la durée du contrat de travail. Cette tarification s'appliquerait à tous les contrats, quel que soit le statut. Le mois de l'embauche, le taux de cotisation serait le même pour tous ; il diminuerait ensuite, au fil des mois et de la durée du contrat. Deux contrats successifs d'un mois, en revanche, seraient chacun taxés au taux initial. On inciterait ainsi à recourir à des contrats longs.

Il ne s'agit pas de renflouer l'Unédic : les hausses de prélèvements sur les débuts de contrats seraient compensées par une baisse du taux « normal » de cotisation, qui passerait, dans l'exemple que nous donnons, de 4,05 à 3,75 %.

La principale critique adressée à ce type de formule consiste à y voir une taxe à l'embauche. Ce problème est très facile à traiter *via* une franchise minimale destinée à exonérer les petites entreprises, jusqu'à vingt salariés permanents, les PME en forte croissance et les entreprises qui recourent faiblement aux contrats courts. Ne seraient ainsi taxées que celles qui abusent des contrats courts. Si tout cela ne suffit pas, nous proposons l'instauration d'un forfait dû dès lors qu'un contrat de travail est signé, permettant de dissuader les employeurs de recourir à des contrats extrêmement courts.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Notre attention a été récemment attirée sur des exemples précis : un salarié accumulant 4 mois de travail, même morcelés, pourrait aujourd'hui prétendre à 28 mois d'indemnisation au titre de l'assurance chômage. Cette formule encourage-t-elle les recours aux contrats courts ?

M. Bruno Coquet. – On dit parfois de l'assurance chômage qu'elle est « généreuse » – le terme est impropre, mais passons – en arguant d'exemples comme celui que vous venez de donner. Or, formellement, il est impossible de toucher 28 mois d'indemnisation en ayant travaillé 4 mois. Le système est parfaitement contributif : 4 mois de travail ouvrent 4 mois de droits potentiels. En moyenne, la durée d'emploi des chômeurs entrant dans le système est de 16 mois, donnant droit, donc, à 16 mois d'indemnisation potentielle, consommés à 60 % environ.

Vous avez raison sur un point : certaines règles font qu'on peut durablement alterner emploi et chômage, au-delà même, en théorie, de 28 mois. En pratique, nous ignorons qui se trouve dans cette situation : ce chômeur-là, nous ne l'avons jamais vu. Mais les deux règles que j'ai évoquées tout à l'heure, salaire de référence et taux de remplacement, rendent bel et bien possible le genre de cas que vous avez cité.

Le salaire de référence est calculé sur la base de la rémunération journalière, qui est multipliée par trente : l'assurance ne remplace donc pas les revenus effectivement touchés sur un mois. Autrement dit, il peut exister un bonus à l'entrée au chômage en cas d'interruptions de travail durant la période de référence. Par ailleurs, et pour des raisons historiques, le taux de remplacement est plus élevé pour les bas salaires que pour les hauts salaires. Le taux « normal » est de 57 % ; mais les chômeurs dont le salaire était inférieur à 1 000 euros bénéficient d'un taux de remplacement qui peut aller jusqu'à 75 %. Encore faut-il ajouter que, les cotisations n'étant pas de même niveau sur les allocations et sur les salaires, il faut faire le calcul sur le net, et non sur le brut. Conclusion : pour un salarié dont le salaire journalier de référence est à peu près au niveau du SMIC, le taux de remplacement net est de l'ordre de 80 % de l'ancien salaire.

A contrario, la suppression brutale de ces règles, qui engendrerait certes d'importantes économies, ferait beaucoup de dégâts : les personnes concernées deviendraient pauvres.

Il faut malgré tout définir une trajectoire permettant, progressivement, de défaire ces incitations à l'usage de contrats courts.

M. Philippe Mouiller. – Je suis élu dans une région de l'ouest de la France où le taux de chômage est relativement faible ; les entreprises y ont de vraies difficultés pour recruter, pour pourvoir notamment des emplois non qualifiés, et pour faire signer des CDI. Les demandeurs d'emploi demandent plutôt des contrats d'intérim ou des CDD de deux ou trois mois ; certains salariés refusent même la transformation en CDI. On est là, typiquement, au cœur du débat sur le taux de remplacement ; les employeurs sont aujourd'hui démunis face à cette difficulté.

Dans le secteur médico-social, il est juridiquement impossible, lorsqu'il s'agit par exemple de remplacer un arrêt de travail, de faire autrement que de cumuler des CDD de quelques jours, correspondant à la période d'arrêt. Les salariés concernés sont forcément en situation précaire ; nous n'avons ni les moyens ni le droit de les recruter. La seule possibilité est donc de recourir à une multiplicité de contrats courts, ce qui est une véritable aberration.

Par ailleurs, *quid* du lien entre cette explosion des contrats courts et les 35 heures ?

Autre remarque, sémantique : vous avez commencé par dire qu'il ne s'agissait pas de taxer, mais de fixer un prix. Mais, par la suite, vous n'avez parlé que de taxe. Dès lors qu'on fixe un prix, donc un coût supplémentaire, on augmente le coût du travail, quoi qu'on en dise.

La France est une grande spécialiste de la complexité ; certes, l'objectif que vous poursuivez est louable ; mais l'ajout d'une couche de complexité n'est pas ce qu'attendent les PME.

M. Bruno Coquet. – Une personne refusant un CDI au même salaire, déposé à Pôle Emploi, n'a pas droit à l'assurance chômage.

Le secteur médico-social recourt le plus aux contrats courts, soi-disant pour des contraintes de présence, selon les degrés de handicap ou de dépendance, souvent pour des raisons de tarification des services. Mais si ce secteur est particulièrement exposé à des

maladies professionnelles, c'est à la caisse AT-MP d'y pallier et non à l'Assurance chômage. Dans une étude de l'Unédic est évoquée aussi une augmentation de la saisonnalité pour justifier ce recours. Or la demande est stable à court terme, et en augmentation constante depuis quelques décennies. L'argument de l'incertitude dans ce secteur ne tient pas pour justifier ce recours aux contrats courts. L'Unédic précise qu'ils ont aussi des groupements d'employeurs pour pourvoir aux remplacements – c'est la bonne solution.

Certes, on pourrait voir les contrats courts comme une réduction généralisée du temps de travail, mais la compensation salariale est assurée par l'assurance chômage et les transferts sociaux – et non par une exonération de charges. Son corollaire est donc une augmentation du taux de prélèvements obligatoires.

Le bonus-malus n'est pas une taxe – c'était une facilité de langage - mais une tarification de l'usage, sans volonté de punir, comme pour le bonus-malus automobile. C'est un choix d'organisation. S'appuyer sur l'assurance chômage pour en supporter les coûts n'est pas compatible avec une économie de marché. Dans l'hôtellerie-restauration, si tout le monde va au restaurant le vendredi soir, pourquoi les caissières de supermarché devraient-elles le payer par leur assurance chômage ? Cela doit être financé par le client. Comme l'assurance chômage n'a pas à le payer, elle peut l'interdire en n'autorisant pas l'entrée de chômeurs avec de faibles durées potentielles de droits – ce qui est plutôt bon pour l'économie, car cela crée un effet d'éligibilité. L'assurance chômage permet aux chômeurs d'accepter des emplois risqués, ce qu'ils n'auraient pas fait s'ils n'étaient pas bien sécurisés ; cela rend service aux entreprises innovantes. Comme il n'existe pas deux caisses d'assurance chômage, une pour l'organisation de la production et une pour le chômage, nous avons besoin d'une solution hybride de tarification à l'intérieur de la caisse « ordinaire ».

Mme Frédérique Puissat, rapporteure. – Je remercie la délégation aux entreprises d'avoir fait réaliser cette étude. En juillet 2018, lors du débat sur la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, nous avons rejeté ce projet de bonus-malus, en raison des incertitudes qui perduraient. Votre étude permet d'éclairer ce sujet.

Les déterminants du recours aux contrats courts sont la saisonnalité et la stratégie de l'entreprise. L'Unédic a-t-elle chiffré le poids des relations suivies dans sa dette ?

Quel regard portez-vous sur les CDD d'usage ? Ils sont taxés un peu depuis la loi de 2013, et cela prendra fin en 2019. Que pensez-vous de la réforme de 2013 ? Ces CDD d'usage peuvent se transformer en CDI intérimaires ; serait-ce une solution ?

Je n'ai pas compris ce que vous proposiez pour le secteur médico-social ni, par ailleurs, en quoi les allègements de cotisations, qui concernent aussi les CDI, favoriseraient le développement des contrats courts.

M. Claude Nougain. – Il y a deux critères importants pour les CDD : la durée et le motif - que vous avez totalement occultés. Dans une entreprise « normale » de commerce ou de services, lorsqu'un salarié est absent, il faut immédiatement le remplacer. Cela coûte très cher, car il faut le remplacer, selon le code du travail, par une personne touchant le même salaire - c'est stupide -, payer au salarié absent un complément de salaire, et la prime de précarité du CDD. Vous proposez donc une quatrième peine avec une taxation supplémentaire ; ne mettez-vous pas la barre un peu trop haut ? C'est bien de lutter contre les abus du système d'assurance chômage, mais ce ne sont pas seulement les contrats courts qui en sont à l'origine. Je connais des salariés qui travaillent pendant six mois puis se reposent

six mois durant, depuis dix ans, et ils sont payés toute l'année ! Cela coûte plus cher que les contrats courts.

M. Bruno Coquet. – La saisonnalité a plutôt baissé, hormis en infra-mensuel. Le nombre d'embauches en contrats courts a doublé. La seule corrélation dans cette proportion est l'exonération de cotisations sociales, qui touche indifféremment CDI et CDD, même si ces derniers sont surexposés, car orientés vers les bas salaires et des postes peu qualifiés.

L'Unédic a calculé le coût d'une prise en charge des contrats courts dans le cadre des relations suivies et d'une caisse spécifique – sectorielle ou générale. L'Unédic a recensé 3,5 millions de relations suivies. Dix ans après avoir repéré ce lien entre les contrats courts et l'assurance chômage, l'Unédic ne sait toujours pas combien cela lui coûte. Selon un tableau de l'Unédic, le déficit dû aux contrats courts atteindrait 8 milliards d'euros par an - hors intermittents du spectacle - mais selon un autre, ce déficit est estimé à 2 milliards d'euros... On ne sait comment ils ont calculé ces chiffres.

Une telle explosion de contrats très courts dans le secteur médico-social n'est pas due à des raisons comme la maladie ou l'absentéisme des salariés, ce n'est pas possible dans ces proportions ; c'est juste moins cher. Examinons les coûts de production des employeurs : peut-être qu'ils ne sont pas suffisamment remboursés par l'État. Ils réduisent le coût du travail et le reportent sur quelqu'un d'autre, ce qui aboutit à des temps incomplets complétés par exemple par une prime d'activité. L'essentiel est donc en dehors de l'assurance chômage.

Notre proposition ne fait pas tout, c'est comme pour le bonus-malus automobile : l'État se charge du code de la route, les constructeurs respectent également certaines obligations. Il y a un équilibre d'obligations à maintenir. Ce n'est pas en reportant les règles sur les assureurs et les assurés qu'on obtiendra la suppression du code de la route ! Cela restera une assurance.

Sur les CDD d'usage, créés en 1982, je renvoie au rapport de l'IGAS, qui dresse un bilan très négatif. On ne sait d'où provient la liste des secteurs éligibles, qui concerne en théorie 30 conventions collectives, mais 271 en réalité. Le CDD d'usage, très flexible, se développe bien, hors de tout contrôle. Il n'y a que l'OCDE qui croit qu'il est réglementé... Avant tout, ces contrats sont utilisés parce qu'ils sont rentables.

Notre proposition de tarification s'applique à tous les contrats. L'assurance chômage n'a pas à choisir le type de contrat le plus adapté à l'employeur, même s'il reporte ses coûts sur d'autres clients. Cinq secteurs seulement expliquent 22 % de la valeur ajoutée et 50 % des contrats inférieurs à un mois. Les concurrents et les autres secteurs d'activité paient. C'est à la puissance publique de réguler la concurrence.

On ne peut pas penser que l'absentéisme a doublé depuis les années 2000 et expliquerait l'augmentation des contrats courts et la réduction de leur durée.

La tarification ne sera pas une quatrième peine, car elle n'augmente pas le coût du travail mais le répartit différemment, en fonction des comportements. Cette mesure réduirait le coût de tous les contrats en cours de 0,3 point. Le chômage ordinaire sera l'objet d'une moindre contribution.

Les saisonniers ont des règles particulières dans l'assurance chômage. Vous pointez l'aléa moral, selon lequel des chômeurs vivraient indûment de l'assurance chômage

qui leur apporterait suffisamment de bien-être. Mais en France, selon les études, il y en a deux fois moins que dans les autres pays européens. Même si on en a vu certains, on ne sait pas repérer ces chômeurs...

Une expérimentation de Pôle emploi a eu lieu en Provence-Alpes-Côte d'Azur l'année dernière, ciblant les chômeurs à risque sur le non-respect de leurs obligations de recherche d'emploi. Les chômeurs indemnisés étaient sous-représentés. Lorsqu'on crée 40 millions d'emplois par an, cela veut dire que certains les acceptent ! Même si des cas marginaux existent, ce n'est pas la situation générale. La règle générale ne doit pas dépendre d'eux, sinon elle est sous-optimale. L'important est d'assurer des contrôles suffisants.

M. Jean-Louis Tourenne. – Merci de votre exposé qui bouscule quelques idées reçues. La présidente et le directeur général de l'Unédic ont rappelé que l'indemnisation du chômage par l'assurance chômage n'est qu'une partie de l'indemnisation, l'État apportant des compléments financés sur le budget de la Nation. En Allemagne, ces financements sont supérieurs à ceux que la France apporte. L'indemnisation du chômage n'est donc pas dissuasive pour reprendre un travail.

Que pensez-vous de l'amendement que j'avais déposé sur le projet de loi relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel ? Je prévoyais une cotisation forfaitaire selon la durée du contrat : plus le contrat est long, moins elle pèse sur la rémunération.

Toutes ces propositions risquent de devenir obsolètes si les cotisations sont intégralement remplacées par la CSG – ce qui est actuellement le cas pour les cotisations salariales, et ce sera peut-être le cas demain pour les cotisations patronales. On ne pourrait alors plus intervenir sur les employeurs abusant des CDD.

M. René-Paul Savary. – Je ne partage pas vos analyses sur la caissière de supermarché. Si elle est malade un vendredi soir, elle ira se faire soigner, et il faudra trouver des soignants. À force de taxes, les gens vont finir par vivre de la solidarité. Les contrats courts permettent d'avoir une petite partie de ses ressources qui provient de revenus d'activités.

Dans le secteur médico-social, plus de 80 % du budget sont consacrés aux dépenses de personnel. Lorsqu'une collectivité a besoin de recruter, elle ne sait pas si elle pourra rémunérer à terme. C'est pourquoi elle calcule au plus juste. Tenez compte de l'embauche dans le secteur.

Les Français en ont assez de se voir imposer des systèmes complexes par rapport à leur comportement, sur le type de contrat, la taxe sur le sucre, les taxes écologiques... C'est la raison pour laquelle ils sont dans la rue ! Il n'y a plus de consentement à l'impôt de la part du contribuable, ni de consentement aux normes pour les entreprises. Ayons une vision plus globale. Vos arguments m'ont surpris.

M. Bruno Coquet. – Il s'agit de modifier la répartition entre l'assurance chômage de l'Unédic et l'État. La France est le seul pays au monde où l'État n'a pas mis un euro, entre 1958 et 2018, dans l'assurance chômage : seul le secteur privé est affilié obligatoirement par les cotisations des salariés et des employeurs. Les recettes des cotisations sont supérieures au coût des prestations, chaque année depuis 25 ans, y compris durant la crise de 2008. Cet excédent atteint 2 milliards d'euros. Pourquoi l'Unédic est-elle alors en déficit ? Un rapport de la Cour des comptes de 2007, juste avant la création de Pôle emploi, déplorait

la somme des charges imposées par l'État à l'Unédic à partir de 1997 : celle-ci est obligée de recevoir tous les chômeurs, qu'ils soient indemnisés ou non, sans compensation. Le financement du service public de l'emploi repose pour les deux tiers sur l'Unédic, pour un tiers sur l'État. Or en économie, un service public doit être financé par l'impôt, sinon il doit être financé au coût marginal. Actuellement, l'Unédic devrait payer 450 millions d'euros par an à Pôle emploi au lieu de 3,5 milliards d'euros. À aucun moment une règle modifiant les droits à l'assurance ne pourrait régler ce différentiel. La politique culturelle vers les intermittents du spectacle a coûté 20 milliards d'euros sur 20 ans... Par un tel système, l'État fait d'importantes économies !

Les droits à l'assurance chômage sont-ils généreux ? Les droits allemands sont un peu supérieurs, mais leur composition est différente. En Allemagne, 40 % des revenus sont des transferts publics, contre 15 % en France, où l'assurance chômage se substitue en grande partie à l'État. Si on modifie les règles de calcul du salaire de référence, on augmentera les dépenses sociales de l'État. Les transferts de l'État vers l'assurance chômage sont un sujet important, mais pas dans le sens qu'on croit habituellement.

En 1979, l'assurance chômage était en faillite une première fois. La loi a alors prévu qu'à chaque fois que le salarié payait 2 euros, l'État devait payer 1 euro à l'assurance chômage – comme dans la plupart des pays. En effet, le chômage n'est pas seulement dû à des causes individuelles, mais peut être lié à des cycles économiques. La CSG a cette fonction.

L'assurance chômage fonctionne bien comme assurance. L'inclure dans la redistribution serait la mettre dans un pot commun où personne ne comprendrait plus qui paie quoi ni pourquoi... Ainsi, le Royaume-Uni prévoit une allocation forfaitaire pour tous, avec, en contrepartie, des contributions très faibles. Jamais personne n'a évalué positivement le système. En revanche, une économie qui a une assurance chômage fonctionne toujours mieux qu'une autre, car elle a une meilleure croissance potentielle, plus d'innovation... Il est important de financer cette assurance avec des ressources publiques partielles tout en conservant un système assurantiel et non de redistribution.

Le secteur médico-social est très contraint. Notre rapport montre en quoi modifier les règles générales de l'assurance chômage est nécessaire, mais sa portée est modeste. Jamais un coût de production ne doit être reporté sur l'assurance chômage, or c'est ce qui se passe dans l'hôtellerie-restauration : c'est au consommateur de payer et non à l'assurance chômage. C'est en raison de cette mauvaise incitation que les contrats courts se développent. Avec une mauvaise incitation, le niveau de prélèvements obligatoires va augmenter. Si une tarification dégressive et comportementale n'est pas efficace, il faut interdire au secteur automobile de le faire, et au transport aérien de faire du *yield management*. Si un assureur privé gère l'assurance chômage, cela se passerait ainsi ; il faudrait juste contrôler qu'elle n'en abuse pas pour augmenter ses profits, et reste un service public. Il ne s'agit pas de taxer mais bien de réguler un comportement. Le système sera en faillite si l'on ne fait rien.

M. René-Paul Savary. – Je comprends votre raisonnement, mais si rien ne remplace cette formule, on va réduire l'activité économique. De plus en plus de restaurants ferment certains soirs, notamment dans les zones rurales, pour ne pas avoir de charges de personnel trop importantes. À terme, cela fait moins d'activité, donc moins de cotisations, et crée moins de valeur ajoutée. Il faut trouver une solution de remplacement sur le long terme. Ne réduisons pas l'activité.

M. Bruno Coquet. – Les dysfonctionnements actuels réduisent l’activité. Dans une économie de marché, si des consommateurs n’achètent pas un produit, pourquoi serait-il subventionné ? Les gens qui ne vont pas au restaurant n’ont pas à payer l’organisation des restaurants pour ceux qui s’y rendent. Sinon, c’est une subvention à un secteur qui capte une ressource, qui ne bénéficie plus à un autre.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Je vous remercie ; ces échanges visent à enrichir le débat public, pour mûrir la réforme de l’assurance chômage, afin qu’elle soit favorable à la fois aux salariés et aux employeurs.

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

La réunion est close à 10 h 45.

Mardi 18 décembre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Nomination d’un rapporteur

M. Jean-Marie Vanlerenberghe est désigné rapporteur sur le projet de loi portant mesures d’urgence économiques et sociales.

La réunion est close à 14 h 05.

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de M. René-Paul Savary, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Projet de loi portant mesures d’urgence économiques et sociales - Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Muriel Pénicaud, ministre du travail

M. René-Paul Savary, président. – Je vous prie tout d’abord d’excuser l’absence du président Milon, qui a dû regagner son département et m’a demandé de le remplacer pour présider notre réunion.

La commission des affaires sociales reçoit cet après-midi les ministres chargées de soutenir la discussion du projet de loi portant mesures d’urgence économiques et sociales, déposé ce matin et qui sera examiné en commission vendredi matin, à 11 heures, et en séance publique vendredi après-midi, à 16 heures. Je souhaite la bienvenue à Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et à Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, que je remercie d’avoir accepté notre invitation, formulée dans une certaine urgence.

Je ne reviendrai pas longuement sur la genèse de ce texte, ni sur les circonstances qui conduisent le Parlement, alors que les textes financiers ne sont pas encore promulgués, ni même pour ce qui concerne le projet de loi de finances (PLF), encore votés définitivement, à adopter dans l'urgence, sans grande marge de manœuvre, un train de mesures peu claires, réparties sur plusieurs textes et pour le moins évolutives si l'on en croit la journée d'hier.

Nous attendons donc, mesdames les ministres, que vous apportiez des précisions sur le détail de ces mesures ainsi que sur leur impact sur les ménages et sur les finances publiques, en particulier les finances sociales.

Concernant la prime d'activité, dont le paramétrage relève très largement du pouvoir réglementaire, l'Assemblée nationale a prévu 2 milliards d'euros supplémentaires dans le PLF pour 2019 en plus des 600 millions d'euros déjà adoptés par le Sénat en deuxième délibération. La prime d'activité n'est présente dans le texte que sous la forme d'un rapport au Parlement ; nous souhaiterions que vous puissiez détailler les intentions du Gouvernement sur l'impact que vous en attendez. Quels sont les objectifs que vous assignez désormais à cet outil ? Quelle articulation avec la lutte contre la pauvreté ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail. – Mme Agnès Buzyn et moi-même tenons tout d'abord à vous remercier d'avoir organisé, dans des délais contraints par l'urgence de la situation, cette audition sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Cette audition a lieu quelques heures après l'adoption de ce texte en conseil des ministres. Les mesures qu'il contient ont été annoncées par le Président de la République le 10 décembre ; elles ont été précisées par le Premier ministre à la tribune de l'Assemblée nationale, jeudi dernier ; elles ont aussi été travaillées avec les deux chambres en amont de la discussion parlementaire que nous engageons à présent, grâce notamment à un échange constant entre les rapporteurs Olivier Véran et Jean-Marie Vanlerenberghe, que je remercie. Nous tenons à saluer cette démarche parlementaire car elle participe de notre capacité collective, au Gouvernement et au Parlement, à apporter des réponses rapides, fortes et concrètes à nos concitoyens, afin que chacun puisse vivre décemment de son travail et choisir sa vie professionnelle, dans un contexte de crise et d'urgence, mais aussi afin de concrétiser une société de l'émancipation sociale par le travail et l'éducation qui rompt avec les droits formels et le déterminisme de naissance ou géographique qui est questionné aujourd'hui. Les réformes structurelles que nous avons engagées depuis dix-huit mois vont profondément dans le sens de la transformation de notre modèle économique et social vers l'émancipation, conformément aux engagements pris par le Président de la République devant les Français : réformes du code du travail, de l'apprentissage, de la formation. Mais face à l'urgence de la situation, il faut accélérer, amplifier notre action pour que les bénéfiques soient perceptibles, visibles et concrets plus rapidement pour nos concitoyens, notamment les travailleurs les plus modestes.

Notre cap, c'est de stimuler la croissance pour la rendre riche en emplois et inclusive pour que chacun puisse non pas subir mais plutôt choisir son chemin dans un monde en profonde mutation.

Ces transformations, parce qu'elles sont d'une ampleur inédite et pluridimensionnelle, nécessitent du temps pour donner leur plein effet, or nos concitoyens n'en ont pas tous. Certains, qui travaillent ou ont travaillé toute leur vie, ont un horizon bien plus proche parce que leur pouvoir d'achat est limité et les empêche de boucler les fins de mois avec sérénité. Leur inquiétude est encore plus grande pour leurs enfants et leurs petits-enfants.

Si la situation ne date pas d'aujourd'hui, ce désespoir des vies empêchées s'est clairement exprimé depuis plus d'un mois par une colère puissante, une souffrance matérialisée par le mouvement des Gilets jaunes, largement soutenu par la population.

Apporter des réponses rapides, c'est la condition d'un apaisement et c'est l'objet de ce projet de loi. Cet apaisement sera consolidé en régénérant notre bien commun le plus précieux, la démocratie, grâce au grand débat national qui démarre début janvier. Ce sera un deuxième temps essentiel. Mais à cette heure-ci, il s'agit d'apporter les premières réponses rapides, concrètes, visibles, à ceux qui en ont le plus besoin et ce, dès le début de l'année 2019.

Le projet de loi comporte quatre mesures. La première mesure concerne la possibilité donnée aux entreprises de verser une prime exceptionnelle allant jusqu'à 1 000 euros nets, exonérés de toute charge sociale et d'impôt sur le revenu pour les salariés rémunérés jusqu'à trois Smic bruts par mois, avant le 31 mars 2019. L'incitation est puissante puisque c'est la première fois qu'il n'y a ni charge patronale ni charge salariale ni impôt, y compris la CSG et CRDS, pour une prime exceptionnelle. En clair, si une entreprise donne une prime de 500 euros, celle-ci coûte 500 euros à l'entreprise et le salarié reçoit 500 euros nets.

La deuxième mesure permet à tous les salariés et fonctionnaires qui effectuent des heures supplémentaires de ne plus payer ni cotisation salariale ni impôt sur le revenu à concurrence de 5 000 euros de rémunération annuelle nette des heures supplémentaires, dès le 1^{er} janvier 2019. Une mesure en ce sens était déjà prévue dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019, mais elle est avancée dans le temps et son périmètre est élargi puisqu'elle ne concerne plus simplement les cotisations salariales mais également l'impôt sur le revenu. Le gain de pouvoir d'achat dépend de la rémunération et du niveau d'imposition des salariés. À titre d'exemple, un salarié qui réalise en moyenne deux heures supplémentaires par semaine et est rémunéré 1 500 euros nets – deux heures étant la moyenne constatée – aura un gain de pouvoir d'achat d'environ 500 euros, dont 235 pour le volet social et 265 pour le volet fiscal.

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. – La troisième mesure concerne la hausse de la CSG pour les pensionnés. Celle-ci, intervenue en janvier 2018, a été perçue comme injuste et souvent difficile à supporter pour les personnes retraitées, même s'il faut rappeler que 40 % des retraités les plus modestes étaient déjà épargnés par cette hausse. Dans ce projet de loi, nous proposons de rétablir, dès le 1^{er} janvier 2019, le taux de CSG à 6,6 % pour la moitié des retraités qui avaient supporté la hausse de la CSG de 1,7 point l'année dernière. Cette disposition bénéficiera à 3,8 millions de foyers, soit 5 millions de retraités. À titre d'exemple, un retraité qui perçoit une retraite de 1 600 euros avant cotisations sociales et n'a pas d'autre revenu par ailleurs, aura un gain de pouvoir d'achat de 325 euros sur un an. Désormais, seuls 30 % des foyers comptant au moins un retraité auront un taux de CSG de 8,3 % tandis que 70 % ne seront plus touchés par la hausse de la CSG. Compte tenu des délais nécessaires pour modifier les systèmes d'information, la baisse du taux de CSG ne pourra pas être appliquée dès le 1^{er} janvier mais le trop-prélevé donnera lieu à un remboursement dès la mise en place de la réforme, sans doute au mois de mai prochain – le projet de loi mentionne la date butoir du 1^{er} juillet mais nous mettons tout en œuvre pour un remboursement plus tôt.

La quatrième mesure concerne la prime d'activité. Même si le projet de loi n'en traite qu'indirectement à l'article 4 *via* un rapport que le Gouvernement remettra au

Parlement, je souhaite vous expliquer notre choix pour que les personnes qui gagnent le Smic puissent voir leurs revenus augmenter de 100 euros. La prime d'activité existe depuis le 1^{er} janvier 2016. Elle est bien connue et a fait ses preuves. Son taux de recours actuel est de 80 %, ce qui est assez remarquable pour une prestation quérable – notamment grâce au fait que 90 % des demandes se font en ligne. Beaucoup de jeunes, de femmes en situation de monoparentalité en bénéficient. Elle a fait reculer le taux de pauvreté et les trappes à inactivité. Elle est ciblée sur les foyers modestes qui gagnent entre 0,5 et 1,2 Smic.

Nous avons décidé d'élargir l'assiette des bénéficiaires au-delà de 1,2 Smic ainsi que le plafond de ressources du foyer, pour toucher davantage de personnes. Nous avons choisi de nous appuyer sur le bonus individuel de la prime d'activité qui sera augmenté de 90 euros – je vous rappelle que dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, nous avons acté une augmentation de 30 euros. Cette mesure concernera tous les travailleurs rémunérés au Smic ou un peu plus, qui vivent au sein de foyers modestes. Nous avons évidemment sciemment décidé de ne pas verser 100 euros du budget de l'État à des salariés au Smic qui vivent dans des foyers appartenant aux trois derniers déciles, c'est-à-dire touchant plus de 5 000 euros de revenus par mois, ce qui représente près de 1,2 millions de salariés au Smic aujourd'hui dont 300 000 qui vivent dans des foyers touchant au-delà de 10 000 euros par mois. Ce n'aurait pas été une mesure de justice sociale. L'un des intérêts de la prime d'activité est qu'elle concerne également les travailleurs indépendants, les agriculteurs et les agents publics, contrairement à d'autres outils.

Avec l'augmentation légale du Smic prévue le 1^{er} janvier 2019 et les 90 euros de prime d'activité, ce seront au total 100 euros de revenus supplémentaires perçus dès le 5 février prochain pour ceux qui perçoivent déjà la prime d'activité, soit 5,6 millions de personnes dans 2,8 millions de foyers et ce, sans aucune formalité supplémentaire.

Concrètement, la mesure d'élargissement de l'assiette et du plafond sera prise par décret.

Deux millions de personnes supplémentaires bénéficieront de cette nouvelle prime d'activité élargie, qui est le dispositif le plus facile à mettre en œuvre et le plus juste parce qu'il tient compte de la situation familiale et des revenus du foyer. Les personnes qui remplissent leur dossier avant le 25 janvier pourront bénéficier de la prime d'activité dès le 5 février prochain. Comptez sur moi pour mobiliser le réseau des caisses d'allocations familiales afin de mettre en œuvre cette réforme dans les délais impartis.

La totalité de ces mesures représente, qu'il s'agisse d'allègements de cotisations ou d'impôts ou bien de dépenses, un montant global de 10 milliards d'euros supplémentaires pour offrir un gain de pouvoir d'achat aux salariés les plus modestes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Merci, mesdames les ministres, pour ces explications, qui répondent dans les grandes lignes à nos interrogations sur le projet de loi. Je vous poserai néanmoins plusieurs questions complémentaires, accompagnées de quelques remarques et suggestions.

La politique étant un art d'exécution, mes questions porteront autant sur la manière d'appliquer les mesures que sur le contenu de celles-ci. En effet, il est indispensable que les Français comprennent bien ce qui est en jeu et ne se sentent pas trompés.

S'agissant d'abord de l'exonération d'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires, je souhaite savoir à quoi correspond le plafond de 5 000 euros et quelle proportion des salariés il concernera. S'il est vraiment utile, pourquoi ne pas l'avoir instauré en matière de cotisations sociales ? Nous savons que des abus ont été commis par le passé, certaines entreprises transformant des primes en heures supplémentaires.

Ensuite, le Président de la République a déclaré : « Pour les retraités qui touchent moins de 2 000 euros par mois, nous annulerons en 2019 la hausse de CSG subie cette année ». Tous les mots ont leur importance, surtout dans la bouche du chef de l'État. L'article 3 du projet de loi instaure une nouvelle tranche de CSG à 6,6 % sur les pensions, mais avec un plafond défini selon le revenu fiscal de référence du foyer, ce qui n'est pas très lisible : à quel montant mensuel de revenu net ce plafond correspond-il pour une personne seule et pour un couple, en deçà et au-delà de 65 ans ?

Par ailleurs, l'annonce du Président de la République selon laquelle le salaire d'un travailleur au Smic augmentera de 100 euros par mois dès 2019 sans qu'il en coûte un euro à l'employeur se traduira par une revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité. Je comprends le sens de cette mesure, même si je ne suis pas sûr que tout le monde s'en satisfasse. Ce qui est certain, c'est qu'elle ne concernera pas toutes les personnes au Smic : quelle proportion d'entre elles bénéficieront de cette augmentation ?

D'autre part, comment améliorer très vite le taux de recours à cette prestation, actuellement de l'ordre de 75 à 80 %, pour que toutes les personnes qui y ont droit en bénéficient effectivement ? L'idéal serait d'aller vers l'automatisme : peut-être est-ce un peu compliqué, mais les caisses d'allocations familiales disposent de toutes les données pour alerter les familles éligibles. Les maires, à travers les centres communaux d'action sociale, et les départements, à travers leurs travailleurs sociaux, ont également un rôle à jouer en la matière : ce travail est en général fait, mais il sera bon d'informer les collectivités territoriales des nouvelles modalités.

Enfin, toutes ces mesures entraîneront pour les administrations de sécurité sociale une perte de recettes d'environ 3 milliards d'euros. Pouvez-vous nous confirmer ce chiffre et nous garantir que ces pertes seront bien compensées par l'État, conformément à la loi Veil de 1994 ? J'espère que nous ne verrons pas dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de nouvelles mesures de non-compensation, après celles figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019...

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Je parlerai uniquement de la CSG et de la prime d'activité ; Muriel Pénicaud répondra sur les deux autres mesures.

Le plafond fixé selon le revenu fiscal de référence pour l'application du taux intermédiaire de 6,6 % correspond à 22 580 euros pour un célibataire et 34 636 euros pour un couple. Ces chiffres sont identiques avant et après 65 ans.

Vous avez expliqué, monsieur le rapporteur général, que la prime d'activité ne bénéficierait pas à 100 % des personnes percevant un revenu autour du Smic. Je précise que, au-delà de salariés du privé, nous parlons d'indépendants, d'agriculteurs et de fonctionnaires, voire d'étudiants : bref, de tous ceux qui vivent autour du Smic. En tenant compte du revenu du foyer et du nombre d'enfants, 55 % de ces personnes seront concernées.

Nous élargissons l'assiette des bénéficiaires bien au-delà du Smic, jusqu'à 1,9 Smic pour les familles monoparentales. Ainsi, un célibataire percevra 90 euros de prime d'activité en plus de la revalorisation de son salaire horaire jusqu'à 1 560 euros de revenus ; pour une femme célibataire avec un enfant, ce plafond sera de 2 000 euros. Nous avons donc tiré vers le haut le point de sortie du dispositif bien au-delà de 1,2 Smic.

S'agissant du non-recours, un vrai sujet d'inquiétude, nous allons mobiliser les caisses d'allocations familiales, dont les sites comporteront une page entièrement consacrée à cette revalorisation, avec un simulateur pour les familles. Cet outil sera prêt au plus tard au retour des vacances, le 7 janvier, mais nous faisons tout pour qu'il le soit dès le 1^{er} ou le 2 janvier. Il faut mobiliser aussi, comme M. le rapporteur général l'a souligné à juste titre, les mairies, leurs CCAS et les services sociaux des départements, pour faire circuler les informations.

Nous pourrions aussi suggérer aux personnes par courrier de faire une simulation, sur la base des données de la direction générale des finances publiques sur le revenu fiscal des foyers ; nous avons commencé à en discuter avec Gérard Darmanin.

S'agissant de personnes salariées, en général de moins de 65 ans, la plupart d'entre elles manient bien le numérique. Aujourd'hui, 90 % des personnes touchent la prime d'activité par ce canal ; cela restera probablement le cas, mais, bien entendu, les caisses d'allocations familiales se préparent à un afflux de personnes qui se présenteraient d'ici à la fin du mois de janvier.

Quant à la compensation, elle a déjà fait l'objet d'un débat lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. À l'aune des pertes de recettes pour la sécurité sociale, nous allons être obligés de revoir les règles en la matière. Nous vous présenterons probablement un projet de loi de finances rectificative au début de l'année prochaine, ce qui nous donnera l'occasion d'en discuter.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il me reste à poser une question sur la prime d'activité. Selon le dernier alinéa de l'article 4 du projet de loi, le rapport proposera, le cas échéant, des pistes de réforme pour améliorer le recours à la prestation. Je m'interroge sur l'expression « le cas échéant », très restrictive. Y aurait-il une raison cachée ?

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Cette expression ménage l'éventualité d'un versement automatique, qui nécessiterait de connaître la composition et le revenu global des familles. Nous travaillons sur un croisement des bases ressources, que la Caisse nationale des allocations familiales essaie de rendre plus contemporaines, et des bases de la DGFIP. Ces pistes sont ouvertes. Le rapport informera les parlementaires sur les moyens de faciliter le recours à la prime d'activité d'ici à 2020.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Lorsque l'exonération de charges sociales et d'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires a été supprimée, on critiquait notamment le détournement de cette mesure à des niveaux de salaire élevés. De fait, dans certaines entreprises, des cadres moyens ou supérieurs étaient passés du forfait jours au forfait heures, pour que leurs primes soient en partie exonérées.

Or, clairement, cette exonération vise avant tout les ouvriers, les employés et les premiers niveaux de cadres. Dans le cadre d'un effort de solidarité nationale et de justice sociale, la fixation d'un plafond permet de prévenir les effets d'aubaine.

Remarquez que ce plafond est assez élevé : 5 000 euros d'heures supplémentaires. Ainsi, nous sommes sûrs que les ouvriers, les employés et les premiers niveaux de cadres ne seront jamais pénalisés. Au-delà, nous envoyons un signal clair : contrôles et requalifications seront possibles.

Nous estimons à 9 millions le nombre de personnes susceptibles de faire des heures supplémentaires dans le secteur privé, soit la moitié des salariés. C'est dire la portée de cette mesure en termes de pouvoir d'achat.

M. René-Paul Savary, président. – Avec le prélèvement à la source, cette prime de 1 000 euros versée par l'employeur en franchise de charges et d'impôt ne sera-t-elle pas soumise au taux de référence du bénéficiaire, de sorte qu'il faudra, comme pour la CSG, procéder à des remboursements à partir de mai ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – *A priori*, non : dès lors que la loi est votée avant la mise en œuvre des paies de janvier, les primes n'entreront pas dans la base imposable. Pour celles versées en décembre, un rectificatif sera peut-être nécessaire. Les entreprises peuvent verser la prime du 10 décembre, date des annonces du Président de la République, au 31 mars, mais l'essentiel des sommes seront versées en janvier, février ou mars – sans, donc, que se pose le même problème d'avance que pour la CSG.

Mme Pascale Gruny. – Tant mieux pour ceux qui toucheront une prime, mais le choix fait par le Gouvernement sera source d'inégalités supplémentaires entre les salariés des petites et des grandes entreprises, des entreprises qui se portent bien et des autres. Cette mesure ne répond pas véritablement à ce qui était demandé.

Au demeurant, je me demande pourquoi elle prendra fin le 31 mars. Pourquoi ne pas laisser aux entreprises la liberté de verser une prime jusqu'à la fin de 2019 ? Compte tenu de la crise que beaucoup d'entre elles subissent depuis le 17 novembre, de nombreux salariés, notamment des entreprises commerciales, seront pénalisés. Ce n'est évidemment pas en trois mois que les pertes subies seront rattrapées.

La défiscalisation des heures supplémentaires, nous y souscrivons d'autant plus que nous la réclamions.

Ces nouvelles mesures compliqueront encore plus l'établissement et la lecture des bulletins de paie, qu'on prétend pourtant simplifier. Si vous n'avez pas vu un bulletin de paie récemment, mesdames les ministres, je peux vous en montrer : c'est épouvantable !

S'agissant des retraités, le message n'est pas clair, entre ce que le Président de la République a annoncé et ce qui est réellement prévu, avec prise en compte du revenu fiscal de référence. Comme pour le Smic, certaines personnes penseront bénéficier d'une mesure dont elles ne profiteront finalement pas. C'est qui arrive quand on monte des usines à gaz...

Madame la ministre de la santé, j'ai beau avoir l'habitude de faire des calculs sur des paies, je n'ai toujours pas bien compris votre système... Si, demain, quelqu'un me demande s'il bénéficiera de la prime d'activité, je devrai lui demander un grand nombre de documents !

J'ajoute, à propos du croisement d'informations, qu'un outil a été mis en place dans les entreprises qui simplifie beaucoup les choses : la déclaration sociale nominative (DSN). Pour une partie des personnes, vous y trouvez directement les rémunérations perçues.

M. Martin Lévrier. – La prime exceptionnelle devra-t-elle être négociée ou discutée avec les instances représentatives du personnel, et si oui à partir de quel seuil ? Si l'on veut la verser rapidement, il sera difficile de réunir l'ensemble des instances...

S'agissant du risque de voir des cadres toucher des heures supplémentaires défiscalisées et désocialisées, j'ai vu, dans mon ancienne vie, des agrégés gagner plus de 50 000 euros d'heures supplémentaires exonérées. L'instauration d'un plafond ne me choque donc pas. Je me demande, en revanche, si les 5 000 euros correspondent à du brut ou à du net.

En ce qui concerne la prime d'activité, je pense à un autre exemple dans mon ancienne vie : des épouses d'officier supérieur accomplissaient quelques heures de surveillance dans mon établissement. Si nous jouions sur le Smic et non sur la prime d'activité, elles percevraient les 100 euros d'augmentation, alors que le revenu fiscal de leur famille est élevé.

Enfin, pouvez-vous nous confirmer que les apprentis seront concernés par ce dispositif ?

M. Michel Amiel. – Une revalorisation globale de la prime d'activité de 3,9 milliards d'euros a été annoncée sur le quinquennat. La revalorisation de 90 euros est-elle incluse dans cette enveloppe ou s'agit-il d'une mesure nouvelle ?

D'autre part, pouvons-nous connaître le coût global de cette augmentation et celui du changement de plancher de la CSG ?

Enfin, dans un contexte de croissance plus basse que prévu cette année, le Gouvernement a-t-il déjà des pistes en matière de recettes ?

Mme Monique Lubin. – Entre les annonces du Président de la République et ce qui est finalement proposé, l'écart est considérable. Tous les salariés ont entendu le chef de l'État dire très solennellement que le Smic augmenterait – certes sans qu'il en coûte rien aux employeurs, ce qui révélait déjà la présence d'un loup... Une augmentation du Smic, c'est très différent d'une augmentation de la prime d'activité : le salaire progresse, ainsi que la protection sociale et les droits à pension !

Tous ceux qui ont écouté M. Macron ont entendu que l'augmentation de CSG serait supprimée pour les pensions de moins de 2 000 euros. Et voilà qu'on parle de revenu fiscal de référence ! On cite les cas de ménages percevant plus de 5 000, voire 10 000 euros par mois. Je trouve, moi, qu'il s'agit de droits acquis à des salariés qui ont travaillé.

Qui sera pénalisé ? Une fois de plus, les femmes. Parce que leur conjoint gagne souvent plus qu'elles, ce sont elles qui feront les frais des modalités prévues.

Monsieur Lévrier, l'exemple que vous avez cité existe, bien sûr, mais il est un peu caricatural : c'est le cas d'une femme qui prend quelques heures pour simplement s'occuper, parce que son mari a un revenu élevé.

En France les femmes demeurent beaucoup moins payées que les hommes, même si notre pays n'est pas le plus mal placé à cet égard. Si vous voulez soutenir le pouvoir d'achat autrement qu'en augmentant les salaires, je vous invite à vous intéresser à la proposition de loi qui sera examinée en janvier prochain à l'Assemblée nationale, car elle vise à expérimenter un revenu de base.

Mme Corinne Féret. – La prime exceptionnelle est versée aux salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à trois Smic. Pourrait-elle être accordée aux agents publics ? C'est le souhait de plusieurs organisations syndicales, car les agents sont nombreux, particulièrement dans la catégorie C, à percevoir 1 200 ou 1 300 euros... L'État employeur appliquera-t-il ce qu'il préconise pour le secteur privé ?

Mme Agnès Buzyn, ministre. – La majoration ne concerne pas toutes les personnes ayant un revenu autour du Smic (salariées ou indépendantes) : si tel était le cas, on inclurait 1,2 million de personnes dont le foyer perçoit des revenus importants - 300 000 personnes dont le foyer fiscal est à plus de 10 000 euros mensuels. Il s'agit typiquement de femmes qui travaillent un jour par semaine, mais qui n'ont pas un besoin vital de ce salaire.

Nous avons fait le choix de cibler les familles modestes. Si nous avions retenu 100 % des personnes percevant un revenu au Smic, la base aurait été plus étroite autour de ce seuil, et nous aurions écarté par exemple les couples qui vivent avec deux Smic, soit 2 400 euros par mois, sans toucher aucune aide, alors que le couple qui touche 10 000 euros mensuels aurait perçu 100 euros de plus. Une application à la lettre de la mesure annoncée par le Président de la République ne serait pas conforme à son esprit. Nous entendons aider les personnes modestes qui ne bouclent pas leur fin de mois, celles qui sont sur les ronds-points... Grâce aux contours que nous avons retenus, nous avons pu élargir la base, toucher par exemple les familles monoparentales jusqu'à 2 000 euros par mois.

Les indépendants, les agriculteurs, les fonctionnaires sont concernés. La prime est ouverte aux étudiants salariés, stagiaires, apprentis, s'ils ont plus de 18 ans et s'ils ont perçu au moins 78 % du Smic sur chacun des trois derniers mois pris en compte pour le calcul de la prime. Nous avons fixé un seuil un peu supérieur à 0,5 Smic pour éviter de détourner les jeunes de leur formation, en ne ciblant que ceux dont le statut de travailleur l'emporte sur celui d'étudiant.

Une augmentation du coût du Smic horaire aurait aggravé le chômage : l'État s'est donc engagé à prendre en charge ce complément de rémunération. Le coût pour 2019 en sera de 2,8 milliards d'euros, ce qui représente une accélération et une amplification des promesses du président de la République. Une revalorisation de la prime d'activité de 80 euros sur la période avait été annoncée. Nous avons commencé l'an dernier, avec 20 euros de plus ; nous prévoyions 30 euros de plus cette année, soit 0,7 milliard d'euros supplémentaires. Ce sera 90 euros d'un coup, et nous élargissons la mesure à 2 millions de personnes en plus. La prime d'activité représente dès lors 6 milliards d'euros dans mon budget, en intégrant les 30 euros, et 2,1 milliards supplémentaires pour le différentiel de montant et le changement de périmètre.

Quant au changement de plancher pour la CSG, il coûtera 1,5 milliard d'euros.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Si la prime exceptionnelle fait l'objet d'une négociation et d'un accord dans l'entreprise, le délai est porté au 31 mars ; s'il s'agit d'une

décision unilatérale, elle devra être prise avant fin janvier. Nous préférons toujours la voie contractuelle...

La prime exceptionnelle a été demandée par les PME, pour rendre plus attrayant le partage de la valeur, avant que la loi Pacte permette de supprimer le forfait social pour l'intéressement et la participation dans les petites entreprises. Elles ont demandé le délai du 31 mars afin de pouvoir décider une redistribution si la situation, notamment de trésorerie, est bonne en début d'année.

Un mot des inégalités de salaires. En économie administrée, les salaires sont fixés, comme dans la fonction publique. Mais dans une économie de liberté, encadrée par les branches professionnelle, tout le monde n'a pas le même salaire : les minima sont définis branche par branche, et les entreprises négocient contractuellement... Changer cela, ce serait changer complètement de logique de négociation.

La prime n'est pas corrélée à la taille mais à la santé des entreprises. Certaines PME entendent verser, peut-être pas 1 000 euros mais 200, 300 voire 500 euros.

J'ai lancé un appel pressant aux branches afin qu'elles accélèrent les discussions sur les minima conventionnels en 2019, en particuliers lorsque ceux-ci sont inférieurs au Smic - les salariés plafonnent alors au Smic même lorsqu'ils ont des classifications plus élevées que celles de premier niveau.

Le président du Medef s'est engagé auprès du Président de la République à ce que toutes les branches concernées concluent des accords en 2019 - nous serons vigilants, particulièrement dans les branches qui comptent beaucoup d'emplois peu qualifiés, souvent féminins - nous ferons ainsi d'une pierre deux coups.

Éviter une inflation de *pop up* sur les bulletins de salaire, bien sûr : mais il faut signaler les choses ! Nous continuerons à simplifier, rassurez-vous... La déclaration sociale nominative va beaucoup faciliter les choses.

La loi relative à l'égalité professionnelle traite structurellement et massivement de l'égalité homme-femme. Elle a été votée cet été, promulguée en septembre, et en novembre, nous avons mené avec les partenaires sociaux une concertation qui a été très constructive. Nous avons convergé sur un index pour mesurer dès le début 2019 la performance de chaque entreprise. Les données figurent dans la DSN, ce qui rend l'indice applicable y compris dans des entreprises de 100 salariés. Une ministre qui fut très impliquée sur le sujet saluera je n'en doute pas cette évolution...

L'index comprend cinq paramètres : degré d'égalité des salaires à travail égal (la différence est encore de 9 %) ; degré d'égalité des chances de promotion ; degré d'égalité d'augmentation des rémunérations ; respect intégral ou non des augmentations de rémunération au retour d'un congé de maternité ; et part des femmes dans les dix plus hautes rémunérations. Chaque entreprise devra publier les résultats sur son site et les transmettre à la Direccte. Dans trois ans, puisque c'est le délai de plein exercice, je ne doute pas que des progrès spectaculaires auront été accomplis grâce à cet instrument puissant.

Comment sont financées les mesures ? Le taux de l'impôt sur les sociétés devait descendre de 33 à 31 % pour toutes les entreprises en 2019. Décision a été prise de retarder à

2020 la baisse de l'IS pour les 1 000 plus grandes entreprises, dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions d'euros. Cela rapportera 1,8 milliard d'euros.

Le ministre Bruno Le Maire a obtenu des résultats dans sa bataille, au plan européen, pour la taxation des GAFA. Il a obtenu une régulation, mais sans attendre les dispositions européennes, nous prendrons des mesures fiscales nationales, qui rapporteront 500 millions d'euros. La révision de la « niche Copé » fournira 200 millions.

Le déficit s'établira ainsi à 3,2 % en 2019 ; mais avec la fin du CICE, qui représente 20 milliards par an, nous repasserons en deçà des 3 %. Il ne s'agit pas d'un déficit structurel. J'ajoute qu'il ne nous a pas semblé pertinent que toutes les mesures d'économies soient prises dans l'urgence, sans débat parlementaire : nous y reviendrons dans le projet de loi de finances rectificative au printemps.

M. René-Paul Savary, président. – Et les agents publics ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Dans le cadre des « parcours professionnels, carrières et rémunérations », les partenaires sociaux ont déjà signé une revalorisation importante des rémunérations des agents publics à partir de 2019. Mais je précise que la mesure concernant les heures supplémentaires s'applique dans les trois fonctions publiques.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Pour les fonctionnaires de catégorie C, il y aura la PPRC en 2019, les heures supplémentaires et la prime d'activité, en fonction des revenus du foyer.

Ce qui est transmis automatiquement aux caisses d'allocations familiales dans le cadre de la DSN, c'est le revenu professionnel et le revenu de remplacement, comme les allocations chômage. Manquent les revenus du capital et les pensions alimentaires pour affiner encore la mesure et la cibler sur ceux qui en ont le plus besoin.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – En heures supplémentaires, le plafond est de 5 000 euros de gain supplémentaire - on parle bien ici de net imposable.

M. René-Paul Savary, président. – La cotisation patronale demeure, ce qui est moins incitatif que la mesure prise il y a quelques années...

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Il y a aujourd'hui, concomitamment, une baisse drastique de charges patronales, avec la suppression au 1^{er} janvier prochain des cotisations sur le Smic, avec une dégressivité jusqu'à 1,6 Smic. Vous voyez, c'est déjà fait !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – S'agissant de la prime exceptionnelle, allez-vous accepter l'amendement en préparation à l'Assemblée nationale, concernant les femmes en congé de maternité ? Cela concerne les salariées : la précision est-elle nécessaire ?

Mme Lubin a évoqué la transformation du RFR en équivalent-pension net : vos services indiquent que le plafond pour une personne seule de moins de 65 ans est à 2 000 euros par mois, et à 3 060 euros pour un couple de moins de 65 ans. Cela pour traduire le revenu fiscal de référence en un chiffre de revenu net...

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Dans sa rédaction actuelle, le texte de loi prévoit le versement de la prime exceptionnelle aux salariés présents dans l'entreprise, ce qui

suscite une ambiguïté. Les congés de paternité et de maternité sont de courte durée et ne doivent jamais pénaliser la rémunération. Nous sommes donc favorables à l'amendement évoqué.

Mme Laurence Rossignol. – Pour les CAF, la nouvelle prime d'activité, c'est environ 1 million d'entrants dans le dispositif, des paramètres à changer et l'obligation de réviser les conditions d'accès tous les trois mois. Vous admettez, et c'est le bon sens, que tout cela sera lourd en termes de gestion. Or la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) doit supprimer 2 100 postes dans les cinq ans à venir. Envisagez-vous de revoir cet objectif à la baisse, pour faciliter la mise en œuvre du dispositif annoncé ?

Je n'ai pas vu l'étude d'impact qui devrait être jointe au projet de loi. Peut-être aurai-je trouvé, dans ce document, les réponses aux questions qui vont suivre...

Premièrement, pouvez-vous préciser les différents plafonds de ressources selon les structures familiales et les éléments concourant à l'établissement de ces plafonds ?

Deuxièmement, les pensions alimentaires seront-elles prises en compte dans le revenu fiscal de référence des femmes seules ?

Troisièmement, je n'adhère pas à l'idée que le salaire des femmes doive s'appréhender dans le revenu fiscal de référence. Certes, cette idée est cohérente avec votre choix de privilégier l'octroi d'une allocation sociale, financée par la solidarité nationale, plutôt qu'une augmentation des salaires – dès lors que vous choisissez l'allocation, il est normal que celle-ci soit soumise à un plafond de ressources –, mais vous ne pouvez pas vanter une mesure portant sur le Smic pour, ensuite, appliquer des règles propres aux allocations sociales. D'où cette troisième question : avez-vous, aujourd'hui, une idée du nombre d'entreprises qui verseront la prime exceptionnelle ?

En effet, si la prime d'activité n'est pas versée aux femmes percevant le Smic dont le conjoint gagne plus, sachant que seuls deux tiers des couples fusionnent leurs revenus, si l'on sait que 58 % des travailleurs au Smic sont des femmes et que plus les entreprises sont petites, plus elles emploient des salariés au Smic, si, enfin, il est à craindre que les petites entreprises distribuent moins de prime exceptionnelle que les grandes, alors les femmes pourraient se trouver doublement pénalisées. Une étude d'impact aurait pu nous renseigner sur le point de savoir si cette prime exceptionnelle sera plutôt versée aux hommes qu'aux femmes.

Je salue les mesures que vous avez prises pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, madame Pénicaud, mais elles ne répondent pas aux problématiques évoquées ici : dans une entreprise employant un grand nombre de femmes, il n'y a pas forcément inégalité salariale, mais il peut y avoir concentration de bas salaires !

M. Yves Daudigny. – J'imagine que, dans votre esprit comme dans le mien, ces mesures, qui aggraveraient le déficit de 6 milliards d'euros en 2019, ont vocation à être pérennisées, voire amplifiées. Elles ne pourront continuer à peser sur les équilibres budgétaires. Ne voyez-vous pas une contradiction fondamentale entre la nécessité de répondre à une urgence sociale et l'entêtement du Gouvernement à ne pas vouloir mettre à contribution les rémunérations les plus élevées ?

Le terme « kafkaïen » a été utilisé hier, à plusieurs reprises, pour qualifier les propositions qui nous sont faites. C'est 100 euros qui deviennent 90 euros, une défiscalisation des heures supplémentaires qui ne profitera pas à tous, une prime exceptionnelle laissée au bon vouloir des entreprises, une exemption de la hausse de CSG, qui impliquera néanmoins que les retraités avancent les sommes concernées avant d'être remboursés, on l'espère, au mois de mai. C'est, enfin, la séquence invraisemblable d'hier après-midi, où le Gouvernement annonce l'annulation d'une mesure ancienne pour se contredire deux heures plus tard. Comment expliquer ce flou, ces contradictions ? Ce contexte ne nuit-il pas à la crédibilité et la visibilité des mesures envisagées ?

Mme Laurence Cohen. – Sans vouloir anticiper le débat que nous aurons en séance, je m'étonne, mesdames les ministres, de vous entendre dire que vous avez été sensibles aux revendications exprimées dans la rue. Je regrette que vous n'ayez pas entendu cette même expression dans l'hémicycle !

Lors de l'examen du PLF et du PLFSS, le groupe CRCE a attiré votre attention, en vain, sur certains risques encourus – par exemple, en termes de fongibilité des budgets de l'État et de la sécurité sociale, madame Buzyn – et des évolutions qui n'étaient alors pas possibles le sont aujourd'hui. Il faut être plus attentives aux propos des parlementaires, ou ne pas avoir une oreille sélective, qui n'entendrait que ceux des députés de votre majorité !

Ces mesures ne sont que de la poudre aux yeux. Si, comme le Président de la République l'a dit très solennellement, la hausse de la CSG pour les retraités était une mesure profondément injuste, pourquoi revenir dessus pour un an seulement ? Il faut la supprimer !

Par ailleurs, peut-on dresser un état des lieux des mesures d'exonération de cotisations sociales et de défiscalisation des heures supplémentaires ? Vous avancez que le dispositif est profitable aux entreprises, madame Pénicaud, mais nous savons que de telles mesures ne profitent pas à l'emploi. Pourquoi les maintenir à l'article 2, en les élargissant ?

Vous faites preuve, en outre, d'une vision à court terme – une exonération de cotisations patronales et salariales, c'est un manque à gagner pour la sécurité sociale et, donc, une fuite en avant –, tout en essayant de contourner le débat. En fait, il est vital d'augmenter les salaires, faisant ainsi reposer la charge sur les entreprises, et non sur l'État.

Des réponses ont été apportées sur la question des fonctionnaires. Je dirai ce que nous pensons de la prime exceptionnelle dans l'hémicycle, mais, s'il doit y en avoir une, elle doit aussi concerner les fonctionnaires ! D'ailleurs, cinq organisations syndicales seront prochainement reçues à Bercy, ce qui laisse présager de possibles évolutions. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Enfin, madame Pénicaud, nous nous sommes retrouvés sur la question de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au moment de l'examen de la loi Travail. Je tiens, pour être complète, à saluer certaines mesures très positives qui ont été proposées depuis, notamment l'introduction de la notion « d'âge égal ».

Mme Michelle Meunier. – À la longue liste de questions et de réponses déjà formulées, je voudrais ajouter une interrogation : quel est l'impact réel et concret de ces mesures sur les travailleurs du secteur médico-social, souvent des femmes, qui peinent à boucler leurs fins de mois ?

M. Jean-Marie Morisset. – Dans un communiqué paru hier, les PME s'inquiétaient de ne pas être exonérées de charges patronales sur la prime exceptionnelle. Qu'en est-il ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – La prime exceptionnelle ne sera soumise à aucune charge, salariale ou patronale, ni à l'impôt.

M. Jean-Marie Morisset. – Vous auriez pu fixer une échéance un peu plus lointaine que celle du 31 mars pour le versement de la prime exceptionnelle. Envisagez-vous d'établir un bilan de cette disposition, à l'image du rapport, prévu à l'article 4, sur la prime d'activité ?

La réduction de charges pour les heures supplémentaires devrait être fixée par décret. À combien s'élèvera-t-elle ?

Les mesures concernant la CSG suscitent de nombreuses questions sur le terrain. Les retraités agricoles se verront-ils rembourser leurs versements de 2018, comme ils ont cru l'entendre ? Pourquoi le remboursement ne pourra pas être effectué dès le mois de janvier ou février ?

Si l'exercice que vous avez à faire aujourd'hui n'est pas simple, mesdames les ministres, sachez que le nôtre sera tout aussi complexe quand il faudra expliquer, au niveau local, pourquoi les 100 euros se sont transformés en 90 euros, et ce alors même que se mettra en place le prélèvement de l'impôt à la source. Nous aurions pu nous éviter ce genre de difficultés !

Mme Catherine Fournier. – Oui, mesdames les ministres, les problèmes ne datent pas d'aujourd'hui ! Mais, après les élections, nos concitoyens s'attendaient à un changement de politique fondamental et à un recours peut-être un peu moins brutal à la pression fiscale et sociale.

Je reconnais le bienfondé des mesures actuellement prises, mais la démarche, malheureusement, est tardive. Je rappelle à mon tour que le Sénat avait essayé, à travers des amendements déposés sur différents textes, de transmettre dans le débat parlementaire l'anxiété que nous ressentions sur le territoire.

Le texte prévoit-il que la prime exceptionnelle puisse s'appliquer aux salariés à domicile – ce sont souvent des femmes – qui ont plusieurs employeurs ?

Vous présentez aujourd'hui des mesures « spot ». L'annonce de mesures valables pour plus d'un an constituerait pourtant un atout considérable dans un contexte de perte de confiance, surtout compte tenu du caractère tardif de la réaction. Avez-vous, en conséquence, l'intention de pérenniser certaines de ces dispositions ?

Mme Agnès Buzyn, ministre. – S'agissant des CAF, au regard de l'afflux de foyers bénéficiaires, nous examinons effectivement les besoins de redéploiement et une inflexion de la tendance à la réduction des emplois avec le directeur général de la Cnaf. La question sera éclaircie en début d'année.

L'étude d'impact du projet de loi est accessible, en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale. Il y a dû avoir un loupé dans sa transmission au Sénat, et je vous prie de m'en excuser.

La question du plafond de ressources pour la prime d'activité paraît simple ; elle exige pourtant que l'on y consacre un peu de temps. Ce plafond tiendra compte des salaires des deux conjoints et du nombre de personnes dans la famille. À l'heure actuelle, pour un couple sans enfant, si l'un des membres du couple est au Smic, l'autre ne doit pas toucher plus de 1 264 euros pour que la prime soit versée. Cette limite sera portée à 1 716 euros. Par ailleurs, un célibataire sans enfant touchera 90 euros jusqu'à 1 565 euros de salaire, puis la prime ira décroissant jusqu'à 1 806 euros. Pour une femme célibataire avec un enfant, le taux plein vaudra jusqu'à 2 000 euros de salaire, avec une décroissance jusqu'à, environ, 2 250 euros. Il importe donc que les familles aient recours au simulateur.

Voici quelques cas concrets d'application de la réforme. Un célibataire sans enfant touchera la prime d'activité à taux plein, c'est-à-dire 90 euros, plus les 10 euros d'augmentation jusqu'à 1 565 euros aujourd'hui, puis cela sera décroissant jusqu'à 1 806 euros ; une femme célibataire avec un enfant touchera à taux plein 90 euros, plus les 10 euros jusqu'à 2 000 euros de salaire et ce sera décroissant jusqu'à 2 250 euros. Cela dépendra aussi, évidemment, de l'équilibre salarial entre les deux membres du couple qui vont toucher plus ou moins une partie de la prime d'activité.

Nous avons prévu une prime d'activité importante pour les familles monoparentales, et donc le plus souvent pour des mères célibataires. Avec les nouveaux paramètres, nous redistribuerons 500 millions d'euros aux familles monoparentales. Cela fait rentrer dans le mécanisme de la prime d'activité 150 000 familles monoparentales supplémentaires.

Actuellement, pour toucher la prime d'activité, sont pris en compte tous les revenus du foyer, donc les pensions alimentaires. La question vient de nous être posée à l'Assemblée nationale. Ce serait peut-être injuste que des familles qui ont une pension alimentaire pour leur enfant touchent exactement la même chose que des familles qui n'en ont pas, puisque la prime d'activité cherche à compenser des revenus insuffisants pour vivre. Si l'on n'incluait pas les pensions alimentaires dans le revenu de référence de la famille, ce serait injuste vis-à-vis des femmes célibataires qui ne touchent pas de pension et qui, de fait, recevraient exactement la même somme qu'une femme célibataire touchant une pension alimentaire plus ou moins importante. Je propose qu'une évaluation de l'impact des pensions alimentaires sur les entrées ou sorties potentielles de la prime d'activité figurent dans le rapport qui sera remis au Parlement ; mais à ce stade, prenons en compte l'ensemble des revenus du foyer, par mesure de justice sociale.

Pourquoi des femmes touchant le Smic et qui sont dans un foyer avec d'importants revenus ne pourraient pas bénéficier de la prime d'activité ? En réalité, cela concerne non pas des femmes salariées au Smic, mais des femmes dont les revenus mensuels sont autour du Smic. Le dispositif ne revalorise pas le Smic horaire mais compense un revenu mensuel. Certaines femmes ayant un revenu autour de 1 200 euros par mois peuvent travailler un jour par semaine, avec par exemple un revenu artistique. Or nous souhaitons toucher les personnes vivant exclusivement du Smic ; c'est pourquoi la prime d'activité est beaucoup plus juste que tout autre dispositif qui compenserait un revenu mensuel de 1 200 euros.

Soyons prudents lorsqu'on dit que la mesure touche un peu plus d'une personne sur deux autour du Smic ; dans ce cas, il ne s'agit pas de « Smicards » mais de personnes dont le revenu mensuel est autour de 1 200 euros par mois.

M. René-Paul Savary, président. – C'est vrai, il y a une confusion.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Notre mesure touche des foyers modestes ayant des difficultés à vivre de leur travail.

Monsieur Daudigny, il n’y a pas de contradiction du pouvoir exécutif. Nos mesures répondent à des besoins clairs des Français, exprimés pour certains par les sénateurs. Nous sommes allés insuffisamment vite sur la prime d’activité ; son étalement sur cinq ans était trop long, nous accélérons donc et prenons d’autres mesures, notamment sur la CSG.

Le débat sur la fongibilité entre le budget de l’État et celui de la Sécurité sociale est de nouveau d’actualité, puisque les recettes de la Sécurité sociale seront considérablement impactées par les mesures de dé-socialisation. Mais il reste très technocratique : les Français s’intéressent à ce qu’il leur reste dans leur poche après avoir payé les cotisations sociales et les impôts, ils ne font pas la différence entre le budget de la Sécurité sociale et celui de l’État : ils paient des prélèvements obligatoires.

Mme Laurence Cohen. – Il s’agit de solidarité, et non d’une histoire concernant la poche des Français !

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Madame Meunier, le salaire moyen des personnes dans le secteur des services à la personne est de 1 400 euros net par mois. Si une aide-soignante est célibataire, elle touche la prime d’activité, sinon cela dépend de sa composition familiale. En début de carrière, quand elle touche moins, elle va forcément être impactée, puisque la prime d’activité démarre à 0,5 Smic. Les femmes célibataires avec enfant touchent en plus une allocation pour soutien de famille et la partie de la prestation d’accueil du jeune enfant (PAJE) qui les concerne.

Actuellement, 8 % des fonctionnaires touchent la prime d’activité, soit 400 000 personnes ; après la réforme, ce sera 12 % des fonctionnaires, soit 600 000 d’entre eux ; 15 % des indépendants, soit 300 000 personnes, touchent la prime d’activité ; ils seront 18 %, soit 400 000 personnes après la réforme. Plus de 20 000 agriculteurs supplémentaires toucheront également la prime d’activité.

Il n’y aura pas de remboursement de la CSG en 2018, car le dispositif prendra du temps à être instauré : nous créons un troisième taux de 6,6 %, difficile à paramétrer. Or la CSG dépend du revenu fiscal de référence, qui sera donné par la Direction générale des finances publiques à la Caisse nationale d’assurance vieillesse (Cnav) en mars. Il est donc très difficile de mettre en œuvre cette mesure avant avril 2019.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Madame Fournier, les employeurs à domicile pourront verser une prime exceptionnelle, qui bénéficiera notamment à énormément de femmes qui travaillent de cette sorte. Nous souhaitons au départ un calendrier serré pour garder le caractère exceptionnel de la prime, mais les petites et moyennes entreprises nous ont demandé d’aller jusqu’au 31 mars. Nous n’avons pas ouvert davantage cette période car nous aurions risqué des répercussions sur la négociation annuelle obligatoire (NAO) des salaires et un transfert de la NAO vers la prime exceptionnelle. Cela risque également de se répercuter sur la mise en œuvre de l’intéressement. Or une prime exceptionnelle de plus d’un an ne serait plus exceptionnelle, et une partie des salaires échapperait alors à l’impôt, alors que cet effort de solidarité est nécessaire dans notre République sociale à laquelle nous croyons tous. Cette mesure de trois mois permet aux entreprises de s’organiser, mais évite les effets de bord négatifs, soit sur la hausse des salaires, soit sur l’intéressement.

Près de 58 % des personnes au Smic sont des femmes, alors qu'elles représentent 45 % des personnes qui travaillent. Elles sont moins payées à salaire égal, ont des carrières plus hachées, et sont davantage sanctionnées. Il faut s'attaquer à tous les sujets. Merci d'avoir salué nos efforts, lorsque nous avons tenu compte de l'âge, des capacités et de l'égalité de promotion. Les femmes restent souvent en bas de l'échelle.

Ce sujet reste éminemment sectoriel : dans les petites entreprises du secteur industriel, il y a peu d'écarts entre les femmes et les hommes. Mais quelle que soit la taille de l'entreprise, le secteur médico-social et de l'action sociale est l'un des plus concernés. On ne peut avancer sans l'appui du secteur. Nous avons regardé les classifications de branches ; certaines, qui emploient traditionnellement beaucoup de femmes, offrent moins de paliers. Les partenaires sociaux eux-mêmes le reconnaissent. Pour faire du structurel, nous devons nous attaquer aux classifications de branche – nous en débattons l'année prochaine. La loi relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes prévoit que dans trois ans, les entreprises n'ayant pas assumé leurs responsabilités seront pénalisées à hauteur de 1 % de la masse salariale. Plutôt que de donner cet argent au Trésor public, que les entreprises le donnent aux femmes !

Un tiers des femmes travaille à temps partiel, et 80 % des temps partiels sont assurés par des femmes. Ce temps partiel est parfois choisi, souvent subi, et parfois haché.

Mme Laurence Rossignol. – Quelles sont vos prévisions relatives au versement de la prime exceptionnelle en fonction de la taille de l'entreprise ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Nous avons réalisé un sondage : 70 % des entreprises sont prêtes à faire un geste. Les fois précédentes, 4 à 5 millions de salariés étaient concernés. Je le rappelle, la mesure vaut jusqu'à 3 Smic, tous les salariés ne sont donc pas compris dans son champ. Une assez forte pression pèse sur les entreprises en raison des premières annonces faites par certaines. Nous mesurerons ces efforts.

Les personnes travaillant au Smic appartiennent pour un tiers d'entre elles à un ménage qui gagne plus de 5 000 euros de revenus. Certes, on peut débattre de l'autonomie à l'intérieur du couple et de l'ingérence de la puissance publique à l'intérieur d'un couple, mais il s'agit là d'un financement de solidarité... Quelle est la priorité ? Avec la règle actuelle, si chacun des membres du couple gagne 1,2 Smic, ils ne reçoivent rien. C'est un choix politique. Le déclencheur, c'est bien le revenu des travailleurs modestes puisqu'il faut qu'au moins un des deux membres du couple ait un salaire modeste. Mais ne pas tenir compte des revenus du couple serait aussi injuste.

J'ai signé ce matin le décret d'augmentation du Smic de 1,5 %, un niveau supérieur aux années précédentes – mais également logique, en raison d'une plus forte inflation. En deux ans, le Smic est passé de 1 153 euros nets par mois à 1 174 euros en janvier 2018. Il était de 1 188 euros en décembre grâce à la suppression des cotisations d'assurance maladie et là, il passera à 1 204 euros net, soit 1 521 euros brut. Cette augmentation concernera 1,6 million de salariés, et aura un effet de diffusion sur 11 millions de personnes. Aller plus loin est une question de responsabilité. Nous devons en permanence lutter contre le chômage de masse et pour le pouvoir d'achat. Nous n'avons pas fait le choix des travailleurs pauvres ou des mini-jobs et avons le Smic le plus élevé d'Europe. Mais, compte tenu des dépenses contraintes, nous savons qu'il est difficile de ne vivre que du Smic si l'on n'a pas d'autres revenus. Or 95 % des entreprises sont des petites entreprises, et la moitié des salariés sont dans des PME. Si l'on augmente les salaires, votre petit commerce ou votre artisan, qui a

déjà de faibles bénéfiques, soit licenciées, soit augmentera ses tarifs... Il faut raisonner à la fois de façon micro et macro tant dans le secteur social qu'économique...

Il faut travailler à la fois sur les salaires au sens strict, sur les revenus des ménages et sur les dépenses contraintes : certains prix doivent être régulés.

Le pouvoir d'achat global a augmenté, mais le pouvoir d'achat par ménage a diminué, donc le ressenti de nos concitoyens est réel. Cela est dû à la diminution de la taille des ménages en raison des séparations et des divorces. Le nombre de familles monoparentales est beaucoup plus important, et elles doivent se loger... Nous essayons de prendre en compte cet aspect pour plus de justice sociale.

Les personnes touchant la prime d'activité sont pour la moitié d'entre elles des personnes seules - on compte dans les bénéficiaires 22 % de familles monoparentales. Notre réforme a donc un effet direct sur ceux que nous voulons toucher, et nous encourageons les personnes qui travaillent, sans détruire l'emploi.

Actuellement, la prime d'activité ne bénéficie pas aux personnes qui sont juste au-dessus du Smic et qui n'ont que cela comme revenu et ont du mal à vivre. Pour 100 % des personnes qui n'ont que leur salaire comme revenu, ils toucheront jusqu'à 1 500 euros pour une personne seule, 2 000 euros pour une personne seule avec enfant, 2 400 euros pour un couple et jusqu'à 3 000 euros pour un couple avec enfant. Et ils auront en plus les 100 euros.

Nous voulons relier la valorisation du travail, le fait de vivre dignement de son travail et la justice sociale.

Trois mesures ne sont pas ponctuelles par nature : la prime d'activité, les heures supplémentaires et la CSG. Seule la prime exceptionnelle est par vocation exceptionnelle.

M. René-Paul Savary, président. – Certes, mais ce sera payé par la dette publique et ne correspond pas tout à fait au discours du Président de la République. Voilà le problème – mais au Sénat, nous avons l'habitude... Nous avons émis des propositions qui auraient pu éviter certains soucis et retards. Écoutez les élus locaux quand ils font remonter la pression du terrain et avertissent des difficultés : nous pouvons plus facilement trouver des solutions ensemble. Merci pour la qualité de ces échanges et ces précisions.

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

La réunion est close à 18h35.

Vendredi 21 décembre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 11 heures.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 heures.

Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 18 heures.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 20.

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

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Organisme extraparlamentaire - Désignation

La commission désigne Mme Claudine Lepage pour siéger comme membre au Conseil supérieur des programmes.

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. David Assouline 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.

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 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 55.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 20.

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nos travaux de ce matin s'ordonneront en deux temps : après avoir entendu une communication de Michel Vaspert sur une proposition de résolution européenne relative à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1316-2013 en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, nous recevrons plusieurs invités pour une table ronde sur la compétitivité des ports français.

Proposition de résolution européenne n° 172 présentée 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 européenne, COM (2018) 568 final - Communication de M. Michel Vaspert

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons été saisis d'une proposition de résolution européenne, adoptée par la commission des affaires européennes, portant sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant l'annexe du règlement régissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Cette proposition de règlement, publiée pendant l'été, a été présentée comme une préparation des conséquences, pour les ports européens, d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union sans accord, autrement appelé « hard Brexit ». Il s'agit en réalité d'un texte mal conçu sur le plan technique pour traiter la question des corridors maritimes et qui traduit surtout l'influence des pays du Benelux.

La proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes demande le retrait de ce texte. Le Gouvernement est également sur cette ligne.

En l'absence de modification de notre part, cette proposition de résolution européenne sera considérée comme adoptée le 30 décembre prochain et deviendra résolution du Sénat.

Je remercie Michel Vaspert d'avoir bien voulu travailler sur cette question dans des délais très courts ; il est vrai que sa maîtrise du sujet a dû lui simplifier la tâche.

M. Michel Vaspert. – La commission des affaires européennes a adopté, le 29 novembre dernier, un rapport d'information sur l'adaptation des corridors maritimes de transport dans l'Union européenne, ainsi qu'une proposition de résolution européenne portant sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1316-2013 du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le MIE, en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer ce sujet devant notre commission, lors de l'audition de la ministre Élisabeth Borne le 21 novembre dernier et lors de la présentation de mon rapport pour avis sur les crédits des affaires maritimes et portuaires.

Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, nous prie de l'excuser de ne pouvoir être parmi nous ; il est aujourd'hui en réunion avec des ambassadeurs.

Je commencerai par présenter le contexte dans lequel s'inscrit cette proposition de résolution européenne, puis j'en détaillerai le dispositif et vous ferai part des dernières informations que j'ai obtenues auprès du cabinet de la ministre.

Les questions des transports et de l'interconnexion des réseaux nationaux s'inscrivent dans un double cadre juridique adopté le 11 décembre 2013.

D'une part, le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union européenne pour le développement du réseau transeuropéen de transport, dit règlement RTE-T, distingue deux réseaux : le réseau central, qui constitue la colonne vertébrale du réseau de transport multimodal européen et concentre les infrastructures et liaisons les plus stratégiques, et le réseau global, visant à garantir l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'Union européenne, y compris les régions périphériques, insulaires et ultrapériphériques.

Le règlement RTE-T mentionne également un outil technique et financier complémentaire : les corridors, destinés à permettre la coordination des projets de transport et à faciliter l'interopérabilité, l'intégration modale et la coopération internationale. Parmi les neuf corridors existants, deux nous intéressent particulièrement ce matin : le corridor Mer du Nord – Méditerranée et le corridor Atlantique.

En outre, le RTE-T et les corridors sont complétés dans leur dimension maritime par les autoroutes de la mer, des tracés maritimes à courte distance reliant des ports, des infrastructures et les équipements maritimes associés.

D'autre part, le volet financier des réseaux transeuropéens de transport est régi par un autre règlement du Parlement européen et du Conseil, établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe. L'annexe de ce règlement énumère les corridors du réseau central conformément aux tracés du RTE-T et fixe une série de tronçons dits présélectionnés, formés autour de projets identifiés comme prioritaires pour l'interconnexion des réseaux de transport européens et pouvant bénéficier du soutien financier de l'Union européenne.

Pour la période 2014-2020, l'enveloppe du MIE est fixée à 33 milliards d'euros, dont 26 milliards de dotation pour les transports ; le reste concerne les secteurs des télécommunications et de l'énergie. Pour la période 2021-2027, les discussions sont actuellement en cours autour du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Le MIE est ainsi mobilisé pour financer des projets essentiels au développement des transports européens. Il doit susciter un important effet de levier, chaque million investi par l'Union européenne devant être complété par 5 millions d'investissements des États membres et 20 millions provenant du secteur privé.

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de se retirer de l'Union européenne. En l'absence d'accord de retrait ratifié, le droit primaire et dérivé de l'Union européenne cessera, le 30 mars prochain, de s'appliquer dans ce pays désormais tiers.

Or, à l'heure actuelle, le Royaume-Uni constitue un point de passage essentiel pour l'Irlande, du fait de la situation géographique périphérique de ce pays. Les marchandises irlandaises traversent la mer d'Irlande jusqu'à Liverpool, puis suivent le *long bridge*, le réseau ferroviaire et routier anglais, jusqu'à Douvres, avant de rejoindre le continent européen *via* Calais ou Dunkerque. En outre, l'Irlande s'appuie largement sur les transports maritimes pour ses échanges commerciaux avec l'Europe continentale.

Dans la mesure où le Brexit rendra cet itinéraire caduc, une révision du tracé du corridor maritime Mer du Nord – Méditerranée s'impose.

Dans ce contexte, la Commission européenne a publié le 1^{er} août dernier, à la stupéfaction générale, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à modifier le règlement MIE pour identifier un nouveau tronçon entre les ports irlandais du réseau central – Dublin et Cork – et les ports du Benelux du réseau central – Zeebrugge, Anvers et Rotterdam –, ignorant les ports français de ce réseau – Calais et Dunkerque –, de même que ceux de Nantes-Saint-Nazaire, Le Havre et Rouen, situés sur le corridor Atlantique. Point de salut pour les ports français !

Outre que cette proposition démontre la puissance des ports hollandais et belges et des gouvernements de ces pays, qui se sont fortement mobilisés, elle témoigne d'une vision très partielle, voire partielle, des conséquences du Brexit dans le domaine des transports.

En effet, il aurait fallu intégrer ces évolutions dans le cadre plus global d'une révision du RTE-T et de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le MIE pour la période 2021-2027, actuellement discutée au Parlement européen.

En outre, l'utilisation des fonds du MIE restants pour la période 2014-2020 serait possible sans la modification proposée par la Commission européenne. À cet égard, la ministre des transports m'a indiqué qu'un appel à projets sera ouvert jusqu'à la fin du mois de mars pour les ports du réseau global, afin d'attribuer 65 millions d'euros pour l'adaptation des infrastructures portuaires en lien avec le Brexit. L'État doit rassurer l'Union européenne sur sa volonté et sa capacité à apporter le complément de ce financement.

Dans cette affaire, les bonnes questions n'ont pas encore été posées. Point n'est besoin d'être expert en géographie pour constater la proximité entre les ports irlandais du réseau central et les ports français du réseau global – Brest, Roscoff, Saint-Malo, Lorient, Caen et Dieppe. Ceux-ci devraient être les destinations privilégiées des navires irlandais pour leurs échanges avec l'Europe continentale.

Avec cela, la Commission européenne présente sa proposition comme une évidence, et la consultation des parties intéressées a duré à peine deux semaines, du 28 juin au 12 juillet...

La France, à travers son gouvernement, n'est pas suffisamment présente à Bruxelles. Ce n'est pas nouveau, mais nous en voyons aujourd'hui une conséquence concrète.

J'en viens maintenant au dispositif de la proposition de résolution européenne.

Après avoir reconnu la nécessité d'anticiper les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, ce texte regrette le manque de consultation des parties prenantes, notamment des États directement concernés, avant l'élaboration de la proposition de règlement par la Commission européenne.

Il insiste sur l'absence d'urgence justifiant le dépôt de la proposition de règlement sans étude d'impact comme sur l'absence d'isolement de la République d'Irlande en Europe même en cas de Brexit, les opérateurs demeurant libres de choisir leur itinéraire pour les liaisons commerciales maritimes.

Il constate l'impréparation de la Commission européenne en ce qui concerne la révision des corridors et des critères permettant de décider qu'une infrastructure relève tantôt du réseau central, tantôt du global.

Enfin, la proposition de résolution européenne demande le retrait pur et simple de la proposition de règlement.

Le Gouvernement m'a assuré partager cette position, mais, à défaut d'un retrait, il soutiendra la mention des ports de Calais et Dunkerque dans la liaison entre l'Irlande et la partie continentale de l'Union européenne, à défaut de pouvoir juridiquement soutenir l'inclusion des ports français du réseau global.

Je salue au passage le travail de la rapporteure de la commission des transports du Parlement européen, Karima Delli, qui s'est mobilisée fortement sur le sujet. Je l'ai rencontrée à Brest à l'occasion des Assises de la mer, auxquelles, je tiens à le souligner, aucun sénateur n'a été invité, pas même ceux du Finistère. Invité par Armateurs de France, je me suis refusé à débattre avec les parlementaires présents – uniquement des députés de la majorité –, parce que le Sénat n'avait pas été invité.

M. Pierre Médevielle. – Vous avez bien fait.

M. Michel Vaspert. – J'ai demandé aux organisateurs – le *cluster* et *Ouest France*, notamment – que cette situation ne se reproduise pas l'année prochaine.

En conclusion, plusieurs orientations générales ont été arrêtées lors du conseil des ministres européens des transports du 3 décembre.

D'abord, les ports maritimes du réseau global devraient explicitement être éligibles à un financement par le MIE, ce qui n'était pas le cas auparavant. Ce financement devrait concerner notamment la numérisation des procédures de sûreté, de contrôle des navires et, plus généralement, de contrôle des marchandises aux frontières, conformément aux besoins des ports liés au Brexit. Les 65 millions d'euros dont j'ai parlé il y a quelques instants permettront de financer ces projets.

Je rappelle au passage qu'il y a un gros trafic de voyageurs et de marchandises au sein du réseau global, par exemple entre les ports bretons et les ports bas-normands.

Second point, les études seront cofinancées à hauteur de 50 % par l'Union européenne et les travaux d'infrastructures à hauteur de 30 %, sauf pour les infrastructures liées à la sûreté, à la sécurité et aux contrôles, qui devraient bénéficier d'un cofinancement à hauteur de 50 %. S'agissant des ports normands, en plus de Cherbourg et Caen-Ouistreham, le port de Dieppe pourra bénéficier de ces avancées. S'agissant des ports bretons, en plus de Brest, Roscoff et Saint-Malo, le port de Lorient y sera éligible.

Enfin, la Commission européenne s'est engagée à proposer un texte global de révision du règlement RTE-T, qui définit les corridors du réseau central, à la fin de 2021, et

non plus en 2023. Ce texte permettra notamment de réexaminer le découpage entre réseau central et réseau global d'infrastructures.

La présidence autrichienne de l'Union européenne n'a témoigné aucune volonté de réinscrire le texte de la Commission européenne à l'ordre du jour des groupes de travail. La piste de son abandon pur et simple, qui prendrait sans doute la forme d'un retrait de la proposition de règlement par la Commission européenne, se confirme donc. Si l'examen du texte devait malgré tout être relancé, ce qui est très peu probable, le Gouvernement défendrait la réintégration des ports français du réseau central – Dunkerque, Calais et sans doute Le Havre, même si ce dernier est situé sur le corridor Atlantique – dans le corridor Mer du Nord – Méditerranée.

En tout état de cause, cet examen aurait lieu sous présidence roumaine et à la condition qu'un « Brexit dur » soit confirmé. Sur ce dernier point, le vote qui s'est tenu voilà quelques jours au Parlement britannique montre que l'accord négocié par le gouvernement de Theresa May pourrait *in fine* être entériné, mais rien n'est sûr aujourd'hui...

Dans ce contexte, mes chers collègues, je vous propose d'apporter le soutien de notre commission à la proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes.

M. Hervé Maurey, président. – La proposition de résolution européenne serait tacitement acceptée si nous ne nous en saisissons pas, mais il me paraît important que nous prenions officiellement position sur ce sujet qui relève de notre champ de compétences.

M. Benoît Huré. – Les ports sont un enjeu de taille pour notre pays, et la démarche de notre commission donnera plus de poids à la proposition de résolution européenne.

Il y a quelques semaines, devant la commission des affaires européennes, Mme la ministre des affaires européennes a avoué que les administrations françaises étaient trop peu présentes à Bruxelles, là où les choses se décident. Quand on se réveille, on surtranspose imbécilement les normes, pour montrer qu'on joue un rôle...

Les autorités néerlandaises, reçues par la commission des affaires européennes l'hiver dernier, nous avaient exposé les inquiétudes des responsables du port de Rotterdam liées au Brexit. Eux travaillent depuis longtemps sur ces questions. D'où vient que nous n'ayons pas su nous en saisir et que nous ayons été, une fois de plus, absents des débats au niveau européen ?

Dans un contexte d'*euro-bashing*, les pouvoirs publics ont une responsabilité collective : avant de critiquer l'Europe, critiquons-nous nous-mêmes. L'Europe est ce que nous voulons bien en faire !

M. Michel Vaspert. – Mon cher collègue, je partage tout à fait votre avis.

Lors des Assises de la mer, la députée européenne Isabelle Thomas comme la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale l'ont dit très clairement : la France n'est pas suffisamment présente à Bruxelles. Les Allemands, eux, y sont excessivement présents, ce qui accroît leur influence. Si l'on brille par son absence, d'autres prennent votre place...

Alors qu'il y a des enjeux d'intérêt national, non seulement en matière maritime et portuaire, mais dans tous les domaines d'activité, il est inacceptable que le Gouvernement français ne prévoie pas les moyens nécessaires pour faire les pressions suffisantes sur les fonctionnaires de Bruxelles.

M. Benoît Huré. – Il s'agit d'enjeux d'intérêt national, mais aussi européen. Nous sommes donc doublement fautifs.

M. Pierre Médevielle. – Je ne puis, hélas, que confirmer le diagnostic de nos collègues : pour des missions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou de la commission des affaires européennes, j'ai rencontré plusieurs commissaires, qui se sont plaints devant moi de l'absence des Français, parlementaires et fonctionnaires, à Bruxelles. Cette situation est assez désolante.

Les prochaines élections européennes seront le scrutin de tous les dangers. Dans le contexte consécutif à la crise des Gilets jaunes, on ne sait pas quelle sera l'attitude des Français, mais, au vu des sondages actuels, j'ai peur qu'on envoie encore à Bruxelles des antieuropéens. Il faut une prise de conscience de nos formations politiques : envoyons à Bruxelles non plus des bêtes de réforme, mais des Européens convaincus, et nous intéresserons à nouveau les Français au débat européen !

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je me félicite que notre commission se saisisse de la question des ports, importante pour l'aménagement du territoire national.

Il est bon de remettre les pendules à l'heure avec cette proposition de résolution européenne, mais il faut aussi préparer le coup d'après, c'est-à-dire la réintégration de nos ports dans le dispositif, s'agissant notamment du financement.

Dans le domaine portuaire, deux grandes enceintes se font souvent concurrence : le comité interministériel à la mer (CIMer), et les Assises de l'économie de la mer. L'année dernière, toutes les annonces ont été réservées aux secondes, parce qu'elles avaient lieu au Havre, dont le Premier ministre est un ancien maire... Cette année, c'est le contraire qui s'est produit : les Assises de l'économie de la mer ont été un peu vidées de leur substance, et le Premier ministre n'y est pas même venu, alors que le CIMer a pris plus de quatre-vingt résolutions.

Il conviendrait que notre commission, et plus largement le Sénat, soient mieux associés à la préparation du CIMer, où les grandes décisions se prennent. Nous pourrions ainsi être les acteurs d'une codécision. Peut-être faut-il en parler au secrétaire général de la mer.

Bien évidemment, nous soutenons la proposition de résolution européenne.

M. Michel Vaspert. – En effet, nous devons saisir le secrétaire général de la mer. Nous avons tenté d'obtenir au moins le programme du CIMer, mais aucune information ne nous a été communiquée. Le secrétaire général de la mer a très bien reçu le groupe d'études Mer et littoral, mais nous devons obtenir, concrètement, plus d'écoute et des échanges.

M. Hervé Maurey, président. – Nous pourrions envisager de l'auditionner, pour lui montrer l'engagement du Sénat sur ces questions.

Mes chers collègues, je constate que nous sommes unanimes à soutenir la proposition de résolution européenne.

Mme Françoise Cartron. – Monsieur le président, je remercie l'ensemble des membres de notre commission, notamment Michel Vaspart et Nelly Tocqueville, car, cette nuit, l'Assemblée nationale a confirmé la disposition prévoyant l'indemnisation des propriétaires du Signal. Ce résultat est le fruit de notre ténacité et de notre solidarité !

M. Hervé Maurey, président. – Voilà une très bonne nouvelle !

Table ronde sur la compétitivité des ports maritimes

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons maintenant, pour une table ronde sur la compétitivité des ports maritimes, MM. Michel Neugnot, président de la commission Transports et mobilité de Régions de France, Hervé Martel, président de l'Union des ports de France, Jean-Marc Roué, président d'Armateurs de France, et Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial au ministère de la transition écologique et solidaire.

La question portuaire est au cœur des compétences de notre commission, et un certain nombre de nos collègues s'y intéressent de près, en particulier Charles Revet, qui fut président du groupe de travail sur le suivi de la réforme portuaire de 2011 et qui nous prie d'excuser son absence ce matin. Je pense aussi à Michel Vaspart, rapporteur pour avis de notre commission sur les crédits des affaires maritimes et portuaires et président du groupe d'études Mer et littoral.

Les sujets à aborder ce matin sont d'autant plus nombreux que l'actualité est forte autour des ports, avec la perspective du Brexit, et le projet de loi d'orientation des mobilités, que le Sénat devrait examiner en mars, et sur lequel notre commission a désigné Didier Mandelli rapporteur.

En matière portuaire, nous disposons d'atouts importants : un vaste espace maritime avec quatre façades, des dizaines de ports de commerce et douze grands ports maritimes concentrant 80 % du tonnage total, 15 milliards d'euros de richesse annuelle et près de 180 000 emplois. Néanmoins, ces atouts ne sont sans doute pas pleinement valorisés, notamment par rapport à l'Allemagne et aux Pays-Bas.

Les ports français ont été recentrés sur les activités régaliennes, et les activités économiques transférées au secteur privé ; nous devons donc être excellents en ce qui concerne les infrastructures offertes à nos entreprises.

La Cour des comptes, dans un rapport de 2017, a souligné que le bilan de la réforme portuaire n'était pas aussi positif qu'espéré. En particulier, la compétitivité des ports ne répond pas encore aux attentes qui ont inspiré la réforme, l'érosion de la part de marché de nos grands ports maritimes se poursuit, la politique domaniale manque de dynamisme et les dessertes ferroviaires et fluviales ne sont pas encore à la hauteur.

Alors qu'un certain nombre de régions demandent un élargissement de leurs compétences en la matière, il importe que les différents acteurs arrivent à construire ensemble une dynamique plus forte.

La Cour des comptes recommande de revoir la stratégie portuaire, et le Premier ministre a récemment chargé la ministre des transports d'y travailler.

Dans ce contexte, nous aimerions savoir quelle stratégie nos invités envisagent pour l'avenir des ports français et avec quels moyens elle pourrait être conduite.

Messieurs, après vos interventions liminaires, vous serez interrogés par nos collègues membres de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou du groupe d'études Mer et littoral, que son président, Michel Vaspart, a opportunément suggéré d'associer à cette table ronde.

M. Michel Neugnot, président de la commission « transports et mobilité » de Régions de France. – Comme la région Hauts-de-France n'appartient pas à Régions de France, seules les régions Bretagne et Normandie sont concernées, et elles sont surtout attentives aux conséquences du Brexit, qui risque de modifier totalement l'économie de chaque port. En l'absence d'accord, les contrôles douaniers, vétérinaires et phytosanitaires seraient rétablis, ainsi que des droits de douane, sans parler de la TVA. Nous craignons qu'en accroissant les temps d'attente, cela ne conduise à un détournement des flux, qu'il s'agisse du fret, du transport de produits vivants ou de personnes. Ces deux régions ont insisté sur le fait que l'État et les opérateurs doivent progresser dans leur estimation des installations supplémentaires à mettre en place et du nombre de fonctionnaires supplémentaires à affecter. L'allongement des files d'attente et des chaînes de traitement des poids lourds provoquera un déport sur d'autres moyens de transport. Chaque région a délibéré sur ces questions et en a aussi discuté avec les acteurs portuaires et le Gouvernement. Le mois de mars va venir vite ! Et les régions veulent reprendre la main, car les ports sont un atout pour leur compétence économique.

M. Hervé Martel, président de l'Union des ports de France. – Il est bon que les parlementaires s'intéressent à ce sujet, car on a souvent l'impression que la France n'aime pas ses ports. Pourtant, ceux-ci représentent 200 000 emplois et 15 milliards d'euros d'activité, soit 1 % du PIB. Ils constituent un enjeu fondamental pour nos industries et notre secteur de l'énergie, notamment pour la transition énergétique et l'éolien en mer. Leur rôle est capital pour notre commerce extérieur, puisqu'ils voient passer la grande majorité de ce que nous exportons : produits agricoles du Grand Ouest, produits chimiques des vallées du Rhône et de la Seine, vins et spiritueux du Bordelais, du Rhône et de Bourgogne, pièces détachées et produits manufacturés des Hauts-de-France transitent par nos ports.

D'ailleurs, ils ne vont pas si mal. Depuis deux ou trois ans, ils connaissent un regain de compétitivité et regagnent des parts de marché, de Marseille au Havre. Au Havre, que je connais bien, le nombre de conteneurs pleins a crû de 5 % par an depuis quelques années. C'est que nous avons des atouts réels.

Mais aussi des handicaps. Celui que l'actualité met en avant est le Brexit : personne ne sait ce qui se passera dans trois mois, et il n'est pas impossible que le Royaume-Uni devienne subitement un pays tiers. La remise en place de tous les contrôles aurait un impact très important, notamment entre Dunkerque et Brest, pour les ports d'État comme pour ceux dépendant de collectivités territoriales.

L'actualité, c'est aussi le récent CIMer, qui s'est tenu en novembre, et au cours duquel le Premier ministre a fait des annonces fortes sur le modèle économique de nos ports. En tant qu'entreprises, ils seront désormais fiscalisés, conformément à une directive européenne validée par le Conseil d'État, et leurs relations financières avec l'État seront transformées. Jusqu'à présent, ils exerçaient pour le compte de celui-ci des missions régaliennes de police, de dragage ou de protection de l'environnement, qui dans d'autres pays

sont prises en charge partiellement ou totalement par les pouvoirs publics. Cela ne pouvait plus durer, vu la concurrence internationale et dès lors que leur fiscalité doit s'alourdir, entre l'impôt sur les sociétés et la taxe foncière, de plusieurs dizaines de millions d'euros. Le Gouvernement semble avoir entendu l'inquiétude des ports français sur leur entrée en fiscalité. Reste à inscrire les annonces dans des textes.

En matière de décentralisation, le Gouvernement a tendu la main aux collectivités territoriales, notamment sur la façade Atlantique, et des discussions sont en cours.

Sur la gouvernance, le Gouvernement procède, à juste titre, par axes, avec trois systèmes. Pour l'intégration de l'axe Seine, il fusionnera les ports de Paris, Rouen et Le Havre ; un conseil de coordination doit intégrer les ports des Hauts-de-France ; et un GIE doit être créé pour l'axe Rhône-Méditerranée. L'examen de la loi d'orientation des mobilités (LOM) est repoussé, tant mieux !

M. Hervé Maurey, président. – Est-ce si satisfaisant ?

M. Hervé Martel. – Elle aura un impact sur la gestion domaniale des ports. Or l'investissement dans les infrastructures est lié au modèle économique. Les ports doivent remonter dans la chaîne de valeur et mieux tirer parti de leurs implantations.

Enfin, le développement de solutions multimodales est indispensable. Or, malgré les efforts de l'État, des ports et de la SNCF, le fret ferroviaire ne décolle pas en France. C'est un vrai handicap stratégique. Et les nouvelles technologies doivent être mieux exploitées : il y a là tout un champ de développement stratégique, fondamental pour la compétitivité.

M. Jean-Marc Roué, président d'Armateurs de France. – Merci de nous recevoir en un moment important, avant le Brexit. Une chose est sûre, il y aura un après Brexit – mais lequel ? Un port, au fond, est un organisateur d'interface entre deux ports. Le lien entre ces deux ports est le bateau, qui appartient à un armateur. Armateurs de France regroupe presque toutes les 50 sociétés qui organisent du transport maritime en France, des grands navires transcontinentaux, porte-conteneurs, vraquiers ou transporteurs de matières énergétiques aux navires de service de toutes tailles. Tous les métiers y sont représentés, même si 50 % du tonnage mondial est constitué de charbon et de minerai de fer – et 60 % si l'on ajoute les céréales.

Pour un armateur, le choix du port est important. Sauf sur les lignes régulières, il n'a pas toujours le choix : c'est le chargeur qui décide du port de chargement et de celui de destination. Bien sûr, les ports ont intérêt à capter les flux. Pour les produits énergétiques, par exemple, c'est l'outil de réception qui donne de l'intérêt au port. Les lignes régulières planifient longtemps à l'avance leur route. C'est le cas des porte-conteneurs, qui marquent plusieurs arrêts, et des rouliers, qui transportent des véhicules de l'usine de fabrication au point de vente. Quant aux lignes de ferries, elles sont à mon sens assimilables à des ponts, mais coupés en morceaux. En tous cas, les armateurs sont de plusieurs types. Le plus gros est CMA CGM qui, avec plus de 550 navires, est le troisième ou le quatrième acteur mondial. Bourbon vient ensuite, qui s'est spécialisé dans le service aux forages pétroliers et gaziers offshore. Puis Louis Dreyfus Armateurs, qui fait du vrac sec.

En tous cas, le commerce ne se décrète pas, il s'organise. Le maillon que représente le port dans cette chaîne a intérêt à être le plus compétitif possible, car ses coûts sont pris en compte dans le choix fait par l'armateur. Les équipements dont il dispose le sont

aussi. Et tous les navires ne peuvent pas utiliser tous les ports. La façade maritime de la France est une chance inouïe : nous sommes le seul pays d'Europe à donner sur trois mers – sans parler de notre quatrième façade, outre-mer. Pourtant, nous ne sommes pas le pays traitant les plus gros volumes.

Nos ports sont très diversifiés. Aussi, l'idée d'instaurer un régulateur par façade est bonne : les armateurs ont parfois l'impression que nos ports se font concurrence entre eux, alors que nous n'avons pas besoin d'un service équivalent en tout point de chaque façade. Les annonces du Premier ministre sont donc bienvenues : il faut organiser le commerce. Et le suréquipement des ports ne peut que peser sur les coûts. Bref, la concentration est nécessaire.

À propos du Brexit, vous avez dit que nous risquons de connaître un changement. Pour ma part, le 23 juin 2016, j'ai compris non pas qu'il y avait un risque, mais une certitude – sauf volte-face des Britanniques et nouveau referendum. D'ailleurs, M. Barnier m'a dit de ne pas s'attendre à ce qu'il n'y ait pas de Brexit. La question est de savoir si le Brexit sera organisé, ou non. S'il ne l'est pas, cela posera un énorme problème, car notre façade sur la Manche est le premier organisateur du commerce entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Par exemple, ma compagnie Brittany Ferries, qui transportait 600 000 camions entre Ouistreham et Portsmouth en 1986, en convoyait 4,8 millions l'an dernier ! Cette multiplication par huit a pour cause la fluidité du système.

M. Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial au ministère de la transition écologique et solidaire. – Quel rôle la France veut-elle faire jouer à ses ports ? Sont-ils de simples établissements publics ? Les annonces du Premier ministre au CIMer ont confirmé que le Gouvernement les considérait comme des actifs stratégiques, dont la mission est de développer des solutions logistiques pour les exportateurs français. Nos ports représentent 15 milliards d'euros et 130 000 emplois directs. L'enjeu est de conforter leur position dans les grands flux maritimes internationaux tout en les inscrivant dans la chaîne logistique de nos exportations.

En 2017, nos ports ont regagné des parts de marché sur leurs concurrents internationaux. Nous devons rendre plus robuste encore leur modèle économique. C'est le sens des annonces du Premier ministre. Pour cela, il faut repenser les relations financières entre l'État, les collectivités territoriales, et les ports, qu'il s'agisse de fiscalité ou du financement des missions régaliennes exercées par ceux-ci, dont la compensation est désormais inscrite dans le PLF, ce qui leur permettra de dégager des moyens pour investir.

L'amélioration de la gouvernance des ports passe par la création d'axes logistiques. En juillet 2016, quatre missions associant députés et sénateurs, qui portaient à la fois sur l'organisation par façades et par axes, ont lancé ce mouvement. On passe du port aménageur prévu par la loi de 2008 au port entrepreneur, qui pourra investir et remonter dans la chaîne de valeur, d'autant que la LOM lui donnera la capacité à tirer parti de la valeur de son domaine pour rétablir un équilibre entre les droits de ports et les redevances domaniales.

Dans le cas d'un Brexit sans accord, il faudra rétablir les contrôles douaniers, vétérinaires et de sécurité. Les 75 millions de tonnes échangées entre le Royaume-Uni et la France transitent, pour 65 %, par Calais et pour 23 % par Dunkerque, le reste passant par la Bretagne. La France se prépare à l'éventualité d'une absence d'accord, et s'efforcera alors d'éviter que le trafic se détourne des ports, en prévoyant des voies de circulation séparées pour le trafic intracommunautaire et pour les pays tiers, des zones de stationnement le long des autoroutes pour les camions en cas de ralentissement occasionné par le renforcement des

contrôles, et des hangars pour effectuer ces contrôles. Nous avons obtenu, pour financer ces aménagements, 65 millions d'euros sur les 100 millions d'euros prévus par l'appel à projet européen sur les liaisons transfrontalières. Cette somme couvrira les travaux à Brest, Roscoff, Saint-Malo, Cherbourg et Dieppe.

Le Gouvernement demandera aussi une habilitation à légiférer par ordonnance pour réduire les délais de permis de construire, de délivrance d'autorisation par les architectes des bâtiments de France ou d'édition des instructions environnementales, car il faudra aller vite. Notre stratégie, en tous cas, est de conforter nos ports. La transition énergétique, à cet égard, est fondamentale, comme la digitalisation et la fluidification de la chaîne logistique.

M. Hervé Maurey, président. – M. Vaspart préside le groupe d'études « Mer et littoral » au Sénat.

M. Michel Vaspart. – Vous dégagez 65 millions d'euros pour l'équipement des ports, mais il n'en reste pas moins que la France doit financer entre 30 % et 50 % de ce qui sera investi par l'Europe. Or, le PLF pour 2019 ne comporte aucune ligne à cet effet. Pourtant, le 30 mars, la situation changera, et il faudra aller vite pour financer les adaptations, modifier les infrastructures, procéder aux recrutements nécessaires. Tout ce que nous savons est que M. Darmanin a annoncé 350 douaniers supplémentaires.

Je comprends que l'assujettissement à la taxe foncière et à l'impôt sur les sociétés soit problématique pour les ports. Il y a toutefois une différence de taille : la taxe foncière sera une charge fixe, dont il s'agira de minimiser l'impact, alors que l'impôt sur les sociétés est proportionnel au bénéfice, et laisse la possibilité de jouer sur l'amortissement.

S'il est vrai qu'en 2017 nous avons constaté une amélioration sensible du trafic de conteneurs, nous n'en avons pas moins pris du retard, en termes de compétitivité, sur d'autres ports comme Rotterdam ou Anvers. Il faut donc une stratégie de reconquête, ce qui passe aussi par une évolution de la gouvernance des ports, qui doit associer les entreprises et les opérateurs. Au Havre, j'avais été frappé de voir la distance qui régnait entre la direction du port et les opérateurs, alors que, face à la concurrence internationale, tous devraient être rassemblés par un but commun : gagner des parts de marché en améliorant la compétitivité. D'ailleurs, le rapport de la Cour des comptes est très critique sur la position de l'espace multimodal du Havre, sur laquelle les opérateurs s'étaient montrés très réservés.

Il faut davantage d'interopérabilité avec le ferroviaire, car le fluvial ne suffit pas, et souffre aussi de problèmes d'entretien : un rapport sur l'état des écluses montrait que, si celles-ci devaient être mises à l'arrêt, cela désorganiserait le trafic pendant des mois. Certains nœuds ferroviaires ne sont toujours pas réglés non plus, notamment à Lyon.

Bref, nous avons le deuxième territoire maritime au monde, mais nous ne sommes pas pour autant la deuxième puissance maritime, et c'est dommage ! Il faut nous retrousser les manches, État comme collectivités territoriales, car il y a de fortes valeurs ajoutées à aller chercher et, pour l'instant, nous ne nous en donnons pas les moyens.

M. Hervé Maurey, président. – M. Mandelli est le rapporteur de la commission sur le projet d'orientation des mobilités.

M. Didier Mandelli. – La loi sur l'économie bleue avait réglé quelques questions, notamment celle de la gouvernance. Plusieurs dispositions du projet de loi d'orientation des

mobilités concernent les ports. C'est en particulier le cas de l'article 35, de l'article 37 et de l'article 41.

L'intention du législateur européen – et Philippe Juvin, député européen, a adressé une lettre au Président du Sénat à ce sujet – était d'exclure les grands ports maritimes du champ d'application de la directive « Concessions 2014/23 ». En outre, le cas traité dans la décision du Conseil d'État du 14 février 2017 semble relever de l'évidence : le besoin exprimé par le grand port maritime de Bordeaux allait bien au-delà du cadre traditionnel des conventions de terminal. L'article 35 est-il bien nécessaire ? La clarification qu'il opère se fait-elle au profit des ports français ou à leur détriment ? Ceux-ci seront-ils plus attractifs et compétitifs avec cette clarification juridique ? Comment procèdent les autres grands ports européens ? Ont-ils recours à des conventions de terminal ou au cadre plus rigide des concessions de service ?

Sur l'article 37, que pensez-vous de la transposition d'un règlement européen et d'une directive européenne concernant la sûreté des navires et des installations portuaires ? Quel est votre avis sur le travail de nuit des jeunes gens de mer ?

Il y a actuellement de nombreux mouvements de grève dans les ports, liés aux annonces du Premier ministre. Quel est l'état actuel du climat social dans les ports ? Les dispositions de l'article 41 ne font que tirer les conséquences de choix passés, en particulier la réforme du régime d'emploi des dockers par la loi du 8 décembre 2015, dont notre collègue M. Vaspart était rapporteur. Que pensez-vous de la dissolution de la caisse et des bureaux centraux de la main-d'œuvre ?

Certains sujets ont été régulièrement évoqués dans l'actualité mais ne font pas l'objet de dispositions dédiées dans la LOM. Qu'en est-il de la fusion annoncée des ports de l'axe Seine que sont Le Havre, Rouen et Paris ? Ces ports sont regroupés depuis 2012 au sein du groupe d'intérêt économique Haropa, mais le Premier ministre a annoncé son intention de pousser plus loin leur intégration et de demander au Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance.

Plus largement, comment mieux associer le transport fluvial aux infrastructures des ports maritimes ? Il y a un enjeu fort sur l'hinterland français. Vous pouvez nous faire part de propositions d'ajouts et de compléments pour la LOM.

M. Hervé Martel. – Vous avez parfaitement raison de distinguer entre la taxe foncière et l'impôt sur les sociétés. D'abord, ce ne sont pas les mêmes bénéficiaires : l'un va dans les caisses de l'État, l'autre dans celles des collectivités territoriales. Autre différence : dans la plupart des cas, la taxe foncière peut être refacturée aux entreprises privées qui occupent le domaine – ce qui peut avoir un impact direct sur leur compétitivité, voire leur viabilité. L'impôt sur les sociétés dépend en effet du résultat, et donc de la stratégie d'investissement. D'ailleurs, la principale disposition envisagée pour faciliter l'adaptation est d'autoriser l'adoption d'un nouveau bilan d'ouverture qui permet de réévaluer certains actifs et donc d'augmenter les amortissements, ce qui réduit la base de calcul de l'impôt sur les sociétés.

En matière de ferroviaire, l'infrastructure est une chose, mais elle ne résume pas à elle seule nos difficultés. Il y a aussi le problème de l'accès au réseau et de l'attribution des sillons pour les activités de fret ferroviaire, pour lesquelles le besoin s'exprime plus tardivement que pour les transports de passagers – les marchandises ne votent pas ! Et, tant

que le train est plus cher que le camion, c'est le camion qui sera utilisé. Cela renvoie à la question des aides publiques et de la tarification du réseau ferroviaire en France. Si nous ne sommes pas compétitifs, il faut investir de l'argent public pour prendre en compte les externalités : les trains polluent moins.

Oui, la compétitivité d'une place portuaire dépend de la bonne entente entre l'ensemble des acteurs privés et publics. Il y faut une alchimie, dans ce partenariat à la fois horizontal et vertical. L'autorité portuaire publique fournit des infrastructures. Le navire a besoin de quais bien construits, il a besoin d'un pilote et d'un remorqueur, de manutentionnaires... C'est le partenariat horizontal entre autorités portuaires et acteurs privés. Évidemment, chacun de ces acteurs cherche à capter un maximum de la valeur créée par le passage portuaire. Il y a aussi un partenariat de nature verticale : une autorité portuaire, dépense de l'argent public, est chargée de défendre l'intérêt général, qui n'est pas la somme des intérêts particuliers. Une application très concrète de ces réflexions se trouve à l'article 35, avec la question du pouvoir de régulation de l'autorité portuaire sur les activités qui se tiennent sur le port : trop de régulation, c'est moins de compétitivité ; pas assez de régulation, c'est un défaut de portage des politiques publiques et un manque d'efficacité.

La Cour des comptes comme l'Inspection des finances ont clairement dit que la loi était allée trop loin. Les ports n'étaient plus impliqués dans les opérations. Il fallait revenir vers plus de régulation, au bénéfice de l'intérêt général, tout en veillant à ne pas casser la compétitivité. C'est un peu la quadrature du cercle ! Nos règles de gestion du domaine public ne sont pas très souples. Il y a deux cas possibles : une simple occupation temporaire du domaine, avec un bail semblable au secteur privé, et un occupant qui fait ce qu'il veut ; ou un régime de concession, qui répond à la nécessité de réguler une activité qui s'exerce dans un espace contraint.

Avant que la directive « Concessions » ne soit transposée en droit français, le code des transports prévoyait des conventions d'exploitation de terminal. Depuis 2008, elles s'intitulent : conventions de terminal. Ces conventions traitent de l'occupation du domaine mais aussi du contrôle sur la façon de faire. La France a transposé la directive dans la seule dimension concession de service public, alors que le droit européen estimait que la concession pouvait viser le service public, mais aussi les travaux. C'est ce que nous avons voulu faire avec les conventions d'exploitation de terminal, à savoir de la régulation modérée.

L'article 35 fait consensus entre l'Union des ports de France et l'Union des industries de la manutention et il a été rédigé – avec difficulté – par le ministère des transports. Il en est résulté que la convention de terminal pourra être une simple occupation du domaine ou une concession de services. Si la première solution est retenue, il sera possible d'inclure des réductions de redevance domaniale en fonction du trafic et d'envisager la répartition des biens en fin de convention, comme cela se passe pour les concessions. Si la voie de la concession de services est retenue, les contraintes pourront être allégées, notamment en ce qui concerne le contrôle des tarifs et la transparence des données financières des entreprises.

Il existe une sorte de continuité entre les conventions d'occupation renforcées et les concessions allégées. Chaque cas précis pourra donc trouver la meilleure solution possible.

M. Jean-Marc Roué. – Nous sommes assez inquiets de constater que la Commission européenne va allouer 65 millions au bénéfice des ports, mais le règlement d'utilisation des fonds prévoit un financement français, avec une répartition 40-60. Or, pour

l'instant, la partie française n'a pas prévu de budget pour accompagner les 65 millions européens.

Je suis également inquiet concernant le raccourcissement des délais : nous ne disposons pas en France d'un système rapide pour accorder des autorisations afin d'aménager tout ou partie du territoire. Or, les ports sont situés sur des espaces sensibles.

Certes, le Gouvernement pourra légiférer par ordonnance, mais des citoyens n'accepteront certainement pas de ne pas pouvoir faire des recours. Or, un seul recours bloquera l'investissement et donc le projet.

Le projet de loi de finances 2019 ne comporte aucun volet Brexit : certes, 350 douaniers seront recrutés, mais le président du port de Dunkerque a annoncé récemment que les Hauts-de-France bénéficieraient de 300 douaniers de plus. Qu'est-il prévu pour les deux autres régions concernées ? Le compte n'y sera pas s'il ne reste que 50 douaniers.

Mes adhérents doivent pouvoir continuer à faire le même métier et traiter les mêmes volumes aux mêmes endroits. Or, l'État seul organise les passages douaniers. Ces réflexions s'appliquent également aux contrôles sanitaires et vétérinaires.

Notre adhérent CMA CGM veut pouvoir travailler sur les Antilles, comme il l'a fait à La Réunion. Pour asseoir ses investissements, il a besoin d'une concession de terminal sur une durée de 15 ans. Sinon, il y renoncera.

M. Nicolas Trift. – L'article 35 sur les conventions de terminal est essentiel. S'il n'est pas adopté, toutes les conventions de terminal risquent d'être requalifiées en concession de services : dans ce cas, la compétitivité portuaire française serait dégradée. Cet article permettra de poursuivre les concessions de services qui pourraient prévoir des clauses d'objectif de trafic mais aussi des AOT simples, par exemple sur des bords à quai. L'exemple des terminaux d'Arcelor-Mittal est parlant.

Cet article permet de déverrouiller certaines contraintes liées au CG3P, en permettant aux investisseurs en fin de titre de continuer à investir et aux autorités portuaires de racheter les biens ou de les céder à l'occupant suivant. L'actif portuaire serait ainsi maintenu au plus haut niveau.

Cet article permet également de moduler des redevances à la baisse, ce qui est antinomique avec les règles du CG3P, mais cela permettrait d'augmenter le trafic portuaire et donc les droits de port.

M. Didier Mandelli. – Vous n'avez pas répondu sur l'article 41.

M. Nicolas Trift. – L'article 41 prévoit le transfert de la compétence pension au régime général. Cet article a été examiné avec les organisations syndicales et il est rendu nécessaire par la forte diminution du nombre d'ouvriers dockers intermittents qui résulte de la réforme de 1992. Pour garantir le paiement de leurs indemnités de compensation, cette dissolution et ce transfert sont indispensables.

Mme Nelly Tocqueville. – Comme élue de Seine-Maritime, je suis particulièrement intéressée par la future fusion des trois ports dans le cadre de la réorganisation de l'axe Seine. La nomination d'un régulateur par façade a été évoquée pour

une meilleure efficacité. Les ports de l'axe Seine n'ont effectivement pas réussi à conquérir les parts de marché que l'on pouvait espérer.

Comme l'a dit M. Vaspart, il importe de bien distinguer entre puissance économique et atouts géographiques.

Les acteurs locaux peinent à être convaincus de la réelle efficacité du dispositif proposé. Le statut et les conditions de travail du personnel devront être clarifiés. On nous assure que la fusion sera au service des acteurs, mais ces derniers n'en sont pas convaincus.

Élue de la métropole Rouen Normandie, seul aménageur foncier avec le Grand port maritime de Rouen (GPMR), je m'interroge sur les flux financiers importants entre les deux acteurs. Un interlocuteur local devra être désigné et, comme l'a dit M. Martel, la réussite est liée à la bonne entente entre les acteurs. Cette nouvelle organisation ne risque-t-elle pas de gripper la coopération actuelle ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – La douane va recruter 700 agents dans les trois prochaines années, dont 350 dès 2019.

Le CIMer a été cette année très productif puisqu'il a annoncé 82 mesures. Il est dommage que le Sénat n'ait pas été consulté. Diverses mesures démontrent la volonté de bâtir une économie maritime et portuaire à la hauteur des défis du XXI^{ème} siècle. Il est question de passer du port aménageur au port entrepreneur.

Je n'ai en revanche rien vu concernant les défis environnementaux et numériques. Les armateurs seront-ils accompagnés pour proposer de nouveaux modes de propulsion ? Je rappelle que la réduction des émissions en souffre devra être effective en 2020.

Comment réduire le temps consacré aux procédures post-Brexit ? Faut-il viser la domanialité ou le maître d'ouvrage ? Ce dernier pourra-t-il s'exonérer de certaines procédures ?

M. Michel Canevet. – L'article 70 de la loi Pacte permet aux grands ports maritimes de réévaluer leurs immobilisations incorporelles. Est-ce satisfaisant ? Faudrait-il étendre ce dispositif aux ports régionaux ?

À l'instar de la privatisation des autoroutes qui a eu lieu en 2006 et de celle des aéroports de Toulouse, de Nice et de Lyon depuis 2015, ne faudrait-il pas faire évoluer le statut des grands ports vers des sociétés capitalistiques plutôt que de conserver celui d'établissement public ?

Enfin, disposera-t-on de suffisamment de contrôleurs pour assurer un bon acheminement des produits circulants entre l'Union européenne et le Royaume-Uni après le Brexit ?

M. Guillaume Chevrollier. – Compte tenu du décrochage des ports français, la révision de la stratégie nationale portuaire s'impose.

Quelle est la place de l'intelligence artificielle dans les ports ?

Suite à la COP24, comment les ports français vont-ils prendre en compte le changement climatique ?

Mme Angèle Prévile. – Le fret ne décolle pas, avez-vous dit. Les infrastructures d'intermodalité ne sont-elles pas obsolètes ? Ne serait-il pas préférable de faire davantage appel au fret ferroviaire ? Comment accroître les investissements ?

Quelle est la part du transit dans le trafic avec le Royaume-Uni ? Le Brexit ne risque-t-il pas de modifier ce transit ? Les autres ports européens ne rencontrent-ils pas les mêmes difficultés que nous ?

Mme Martine Filleul. – La population et les acteurs économiques des Hauts-de-France s'inquiètent du Brexit et estiment que l'État ne l'a pas suffisamment anticipé. La fluidité du trafic à Dunkerque attire les poids-lourds. Si nous ne sommes pas prêts lors du Brexit, le trafic se reportera vers Rotterdam.

Depuis des décennies, les ports français souffrent d'un manque de compétitivité, notamment parce qu'ils n'arrivent pas à définir une stratégie commune. Nous devons être à la hauteur de la crise actuelle : qu'allez-vous faire pour avancer en ce domaine ? Enfin, je m'étonne que nous n'ayons pas parlé des ports de pêche : il faudra être au rendez-vous des échéances de 2020 et de 2022 pour la répartition des eaux territoriales.

M. Michel Neugnot. – Le Brexit pourrait modifier la répartition des eaux territoriales, ce qui aurait des conséquences certaines sur les ports de pêche.

Le fret a besoin d'une chaîne continue de mobilité. Les nouvelles technologies ont modifié en profondeur l'économie : nous devons maîtriser les flux du fret terrestre.

Je siège au conseil d'administration de SNCF-Réseau : le coût de sillon pour le fret est bien inférieur à celui pour les voyageurs. En matière d'autoroute ferroviaire, le Calais-Le Boulou et le Calais-Turin vont encore se développer. Mais, en France, nous avons l'habitude de travailler en silo. Nous devons mieux prendre en compte la transversalité et les régions devraient pouvoir nous y aider.

M. Nicolas Trift. L'intégration au sein d'un même établissement public des trois ports sur l'axe Seine ne remet nullement en cause leur caractère public. La concertation réunira toutes les parties prenantes, y compris les collectivités territoriales. Un préfigurateur sera prochainement nommé pour piloter les questions pratiques dont le volume est considérable. Selon le Premier ministre, l'établissement devrait être complètement opérationnel le 1^{er} janvier 2021.

Les plateformes multimodales sont essentielles au développement du fret. Il faudra régler la question de la fiscalité, notamment foncière, pour favoriser leur développement. L'aide à la pince de 2017, c'est-à-dire l'aide au transport combiné, est reconduite : c'est une bonne nouvelle et cela permettra de conforter les reports modaux.

Sur un trafic total de 76 millions de tonnes en 2017 avec la Grande-Bretagne, 3,3 millions de tonnes proviennent de l'Irlande, ce qui représente 120 000 poids lourds sur un total de 2,8 millions. On peut imaginer que les camions partant d'Irlande soient plombés et ne soient ainsi pas soumis aux contrôles douaniers. Ce serait essentiel pour préserver la fluidité du trafic.

Contrairement à ce qui a été dit, l'État se prépare au Brexit, avec l'ordonnance qui réduira les délais. Depuis plusieurs mois, le Premier ministre a nommé M. Vincent Pourquery

de Boisserin, délégué interministériel, pour coordonner l'action des ministères des finances, de l'agriculture et des transports.

M. Hervé Martel. – Pour ce qui concerne l'axe Seine et ses trois ports, il s'agit d'intégration et non pas de fusion. Les trois ports vont continuer à exister, mais ils seront intégrés dans un même établissement public. Seules la stratégie et la gouvernance fusionneront.

Toute la difficulté de cette réforme tient à l'articulation entre le global et le local. Les grands acteurs des filières industrielles et logistiques estiment qu'il faut travailler sur l'échelle de l'axe Seine pour agir sur les phénomènes économiques. Mais il faut fédérer les acteurs au niveau local pour produire les services attendus. Depuis sept ans, nous essayons de relever ce défi puisque nous avons constitué le GIE afin de garder l'identité de chacun des ports tout en travaillant ensemble.

Enfin, nous entendons les attentes des salariés et de leurs syndicats.

Le recours à des sociétés anonymes est une fausse bonne idée. Les ports doivent fonctionner comme des entreprises, mais rien n'empêche un établissement public de le faire. Les grands ports maritimes ne comptent que très peu de fonctionnaires. Au-delà des capitaineries, ce sont des salariés de droit privé qui sont recrutés. Nous disposons d'un comité d'audit et d'un comité des risques. Nous sommes certifiés dans les domaines de l'environnement, de la qualité, de la sécurité, de la sûreté. Bref, nous fonctionnons comme une société privée. En revanche, nous disposons de prérogatives purement régaliennes : nous sommes ainsi propriétaires du domaine public de l'État. Comme pour les aéroports, il faut traiter de la question de la régulation. Les sociétés aéroportuaires ont un contrat de concession et un contrat de régulation économique.

Enfin, la transformation des grands ports en sociétés anonymes, antichambre d'une privatisation, reviendrait à agiter un chiffon rouge devant les représentants du personnel.

J'aurais beaucoup à vous dire sur le *smart* et le *green port*. Depuis la COP21, nous avons une démarche qui porte sur le report modal, sur le service aux navires – ravitaillement en GNL, électricité à quai – sur la transition énergétique, sur l'économie circulaire et sur l'entreprise éco-responsable.

Avec l'agglomération du Havre, nous sommes candidats dans le cadre du PIA3 comme territoire d'innovation de grande ambition (TIGA). Le port et la ville souhaitent être *smart*.

Le port a créé un groupement d'intérêt scientifique avec les douanes, l'université du Havre et d'autres acteurs : nous travaillons avec les acteurs privés pour traduire ce que peuvent être les nouvelles technologies dans nos métiers. Ce groupement a conduit à la création d'un hall technologique où l'on teste en grandeur réelle les solutions à mettre en place.

Enfin, pour améliorer le report modal, il faudrait travailler sur la fiscalité foncière.

M. Jean-Marc Roué. – Le ministre des comptes publics annonce le recrutement de 700 douaniers, dont 350 pour 2019. Mais ce n'est pas la peine que ces douaniers soient recrutés après le 29 mars. Même réflexion pour ceux qui seront recrutés en 2020 : ce sera

douze mois trop tard. En cas de Brexit sans accord, tous les ports devront être équipés le 30 mars, pas en 2020.

Aujourd'hui, sur la façade Manche, il n'y a de contrôleurs vétérinaires et sanitaires que dans les ports qui ont un trafic avec des pays tiers. Je pense que seul Le Havre est dans ce cas.

Le transit transmanche passe majoritairement par la France, lorsqu'on intègre Eurotunnel, qui fait exactement le même métier que les ports. Il conviendra de maintenir la fluidité du dispositif pour éviter un transfert de flux. La très grande majorité des volumes qui passent par la France vient de l'est de l'Europe ou de l'Allemagne. Géographiquement, nous ne sommes donc pas les mieux placés, sauf que le plus court passage entre le continent et le Royaume-Uni se trouve à Calais.

L'accélération des procédures voulue par le Gouvernement est une bonne chose, mais la fluidité après le Brexit devra être quasi équivalente à ce qu'elle est aujourd'hui. Chaque jour, entre Calais, Dunkerque et Douvres, Eurotunnel compris, 5 000 camions transitent dans les deux sens. Si le 30 mars, la visite de chaque camion prend une minute, le soir nous aurons déjà trois jours et demi de retard ! Nul besoin de penser à construire des parkings pour stocker les camions : c'est une vue de l'esprit. Le danger d'un report de trafic est donc bien réel. Les ports périphériques pourraient répondre à cet engorgement : nous avons les équipements, mais pas les hommes.

Les habitants des Hauts-de-France ont donc raison d'être inquiets, d'autant que la France n'a pas toutes les cartes en main.

En outre, les ports du nord de l'Europe ne seront pas nos alliés. Les États du nord de l'Europe n'ont pas intérêt à ce que la France dispose de toutes les autorisations pour mettre en place un dispositif de contrôle efficace. Quand nous présenterons notre plan à Bruxelles, nous pourrions compter sur les Hollandais, les Belges et les Allemands pour nous mettre des bâtons dans les roues. Nous avons déjà connu cela lors des fameux corridors.

Enfin, il est évident que la question de la pêche est préoccupante. Or, quand les pêcheurs sont mécontents, les bateaux marchands ne peuvent travailler...

M. Nicolas Trift. – La transition écologique doit s'accélérer. Un quart des mesures du CIMer de novembre concerne la préservation de l'environnement marin. Les ports y participent bien sûr en offrant des solutions d'avitaillement en carburant alternatif, comme l'électricité ou le GNL. Il est essentiel d'accompagner la conversion des flottes : Brittany Ferries est d'ailleurs à la pointe de cette évolution.

Le Gouvernement renforce la protection marine en Méditerranée : le port de Marseille est le premier à permettre l'avitaillement en électricité à quai pour les dessertes corses. Demain, les liaisons avec la Tunisie en bénéficieront également.

M. Jean-Marc Roué. – Concernant la transition énergétique, le report modal par le ferroviaire est important. Le modèle économique des autoroutes ferroviaires est assez fragile, notamment parce que la performance du transport routier est excellente puisqu'il offre du porte-à-porte.

Quatre bureaux de promotion se sont réunis pour obtenir un budget européen afin de mener à bien une étude sur la mise en place d'un éco-bonus sur la façade ouest de

l'Europe. Nous la présenterons prochainement à l'Union européenne. Cela permettra peut-être d'améliorer le report modal sur le ferroviaire : l'éco-bonus serait accordé au chargeur qui décide du report modal.

M. Michel Neugnot. – Les eaux britanniques risquant d'être renationalisées, les pêcheurs français auront-ils le droit d'y aller ? En outre, si le Gouvernement britannique soutient ses pêcheurs, nous subiront un dumping commercial.

Enfin, la gestion des stocks sera difficile à mettre en œuvre : comment partager les quotas ? Nous devons rester vigilants, surtout en cas de Brexit sans accord.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à tous pour ces échanges très intéressants.

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 11 h 55.

- M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Programmation pluriannuelle de l'énergie - Audition de M. François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)

Le compte rendu de cette réunion est disponible à la rubrique de la commission des affaires économiques.

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 55.

COMMISSION DES FINANCES**Jeudi 13 décembre 2018**

- Présidence M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

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

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Je souhaite en notre nom à tous la bienvenue à M. Pierre Moscovici. Les sujets d'actualité intéressant vos attributions ne manquent pas, monsieur le commissaire.

La situation budgétaire de plusieurs États membres retient notre attention. Nous attendons l'analyse globale que vous pourrez en faire, mais le projet de budget italien a en particulier suscité de fortes interrogations au regard du respect des engagements européens de ce pays. La Commission européenne a réagi négativement à ce projet ; on peut le comprendre. Pouvez-vous nous en dire où l'on en est du dialogue mené avec ce pays ?

Nous souhaitons également connaître votre analyse de la situation budgétaire de la France et du projet de loi de finances dont la discussion vient de s'achever au Sénat. Dans le contexte social que nous connaissons, de quelles marges dispose le Gouvernement pour apporter des réponses à la crise sans mettre en cause les engagements de notre pays pour le redressement des comptes publics ?

L'Eurogroupe vient par ailleurs de rendre publics les résultats de ses travaux sur la réforme de la zone euro ; ils seront présentés aux chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de la zone euro. Quelle analyse faites-vous de ces avancées qui peuvent apparaître modestes ? Au-delà, quelle est votre appréciation des propositions franco-allemandes d'approfondissement de l'Union économique et monétaire ?

Enfin, quel est l'état d'avancement des propositions présentées par la Commission en décembre 2017 ? Nous aimerions également entendre vos analyses de l'évolution de la situation en Grèce.

M. Vincent Éblé, président de la commission des finances. – Nous sommes heureux de recevoir M. Moscovici ce matin, dans un moment d'actualité européenne particulièrement dense et juste avant l'ouverture d'un Conseil européen très attendu.

Ce Conseil européen se tiendra dans un climat assez confus, notamment en ce qui concerne le Brexit. Après 18 mois de négociations, les 27 États membres ont validé l'accord de retrait, le 25 novembre dernier, mais les difficultés de politique intérieure du Royaume-Uni repoussent à nouveau la perspective d'un retrait avec accord. Dans ce cadre incertain, nous pouvons toutefois saluer le travail conduit par le négociateur en chef de l'Union européenne, Michel Barnier, pour maintenir l'unité de l'Union européenne dans ces négociations.

Ce Conseil européen sera aussi l'occasion de revenir sur les travaux de l'Eurogroupe relatifs à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Mardi dernier, un débat s'est tenu à ce sujet au Parlement européen ; il a permis d'exprimer une certaine déception des eurodéputés, notamment sur la mise en œuvre d'une capacité budgétaire de la zone euro. Vous nous direz, Monsieur le commissaire, quelle appréciation vous portez sur ce sujet.

Par ailleurs, cette audition nous permet d'aborder avec vous plusieurs enjeux budgétaires et fiscaux, alors même que le Sénat vient de terminer l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2019. Je souhaite que votre audition puisse nous éclairer sur au moins deux sujets essentiels pour notre commission des finances.

Le premier sujet est le regard que porte la Commission européenne sur les finances publiques françaises, compte tenu des toutes récentes annonces du Président de la République et du risque, pour notre pays, d'atteindre 3 %, voire 3,5 % de déficit public l'an prochain. J'ai été surpris des propos qui vous sont attribués dans la presse à ce sujet : vous auriez indiqué que dépasser la limite des 3 % pourrait être envisageable si c'était exceptionnel. Pourtant, c'est plutôt le respect de cette limite qui semble exceptionnel ! La Commission européenne fera-t-elle preuve de souplesse ? Si tel est le cas, sur quels critères objectifs le fera-t-elle, au regard notamment de la situation et des efforts des autres pays européens ?

Le second sujet est l'avancée des dossiers d'harmonisation fiscale et la mise en place d'une taxe sur le chiffre d'affaires des acteurs de l'économie numérique. Comment voyez-vous évoluer ce dossier ? Ne faudra-t-il pas, à un moment, sortir des règles de l'unanimité en matière fiscale ?

M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes. – Merci pour votre invitation : c'est pour moi un devoir, mais aussi un plaisir, que de venir, au moins deux fois l'an, devant vos commissions. La représentation nationale doit pouvoir mener un débat informé sur les questions européennes ; c'est, pour le commissaire français que je suis, une obligation morale et politique que de le permettre.

Je souhaite avoir une pensée pour les victimes de la fusillade de Strasbourg, où je me trouvais lundi avec les autres membres de la Commission. Je tiens à exprimer au Sénat et à la France le soutien et l'émotion de toute la Commission dans ces moments difficiles.

La Commission a présenté ses prévisions économiques pour l'Union européenne et a adopté ses opinions sur les projets de loi de finances des États de la zone euro. Les ministres des finances de cette zone se sont réunis la semaine dernière pour préparer le Conseil européen qui débute aujourd'hui. En matière fiscale, les propositions de taxation des acteurs du numérique sont au cœur des discussions ; je ne renonce pas à les faire aboutir.

La situation économique de l'Union européenne, malgré un léger ralentissement, reste favorablement orientée. La croissance devrait atteindre 2,1 % en 2018, 1,9 % en 2019 ; le niveau d'emploi atteindrait un niveau historique et le chômage continue de diminuer. Presque tous les États membres poursuivent avec sérieux leurs efforts d'assainissement des comptes publics. Le déficit de la zone euro restera nettement en dessous de 1 % pour les deux prochaines années ; la dette publique continuera à diminuer presque partout.

En revanche, l'environnement international est moins porteur et les risques grandissent. Il faut donc être prudent. Je pense en particulier aux tensions commerciales, à la hausse discontinuée des prix du pétrole et à la situation fragile des pays émergents. En Europe, la situation de l'Italie, le Brexit et les événements de France peuvent constituer des risques. Tous ces facteurs pèsent à la baisse sur nos prévisions de croissance. Cela doit colorer notre jugement sur la période. Je ne suis pas du camp des alarmistes, mais il faut se préparer à la prochaine crise.

L'opinion initiale de la Commission confirme que la France continue son travail d'assainissement de ses finances publiques. Sans le ressaut statistique ponctuel de 0,9 % correspondant à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges sociales, le déficit public, tel que proposé initialement, serait de 1,9 % du PIB en 2019 et de 1,7 % en 2020, ce qui est dans le cadre des exigences budgétaires européennes. Les efforts structurels doivent néanmoins être accentués. Nous évaluons ces efforts à 0,2 % du PIB ; ils restent insuffisants et posent un risque de non-conformité avec les exigences du pacte de stabilité et de croissance. La dette publique française frôle les 100 % du PIB ; le projet de loi de finances, dans sa version actuelle, la voyait diminuer très légèrement, mais il faut poursuivre cette évolution. La dette publique est l'ennemie absolue de l'économie : une économie qui s'endette est une économie qui s'appauvrit ; le fardeau de la dette pèse sur tous les contribuables et, notamment, sur les plus modestes.

La situation a évolué du fait de l'annonce de nouvelles mesures par le Gouvernement et le Président de la République. Cela modifiera probablement nos prévisions. M. Darmanin vous a expliqué que le financement de ces mesures s'élèverait à 10 milliards d'euros environ, ce qui aurait nécessairement pour effet d'augmenter le niveau du déficit public. Il est encore difficile d'évaluer précisément les effets de ces mesures sur la trajectoire budgétaire de la France ; nous attendons les arbitrages sur leur financement, qui doivent être rendus le 20 décembre. Il est donc trop tôt pour spéculer sur le niveau final du déficit.

Toutefois, puisque M. Éblé semble m'accuser de laxisme, je veux lui répondre. Nous savons tous qu'il n'est pas impossible que le déficit français soit supérieur à 3 % l'an prochain. Il n'est pas interdit par nos règles de connaître un dépassement temporaire, limité et exceptionnel. Un tel dépassement peut être conçu sur un an, à condition qu'il demeure inférieur à 3,5 % ; au-delà, ou s'il dure plus d'un an, une procédure pour déficit excessif doit être envisagée. Or le déficit demeurerait, semble-t-il, en dessous de 3,5 %, et le dépassement ne devrait pas durer plus d'un an. C'est pourquoi j'ai déclaré que c'était envisageable. Est-ce pour autant souhaitable ? Il faudrait que ce dépassement soit le plus limité possible. Le Gouvernement français travaille sur un paquet de mesures de maîtrise de la dépense et semble également envisager des efforts de recettes.

La Commission européenne comprend la nécessité de mesures en faveur du pouvoir d'achat ; j'y suis aussi très sensible du fait de mon parcours. Il faut simplement essayer de les accommoder avec le cadre budgétaire existant. Au printemps, la Commission jugera de l'impact de ces mesures sur le niveau du déficit public et en tirera les éventuelles conséquences procédurales imposées par les règles européennes. D'ici là, je maintiens un dialogue étroit et régulier avec les autorités françaises ; il revient au Gouvernement de proposer des financements solides permettant, dans la durée, de poursuivre la réduction de la dette publique.

Par ailleurs, les États membres ont, dans leur grande majorité, poursuivi leurs efforts de redressement des comptes publics. Les plans de 13 États membres ont été jugés

conformes aux exigences européennes, même si le niveau de la dette reste parfois élevé et que les efforts structurels ont été jugés insuffisants dans certains États. Il faut donc rester vigilant.

Quant à l'Italie, l'analyse de la Commission a confirmé un risque de non-conformité particulièrement sérieux. On relève une croissance très forte du déficit nominal annoncé. Le déficit structurel devrait se dégrader de 0,8 point, quand celui de la France s'améliore de 0,2 point. La dette publique italienne atteint 131 % du PIB, niveau beaucoup trop élevé. Nous avons demandé au gouvernement italien de soumettre une nouvelle copie puis prononcé une opinion sur le risque de non-conformité. Depuis l'adoption de notre opinion, nous avons engagé un dialogue particulièrement intensif et constructif avec les autorités italiennes. Nous allons travailler d'arrache-pied pour trouver une solution. Le président du Conseil italien, M. Conte, a exprimé sa volonté de coopérer pour la réduction de la dette publique et a notamment annoncé que le déficit soumis serait, non plus de 2,4 %, mais de 2,04 %. Il reste encore des pas à faire, peut-être de part et d'autre. Nous ne pouvons pas transiger avec les règles. Nous cherchons les moyens de rendre compatibles des choix politiques légitimes et les règles communes. Il n'y aura pas un traitement privilégié pour les uns, sévère pour les autres ; les règles sont certes subtiles et complexes, mais elles sont les mêmes pour tous. Nous préparons donc également les prochaines étapes juridiques à la suite de l'opinion du Conseil, qui a suivi la nôtre.

Concernant la Grèce, on oublie parfois les trains qui arrivent à l'heure ! La Grèce fait une entrée tout à fait réussie dans le semestre européen. Son projet de budget pour 2019 prévoit un excédent primaire de 3,5 % du PIB, la croissance atteint 2,3 % cette année, et les créations d'emplois sont de retour. Cela permet d'éviter des coupes dans les retraites qui auraient pu les réduire de 14 % pour 1,4 million de Grecs. Cela ne veut pas dire que la Grèce est totalement tirée d'affaire – aucun relâchement n'est possible –, mais elle est sur la bonne voie.

Parmi les conclusions de la réunion du 3 décembre de l'Eurogroupe, je relève trois points positifs et deux points plus préoccupants. De manière positive, nous sommes parvenus en temps voulu à un accord pour le sommet de la zone euro ; des progrès ont été accomplis pour un fonds de résolution unique qui soit appuyé par des données budgétaires, ce qui conforte l'union bancaire ; enfin, nous avons fait des progrès en faveur d'une réforme du mécanisme européen de stabilité.

En revanche, sur plusieurs chantiers clés, les ministres des finances ne sont pas parvenus à surmonter leurs désaccords. Aucun consensus n'a été trouvé pour la mise en place d'un système européen de garantie des dépôts au sein de l'union bancaire, alors qu'une telle garantie est une composante intégrante de notre conception de l'union bancaire.

En outre, si les ministres ont évoqué la création d'un budget de la zone euro, il n'y a pas eu d'accord sur ce sujet, alors que cela est indispensable pour contribuer à réduire les divergences entre nos économies et pour mettre en place un fonds de stabilisation pour prévenir d'éventuels chocs asymétriques. La balle est dans le camp des chefs d'État et de gouvernement. J'espère qu'ils donneront à leurs ministres des directives qui leur permettront d'approfondir leurs travaux.

J'en viens aux initiatives de la Commission en matière fiscale. La première concerne la fiscalité du numérique. Les bénéficiaires tirés par les géants de ce secteur sont à peine taxés dans l'Union européenne : ils le sont, en moyenne, à 9 %, contre 23 % pour les autres entreprises. J'ai présenté, en mars dernier, deux propositions visant à garantir une

fiscalité équitable de l'économie numérique. La première tend à moderniser les règles d'imposition actuelles, en introduisant le concept de « présence numérique », puisque la présence physique de ces groupes est limitée. La seconde consiste en l'instauration d'une taxe temporaire de 3 % sur le chiffre d'affaires généré par les activités numériques dans l'Union européenne.

Malgré l'urgence, les États membres ne se sont pas encore mis d'accord sur une position commune, mais de très grands progrès ont été réalisés grâce à un accord franco-allemand de dernière minute. Nous allons continuer à rechercher, avec énergie, une solution de compromis avant les élections européennes. Une taxe nationale est concevable si aucun accord européen ne peut être trouvé. Ma conception profonde est que les grands acteurs du numérique doivent payer leur juste part et ne sauraient se dérober à cette obligation, qui incombe à tout citoyen et à toute entreprise.

Ce dossier illustre la difficulté à progresser sur les questions fiscales qu'engendre la règle de l'unanimité. Ce sera mon testament : je présenterai bientôt des propositions pour le passage au vote à la majorité qualifiée en matière fiscale. J'attends le soutien des parlements nationaux. Je préconiserai une approche graduelle, par paquet. Il n'est pas tolérable que le veto d'un seul puisse bloquer la volonté de tous les autres. Nous savons, dans le cas de la fiscalité du numérique, quels sont les États réticents : l'Irlande, le Danemark, la Suède et, dans une moindre mesure, la Finlande. Ces États peuvent-ils empêcher d'avancer la très vaste majorité des États membres et de la population européenne ?

Une réforme qui introduirait la majorité qualifiée permettrait d'avancer de manière plus rapide et efficace sur les chantiers prioritaires et représenterait un progrès démocratique. En matière de fiscalité, nous avons fait des avancées énormes, inédites dans l'histoire de l'Union européenne. J'en suis très fier. Mais je sais aussi que, sur les grands dossiers structurants – TVA, assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), fiscalité du numérique et de l'énergie, taxe sur les transactions financières –, nous n'avons pas pu avancer autant que les citoyens le souhaitent à cause de l'exigence d'unanimité. Nous sommes à cinq mois d'élections cruciales pour le projet européen. Il faut démontrer à nos concitoyens l'intérêt de notre projet commun afin qu'ils fassent un choix clair en faveur de l'Europe.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Le passage à la majorité qualifiée relève du bon sens. Si l'on veut que l'Union avance, il n'y a pas d'autre solution !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Nous sommes toujours dans le brouillard quant au niveau du déficit public français pour 2019. J'ai bien entendu qu'il y aurait une différence de traitement entre la France et l'Italie, mais la France est tout de même l'un des mauvais élèves de l'Europe ; on ne peut pas s'en réjouir.

S'agissant de la fiscalité, je souhaite vous interroger au sujet de la fraude à la TVA sur internet, sujet constant de préoccupation et d'action pour la commission des finances. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de lutte contre la fraude, nous avons fait adopter un amendement visant à instaurer un mécanisme instaurant la responsabilité solidaire des plateformes de paiement en ligne. La TVA n'est pas toujours collectée pour les achats en ligne ; des fraudes massives nous ont été confirmées. Un mécanisme similaire est-il envisagé à l'échelle de l'Union européenne ?

Le projet de directive ACCIS semble malheureusement ne plus compter parmi les priorités. Vous avez déclaré le mois dernier, lors de votre audition à l'Assemblée nationale, que ce dossier n'émergeait plus dans les discussions au Conseil. L'initiative franco-allemande vous paraît-elle aller dans le bon sens, ou s'agit-il, de fait, de la reconnaissance d'un échec en la matière ?

Enfin, vous avez ouvert en 2016 le chantier des taux de TVA. Il s'agirait de donner aux États membres plus de liberté pour fixer des taux réduits. Un calendrier de mise en œuvre de ces mesures est-il prévu ? Pourraient-elles être appliquées avant la fin du mandat de la Commission ?

M. Simon Sutour. – Contrairement à ce qui se dit souvent, la Commission européenne a bien travaillé. Je voudrais soulever une question qui sort quelque peu des attributions de M. Moscovici et qu'on met parfois, par peur, sous le tapis : celle des accords commerciaux. Le *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) n'a toujours pas été soumis au Parlement français pour ratification. D'autres accords sont engagés, ont mûri et seraient presque prêts, notamment celui qui doit lier l'Union avec le Mercosur. Où en est-on ? Il nous faut être de meilleurs avocats pour ces accords avec des pays qui nous sont culturellement, politiquement et économiquement proches.

M. Yvon Collin. – La fraude massive à la TVA sur internet est un problème dont vous êtes conscients. Vous avez jugé cette fraude inacceptable : 50 milliards d'euros finissent dans la poche de fraudeurs, de criminels et même de terroristes. Quelle est la position de la Commission sur ce sujet ?

M. Cyril Pellevat. – Je souhaite voir aborder le cas de l'Espagne, dont le gouvernement a annoncé une hausse de 22 % du salaire minimum, pour atteindre 1 050 euros bruts. Cette mesure devrait coûter 340 millions d'euros, alors que la dette publique espagnole représente 98,8 % du PIB. Quelle est votre position à ce sujet ?

Mme Nathalie Goulet. – En tant que rapporteur spécial du programme 117 « Engagements financiers de l'État », je ne connais que trop le problème de la dette. On parle assez peu des taux d'intérêt. Leur augmentation est attendue, mais on ne sait à quelle date. Cela sera insupportable pour nos finances publiques. Quel est votre sentiment sur ce sujet ?

M. Sébastien Meurant. – Ma question porte sur la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) et notamment sur l'arrêt du rachat de la dette. Les intérêts divergent entre les pays qui ont une maîtrise complète de leur déficit et ceux, comme le nôtre, où l'on observe une divergence par rapport aux taux d'intérêt.

M. Pierre Moscovici. – Je répondrai très brièvement aux deux dernières questions. Je les ai posées à Mario Draghi hier. Il a promis d'y répondre après la réunion du Conseil des gouverneurs de la BCE qui doit se tenir aujourd'hui. Dans tous les cas, la Commission n'a pas l'habitude de s'exprimer sur ces sujets, qui sont l'apanage de la BCE. J'ai confiance dans sa gouvernance ; sa politique accommodante devrait se poursuivre sous une forme ou une autre. Attendons les décisions qui seront prises aujourd'hui à Francfort.

Concernant la fraude à la TVA, effectivement, la Commission bataille depuis plusieurs années sur cette question. Le système actuel de TVA pour les échanges entre États membres repose sur un système transitoire qui a tout de même 25 ans. Ce système est trop fragmenté et trop vulnérable à la fraude. La fraude à la TVA transfrontalière seule est estimée

à 50 milliards d'euros, et nous avons des raisons de penser qu'une partie importante de cette somme va financer des activités criminelles, voire terroristes.

Nous voulons aider les entreprises européennes à développer leurs activités transfrontalières en bénéficiant de conditions de concurrence égales au sein de l'Union. Nous voulons également éliminer cette fraude ; par des mesures simples, mais d'envergure, nous pourrions déjà la réduire de 80 % et récupérer ainsi 40 milliards d'euros, gain non négligeable pour les trésors publics. Nous avons proposé des réformes à plusieurs reprises ; nous estimons que les États membres ne peuvent plus ignorer le problème au vu de son ampleur. La Commission soulignait déjà en 2016 la nécessité de mettre en place un espace unique de TVA à l'échelle de l'Union. Le Parlement européen a également adopté en 2016 une résolution dans ce sens. Il est urgent de rendre les règles beaucoup plus efficaces. De telles mesures rapides ont été proposées par la Commission, en octobre 2017, et adoptées par le Conseil le 4 décembre dernier.

Nous avons donc accompli quelques progrès limités, mais la grande réforme consistant à traiter la TVA transfrontalière comme la TVA domestique, réforme pourtant très simple, n'a pas encore pu être adoptée du fait de la règle de l'unanimité en matière fiscale. Cette proposition a fait l'objet de six réunions du Conseil. Je regrette que cette grande réforme n'ait pas pu être conclue durant ce mandat. Dans ce contexte, vos propositions me semblent avoir un rôle à jouer ; la Commission est prête à travailler sur le mécanisme que vous avez bâti.

Quant au projet ACCIS, cette réforme est elle aussi absolument déterminante. La fiscalité des entreprises en Europe est archaïque ; son architecture est vieille d'un siècle. Elle repose sur la taxation des entreprises en fonction de leur localisation physique dans un État, alors que l'économie d'aujourd'hui est mondialisée et dématérialisée, et que les entreprises ont une présence transnationale. Nous connaissons encore des divergences de fiscalité des entreprises au sein du marché intérieur, ce qui encourage les démarches d'optimisation fiscale. Il faut donc une assiette commune et consolidée. Je suis au regret de constater que cette réforme non plus n'a pas été conclue sous ce mandat, mais je m'efforce de ne pas laisser à mon successeur la situation que j'ai trouvée en arrivant, à savoir une proposition sans chances d'aboutir. Les travaux techniques ont très bien avancé ; nous avons fait 80 % du parcours. S'il y a une volonté politique, un accord est à portée de main. J'encourage donc les parlements nationaux à aiguillonner les gouvernements à ce sujet. Je me réjouis de l'accord franco-allemand sur ce projet, car cette convergence est nécessaire pour progresser.

Nous n'avons pas non plus pu conclure notre démarche sur les taux de TVA réduits. La Commission est critiquée de toute part, car le système actuel ne permet pas aux États membres d'accorder des taux réduits à certains produits ou secteurs, notamment le secteur équestre. Chaque État a ses priorités en matière de TVA. On se demande pourquoi ils ne peuvent pas agir seul, puisque nous avons posé le principe de la taxation dans le pays du consommateur, ce qui met fin au risque de concurrence fiscale.

Nous avons proposé en janvier dernier de redonner aux États membres la liberté de fixer les taux de TVA comme ils l'entendent, le taux standard ne pouvant être inférieur à 15 %. Quelques garde-fous seraient inclus : la liste de produits pouvant faire l'objet de taux réduits serait remplacée par une liste négative de produits ne pouvant en bénéficier, tels que les armes, les munitions, les jeux de hasard, ou encore le tabac. Le nombre et le niveau des taux réduits autorisés seront limités à deux taux fixés entre 5 % et le taux normal, un taux fixé entre 0 % et 5 % et un taux de 0 %.

Une fois cette réforme adoptée, chaque État devra définir sa propre politique en la matière. Cette proposition est forte ; hélas, le Conseil n'en a discuté qu'une seule fois, sous forme d'un échange général d'opinions sans que les questions techniques aient été abordées. La Commission propose, mais ce sont toujours les États membres qui disposent.

L'approche protectionniste, en matière de commerce, n'est pas pertinente. Je comprends que l'on veuille réguler le libre-échange. Tous les accords que la Commission européenne négocie incluent ainsi désormais des clauses sur la protection de l'agriculture, de l'environnement, des normes sanitaires, etc. Vous évoquez le CETA. Mais si l'on n'est pas capable de commercer avec le Canada, pays qui partage les mêmes valeurs que nous, avec qui pourrions-nous signer un accord commercial ? Un premier bilan du CETA a été fait : ce traité est très favorable à la partie européenne. Les craintes des agriculteurs sur l'importation massive de viande bovine ou ovine ne se sont pas matérialisées. Au contraire l'accord incite les canadiens à mettre en place une filière de qualité. Quant à l'accord avec le Mercosur, les négociations sont dans la dernière ligne droite. La Commission est parvenue à un accord avec le Mexique, qui modernise l'accord signé en 2000. La Commission qui négocie au nom des États à la volonté d'aboutir, ensuite il appartiendra aux États de se prononcer, sous le contrôle de leurs parlements nationaux.

L'Espagne a mené un spectaculaire effort d'ajustement pendant la crise qui a permis de réduire fortement le déficit. La situation de l'emploi s'est améliorée. En 2012-2013, on avait frôlé la mise en place d'un programme d'ajustement pour l'Espagne et l'on a finalement mis en œuvre un programme spécifique pour les banques espagnoles. Le rôle de la Commission n'est pas de juger les politiques nationales, qu'elles soient italienne, française ou espagnole, ni de mettre la main dans le moteur à la place des gouvernements. Il lui appartient seulement de vérifier si les annonces sont compatibles avec les objectifs d'équilibre budgétaire des traités. Nous attendons que l'Espagne transmette un projet de budget ; cela ne nous empêche pas toutefois de faire des remarques sur la politique économique suivie, par le biais des recommandations spécifiques par pays. L'augmentation des salaires doit s'apprécier en fonction de la productivité.

M. Benoît Huré. – Vous avez fait référence aux dangers du protectionnisme et à l'intérêt de disposer d'une Organisation mondiale du commerce (OMC). Mais on sait aussi combien est préjudiciable la non-prise en compte dans les accords internationaux des problématiques environnementales comme sociales. Est-il envisageable de mieux intégrer ces enjeux dans les futures accords internationaux ?

M. Pierre Moscovici, commissaire européen. – Les tensions commerciales constituent le principal risque pour l'économie mondiale. L'attitude de l'administration américaine, très agressive sur ces questions, a provoqué une série de réactions en chaîne sur la place des institutions multilatérales et le rôle des accords commerciaux. Je me réjouis que les discussions commerciales lors du G20 de Buenos Aires entre les présidents chinois et américains aient permis quelques avancées. Au-delà, pour lever les hypothèques sur la croissance mondiale, il faut faire retomber les tensions commerciales et réformer la gouvernance du commerce international. À mon avis, la position des Européens doit être la défense du multilatéralisme, le refus du protectionnisme, l'attachement à un libre-échange régulé et modernisé face à la tentation du repli sur soi. Le nationalisme n'est pas une solution. La guerre commerciale est une guerre perdante. La Commission européenne a la conviction que si une réforme de l'OMC s'impose, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Il ne faut pas tuer cette institution mais lui redonner toute sa vigueur. Son directeur général,

Roberto Azevêdo, travaille en ce sens et a tout notre soutien. Outre-Atlantique, on a tendance à considérer que l'OMC a fait son temps. Ce n'est pas notre conception.

La Commission dans tous les accords qu'elle négocie, dans le CETA, qui est le meilleur accord qu'elle ait négocié jusqu'à présent, comme dans l'accord avec le Mercosur ou dans celui avec le Japon, qui a été approuvé par le Parlement européen à une très large majorité il y a deux jours, inclut les problématiques sociales, environnementales ou sanitaires. Un accord commercial ne doit pas affecter notre diversité culturelle, nos normes sociales ou sanitaires ou notre agriculture. Telle est la feuille de route que nous nous sommes fixés. Aux parlements nationaux ensuite d'apprécier si les accords sont satisfaisants.

Une précision par rapport à ma déclaration précédente sur les arbitrages du Gouvernement sur le financement des nouvelles mesures présentées par le Président de la République et le Gouvernement français, le 20 décembre, c'est l'Agence française du Trésor qui présentera son programme de financement, ce qui signifie que les arbitrages auront été rendus avant, à une date que je ne connais pas.

M. Philippe Dominati. – Aux élections européennes, les eurosceptiques risquent de l'emporter en France. Que peut-on dire aux Français ? Qu'est-ce que l'Europe apporte aux Français en termes de liberté ? L'harmonisation fiscale en Europe rimera-t-elle avec une baisse d'impôts et de prélèvements ? L'harmonisation fiscale est-elle en discussion à Bruxelles ? Certains pays européens sont très compétitifs en matière de fiscalité.

M. Pierre Moscovici, commissaire européen. – Je ne m'étendrai pas sur ce que l'Europe apporte à la France, ni sur ce la France apporte à l'Europe. La France est un des pays fondateurs de l'Europe depuis l'origine et en est, à beaucoup d'égards, l'un des principaux bénéficiaires. Si l'on peut craindre une poussée des eurosceptiques aux élections européennes, je ne peux pas croire qu'ils l'emporteront. Les forces pro-européennes, dans leur diversité, doivent s'organiser. L'Europe est aujourd'hui confrontée à des mouvements europhobes qui veulent la détruire. D'autres veulent la conforter. Ce sera un des enjeux des futures élections de savoir si l'on veut poursuivre la construction européenne ou la détruire. Il est indispensable que ce combat pour les valeurs européennes, l'État de droit, l'indépendance de la presse, la justice, l'égalité entre les sexes, le refus de la peine de mort ou la lutte contre le réchauffement climatique soit porté. Ensuite, une fois que l'on se sera mis d'accord pour poursuivre l'aventure européenne, il conviendra de choisir l'Europe que l'on veut et que les programmes politique conservateurs, socio-démocrates ou écologistes puissent s'exprimer.

Il faut donner des preuves d'Europe à nos concitoyens. Jean-Claude Juncker disait que cette Commission européenne était la Commission de la dernière chance. Il parlait de la situation économique. De fait, la situation économique a bien changé en quatre ans. Les créations d'emploi atteignent un niveau record en Europe. Le chômage a baissé. Récemment, l'Europe a eu à subir l'impact du Brexit et de la crise migratoire, mais son histoire est faite d'une succession de crises. La crise économique a débouché sur une crise politique à cause des laissés-pour-compte et de la croissance des inégalités. C'est un phénomène dont on doit s'occuper dans la durée. Sur la fiscalité, je souhaite qu'une taxe sur le numérique soit adoptée avant les élections. Ce serait un signal magnifique envoyé à nos concitoyens. Les taxes nationales aboutiraient à fractionner le marché intérieur. L'Europe serait le premier continent à le faire. Je souhaite aussi que l'on lance le débat sur le vote à la majorité qualifiée. En effet, on ne pourra avancer sur l'harmonisation fiscale ou sociale sans démocratie, c'est-à-dire sans loi de la majorité.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Merci. Il m'appartient maintenant de vous transmettre l'avis politique que notre commission des Affaires européennes a adopté mercredi dernier, le 5 décembre 2018, sur la réforme de la politique agricole commune (PAC). La réponse de la Commission européenne à notre avis politique du 12 avril 2018 est en opposition avec les préconisations des deux résolutions du Sénat du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018. Il s'agit moins d'un désaccord sur la ligne budgétaire que sur les modalités de mise en application de la PAC. Nous craignons que la PAC finisse par se résumer à l'addition des 27 politiques nationales. Or la PAC a été un des fondements de la construction européenne.

Je suis en phase avec votre position sur les accords commerciaux internationaux, le CETA ou l'accord avec Mercosur. Je salue la position du Président Juncker sur les accords de deuxième et troisième génération. J'ai vu le positionnement de l'Union européenne à Genève au sein de l'Union interparlementaire, où nous avons entendu les contributions de l'Union européenne et du Canada. Nous attendons la position des États-Unis sur l'OMC et l'organe de règlement des différends. L'Union européenne joue un rôle moteur. Dans la mesure où le multilatéralisme est en crise, momentanément, passons par le plurilatéralisme. L'idéal serait évidemment de rester dans le cadre du multilatéralisme.

Je souhaite aussi appeler votre attention sur les mesures conservatoires en cas de contentieux avec un autre pays à l'OMC. Ainsi un contentieux est en cours sur l'importation de biodiesel argentin. Il serait pertinent en attendant le jugement que la Commission puisse prendre des mesures conservatoires. L'attente peut durer parfois des années et mettre en difficulté les entreprises concernées.

La réunion est close à 10 h 50.

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Projet de loi de finances pour 2019 - Examen du rapport, en nouvelle lecture

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, l'Assemblée nationale a adopté ce matin, vers six heures, le projet de loi de finances pour 2019 en nouvelle lecture.

Nous pensions disposer du texte avant onze heures, mais ce n'est malheureusement pas le cas. Le rapporteur général et moi-même avons tout de même décidé de maintenir cette réunion afin d'examiner la motion tendant à opposer la question préalable qu'il vous proposera d'adopter formellement, cet après-midi, lors d'une nouvelle réunion à 14 heures, lorsque nous disposerons enfin du texte adopté par nos collègues députés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit de mon onzième projet de loi de finances et je n'ai jamais connu cette situation !

Ces dernières heures, nous avons encore eu des annonces successives contradictoires, par exemple avec le chèque énergie qui a été supprimé, puis rétabli...

Le Gouvernement ne parvient plus à travailler sereinement et il est difficile d'avoir des interlocuteurs, par exemple sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Comme vous le savez, la commission mixte paritaire n'a pu aboutir favorablement, mercredi dernier. Toutefois, nous pouvons nous féliciter que l'Assemblée nationale ait conservé de nombreux apports du Sénat, loin d'être anodins ou de constituer de simples améliorations formelles ou techniques.

Ainsi en est-il, bien évidemment, du gel de la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, la TICPE. Selon le rapport de Joël Giraud, il s'agissait d'adopter l'amendement « technique » du Sénat, c'est surtout un amendement politique. Nos collègues députés ont donc adopté un amendement rédactionnel pour modifier à la marge notre dispositif et faire en sorte qu'il ne soit pas exactement identique...

Nous avons soulevé un certain nombre de difficultés concernant la suppression de la dépense fiscale du gazole non routier. En les mettant en évidence, cela a permis la suppression pure et simple de l'article 19 par l'Assemblée nationale.

On peut également évoquer la réouverture du champ du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aux fenêtres, prévue par un amendement de notre collègue Daniel Grémillet et plusieurs autres de nos collègues, sous-amendé par la commission des finances pour prévoir un plafond afin de limiter la dépense et d'éviter les effets d'aubaine.

Je le dis souvent : le seul tort du Sénat est d'avoir raison trop tôt.

L'Assemblée nationale a également conservé l'extension de l'application du prélèvement forfaitaire unique, le PFU, aux gains issus d'un plan d'épargne en actions en cas de retrait ou de rachat anticipé. Il s'agit de l'article 16 *quater*.

Elle a aussi voté conforme l'article 2 *bis* B qui modifie le régime d'abattement applicable aux indemnités de fonction des élus locaux. Gérald Darmanin aurait sans doute mieux fait de s'abstenir de parler sur ce sujet.

Deux aménagements introduits par notre commission des finances au dispositif Dutreil relatif à la transmission d'entreprises ont également été maintenus en nouvelle lecture, notamment la possibilité de conclure un engagement collectif à titre individuel lorsque les conditions du pacte sont réunies.

L'Assemblée nationale a aussi conservé les aménagements que la commission des finances avait proposés à l'article 56 *bis* relatif à la taxe de séjour.

Nos collègues députés ont par ailleurs confirmé la suppression de plusieurs articles proposée par le Sénat, en particulier l'article 2 *bis* qui prévoyait l'abrogation de l'exonération d'impôt pour les produits de la location d'une partie de la résidence principale ou d'une chambre d'hôte.

Confirmant le vote du Sénat, l'Assemblée nationale est aussi revenue sur la suppression de la taxe sur les friches commerciales qu'elle avait adoptée en première lecture, de même que sur la suppression de la provision pour investissement des SCOP.

L'Assemblée nationale nous a également suivis sur la suppression de la taxe annuelle sur les radioamateurs dont le coût de collecte est de 404 %...

Nos objectifs se sont également rejoints en ce qui concerne le soutien au mécénat avec l'introduction d'une franchise de 10 000 euros en deçà de laquelle le plafond de la réduction d'impôt sur les bénéfices de 5 pour 1 000 du chiffre d'affaires ne s'applique pas, même s'ils ont maintenu l'article en seconde partie plutôt qu'en première.

Nos collègues députés nous ont également entendus sur notre opposition au relèvement à 30 % – contre 20 % – du taux minimum d'imposition applicable aux salaires, pensions et rentes viagères des non-résidents, en adoptant une mesure prévoyant de conserver un taux de 20 % sur la fraction du revenu de source française inférieure à 27 086 euros et d'appliquer le taux de 30 % au-delà. Nous avons donc bien fait de souligner le caractère inéquitable de cette nouvelle imposition.

L'Assemblée nationale a donc tenu compte d'un certain nombre d'apports indéniables du Sénat. Comme l'a souligné Joël Giraud en commission mixte paritaire, la navette parlementaire est quelque chose d'utile. Un grand nombre d'articles a ainsi été retenu dans la forme votée par le Sénat ou tenant compte de ses améliorations.

Pour autant, des divergences importantes subsistent entre nos deux assemblées au regard de l'examen très bref que nous avons pu faire entre 6 et 11 heures ce matin, sur la base des seuls amendements adoptés par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire sans petite loi.

Tout d'abord, le point de vue macroéconomique nous sépare : nous considérons que la baisse des prélèvements obligatoires, à laquelle nos concitoyens montrent leur attachement – sous différentes formes, parfois spectaculaires... –, n'est possible qu'accompagnée de la baisse des dépenses publiques. Et le Gouvernement laisse filer le déficit...

Lorsqu'ils nous ont présenté ce projet de loi de finances, Bruno Le Maire et Gérard Darmanin nous ont expliqué que les déficits excessifs n'avaient plus cours, que nous revenions sous la barre des 3 %, qu'il n'y aurait plus de projet de loi de finances rectificatif... Résultat : on explose tout !

Le redressement des comptes publics n'est pas assuré, tandis que la France se trouve désormais très isolée dans la zone euro en termes de niveau de déficit. Nous avons donné des leçons à tout le monde, et j'imagine que les Italiens doivent aujourd'hui s'amuser de la situation de notre pays. Nous sommes clairement le mauvais élève de l'Europe.

L'article liminaire modifié par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ne tient compte que des mesures nouvelles que contient le projet de loi de finances, telles que la suppression de la hausse des tarifs de la TICPE, l'augmentation des crédits consacrés à la prime d'activité – nous sommes d'ailleurs passés d'un coût de 600 millions d'euros dans l'amendement que le Gouvernement nous a présenté à plus de 2,5 milliards d'euros aujourd'hui – ou encore la renonciation aux nouvelles dispositions prévues au titre de la « niche Copé ».

À l'heure où je vous parle, le conseil des ministres discute de plusieurs milliards d'euros de dépenses supplémentaires – exonération des heures supplémentaires, prime exceptionnelle de 1 000 euros, CSG des retraités, hausse du montant de la prime d'activité,

diverses mesures fiscales... Il s'agit d'une situation absolument ubuesque. Ces dépenses ne figurent pas dans l'article liminaire adopté par l'Assemblée nationale. Tout ce que je vous expose est donc susceptible d'être contredit dans les heures qui viennent.

Cet article liminaire prévoit ainsi un déficit public de 3,2 % du PIB. On est loin des annonces fantastiques du Gouvernement au début de l'examen de ce projet de loi de finances. Aucune mesure concrète de recettes supplémentaires ou de moindres dépenses ne figure dans ce texte. Une taxe GAFA a été annoncée pour le 1^{er} janvier 2019 : j'ai donc demandé au Gouvernement s'il envisageait de déposer un projet de loi de finances mais le Gouvernement est incapable de nous répondre. Soyons sérieux !

Cette prévision de déficit est donc encore incertaine, au même titre que les montants indiqués à l'article d'équilibre.

L'Assemblée nationale a rétabli en nouvelle lecture certaines mesures auxquelles le Sénat s'était fermement opposé telles que la suppression de l'exonération de taxe spéciale sur les conventions d'assurance sur les garanties décès des contrats d'assurance emprunteurs qui va renchérir le coût des emprunts ou la définition des locaux industriels pour la détermination de leur valeur locative.

L'Assemblée nationale a également rétabli le renforcement de la composante de la taxe générale sur les activités polluantes, la TGAP, relative aux déchets, sans tenir compte des déchets qui peuvent réellement être recyclés, alors que le Sénat avait adopté la création d'une franchise. Ce dispositif va entraîner de nouvelles charges pour les collectivités locales. Lors de la concertation, nous devons donc expliquer à nos concitoyens qu'ils vont devoir supporter un surcoût de taxes d'enlèvement des ordures ménagères dans les années à venir.

L'Assemblée nationale a aussi supprimé la proposition du Sénat de relever le plafond du quotient familial, alors qu'il s'agit d'une mesure en faveur du pouvoir d'achat des familles et de justice fiscale.

Elle n'a pas retenu non plus plusieurs dispositions du Sénat qui avaient pourtant été adoptées à l'unanimité ou à la quasi-unanimité : maintien du prêt à taux zéro pour l'acquisition de logements neufs sur l'ensemble du territoire, exonération de fiscalité des sommes mises dans le cadre du loto du patrimoine, publication, en annexe de chaque projet de loi de finances, du code source informatique correspondant aux dispositions fiscales proposées.

Le dispositif de lutte contre l'arbitrage de dividendes, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption de six amendements identiques et des travaux de notre groupe de suivi sur la fraude et l'évasion fiscales, a certes été en partie repris par l'Assemblée nationale, mais tout en étant vidé de l'essentiel de sa portée par la suppression de son volet relatif aux instruments financiers et de son volet « externe ». Il s'agit d'un triste signal encourageant la fraude que je compte bien dénoncer.

L'Assemblée nationale n'a pas non plus modifié les crédits des six missions rejetées par le Sénat de façon telle que se justifierait une évolution de notre position.

Comme vous constatez, les sujets de désaccord entre nos deux assemblées sont nombreux. Si le Sénat rétablissait son texte, une nouvelle navette ne permettrait sans doute pas de faire évoluer la position du Gouvernement ni de l'Assemblée nationale.

De plus, une nouvelle lecture viendrait se télescoper avec l'examen de ce projet de loi que nous examinerons vendredi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Dès lors, je ne vois pas comment nous pourrions respecter le délai constitutionnel de soixante-dix jours. Matériellement, il est donc quasiment impossible de faire une nouvelle lecture complète dans ce calendrier infernal.

Pour toutes ces raisons, je vous propose d'adopter une question préalable que nous ne pourrions voter formellement qu'une fois le texte transmis... Imaginez un instant que nous découvririons une mesure nouvelle qui nous aurait échappé, notre position pourrait encore évoluer...

M. Vincent Éblé, président. – Avant de donner la parole à ceux d'entre vous qui le souhaitent, je voudrais citer le rapport de Joël Giraud à propos de la TICPE et du dispositif adopté par le Sénat : « le rapporteur général constate que cet article apporte une solution technique aux annonces politiques faites par le Premier ministre lors de son discours prononcé devant l'Assemblée nationale le 5 décembre 2018 ».

Voilà qui est tout de même absolument incroyable : à lire Joël Giraud, les députés font de la politique et nous nous contentons d'apporter des solutions techniques. Or il se trouve que ça converge : quelle surprise ! Il est bien connu que les sénateurs ne font pas de politique...

Trois lignes plus haut, on peut ainsi lire : « Cette disposition, proposée par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, avec avis défavorable du Gouvernement, vise à figer les tarifs des taxes intérieures de consommation [...] à leurs niveaux de 2018 ».

Les députés étaient dans un blocage que notre « solution technique » permet de lever. À eux la politique, à nous la technique... Tout cela est bien connu !

M. Philippe Dallier. – Je n'ai rien à ajouter sur la forme. Il me semble que ce projet de loi de finances va faire date. On n'a jamais vu un tel bazar.

Toutefois, je me demande si le plus important n'est pas ailleurs : les prévisions de croissance pour 2019 sont en train de s'effondrer partout dans le monde. Certains économistes prévoient un taux de croissance de 1,3 % l'an prochain, alors que le budget se base sur une hypothèse de croissance de 1,7 %. Le déficit risque donc de se creuser de manière encore plus importante. Mais de cela, personne ne parle...

Cela étant dit, mieux vaut sans doute adopter la question préalable.

J'aimerais savoir si l'Assemblée nationale a maintenu ce que nous avons adopté en ce qui concerne le financement de la Société du Grand Paris, notamment à propos de l'extension de la taxe sur les bureaux aux parkings commerciaux.

M. Jean-Claude Requier. – L'amendement porté par mon collègue Yvon Collin, visant à appliquer un plafond de revenus de 6 000 euros pour l'application de l'abattement dont bénéficient les journalistes au titre de l'impôt sur le revenu a-t-il été maintenu ?

M. Marc Laménie. – Je partage l'argumentaire de notre rapporteur général.

Certaines des mesures annoncées concernent la mission « Sécurités », dont nous avons rejeté les crédits. La prime en question sera-t-elle versée à l'ensemble des forces de police et de gendarmerie ?

Enfin, quelles conséquences ces nouvelles mesures auront-elles sur le remboursement de la dette ?

M. Roger Karoutchi. – Je pense que la manière dont les choses se font en ce moment ne correspond pas aux règles de procédure budgétaire ni même à la Constitution.

Je ne suis pas sûr qu'un recours devant le Conseil constitutionnel n'entraîne pas l'annulation du projet de loi de finances pour 2019. C'est la première fois que je vois un tel désordre, un tel non-respect des institutions parlementaires.

Gérald Darmanin et d'autres nous ont annoncé une réforme de la procédure budgétaire : le moins qu'on puisse dire est qu'elle démarre sous les plus mauvais auspices !

Nous allons discuter du projet de loi de finances cet après-midi et du projet de loi portant diverses mesures d'urgence économiques et sociales vendredi, mais c'est bien la première fois que je vois une telle contrainte s'exercer sur le Parlement : c'est dit à la télévision, c'est promis aux gens, nous sommes donc tenus de le voter !

Ce côté « vu à la télé » commence à bien faire ! C'est la négation même du Parlement. Peut-être faudra-t-il que le Président du Sénat le rappelle au Président de la République et au Gouvernement...

M. Philippe Dominati. – Lorsque le ministre de l'intérieur est venu devant la commission des lois, j'avais proposé de voter un amendement spécifique eu égard aux annonces du Président de la République.

Nous avons procédé à la discussion budgétaire 48 heures après, et le Gouvernement n'a pas été en mesure de s'adapter.

Pour autant, notre opposition aux crédits de la mission « Sécurités » est due à l'augmentation régulière des frais de personnel depuis plus de dix ans, au détriment des moyens.

La somme allouée aux personnels de sécurité, qu'il s'agisse de la police ou de la gendarmerie, à savoir 33 millions d'euros, va encore accroître ce déséquilibre, dénoncé à plusieurs reprises par la Cour des comptes. Ces 33 millions d'euros auraient permis de remettre à l'équilibre les crédits du parc automobile et d'empêcher ainsi son vieillissement.

M. Jacques Genest. – Roger Karoutchi, nous sommes désormais dans le monde nouveau : tout est donc bouleversé !

Depuis quelques semaines, le Gouvernement s'est aperçu de l'existence des élus locaux. Je suis donc content que les dispositions introduites par l'amendement de Charles Guené n'aient pas été supprimées par l'Assemblée nationale, malgré un amendement de suppression déposé par un député Modem des Bouches-du-Rhône – le même qui avait écrit dans un rapport qu'il ne devrait pas y avoir de communes dont la population soit inférieure à 5 000 habitants...

Il faudra faire savoir à nos collègues élus locaux que le Sénat, une nouvelle fois, a protégé la démocratie locale qu'ils représentent.

M. Claude Raynal. – Nous comprenons l'esprit et la motivation de cette question préalable, même si nous nous abstenons.

Monsieur le rapporteur général, vous avez, de manière brillante, mais rapide, présenté les apports du Sénat retenus par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une avancée par rapport à l'année dernière.

Peut-être pourriez-vous nous en dresser une liste exhaustive ? Dans le contexte actuel, il me semble utile de montrer ce que le Sénat apporte à la loi.

Mme Nathalie Goulet. – Je n'ai pas autant d'expérience que le rapporteur général, mais je ne peux que souligner l'instabilité effrayante dans laquelle nous nous trouvons.

Par ailleurs, il me semble qu'il faudrait réactiver le groupe de suivi sur la fraude et l'évasion fiscales. Le juge Prats a beaucoup communiqué sur la fraude liée aux faux numéros INSEE dont le coût est évalué à 14 milliards d'euros. D'autres médias s'en sont également fait l'écho.

J'ignore si l'Assemblée nationale a conservé la disposition que nous avons adoptée, mais je pense qu'il faudra réactiver notre groupe de suivi et l'inscrire dans un calendrier précis. Il s'agit de faire rentrer de l'argent et de compenser le coût des mesures annoncées.

Mme Christine Lavarde. – Nos collègues députés ont compris qu'il y avait un problème en ce qui concerne l'application de la taxe sur les locaux de bureaux applicable aux parkings commerciaux et ont adopté un amendement de Gilles Carrez. Il s'agit d'une solution à moitié satisfaisante, mais qui va dans notre sens. Toutefois, le financement de la Société du Grand Paris (SGP) n'est pas encore bouclé.

Une partie des amendements techniques que j'avais déposés sur les collectivités locales a été reprise et une autre ne l'a pas été, alors qu'il s'agissait du même raisonnement, sur un autre objet. J'ai un peu de mal à saisir la logique qui a prévalu à ce choix.

Je vous invite enfin à lire le rapport qu'a publié l'Assemblée nationale : je sais qu'il est rédigé en peu de temps, mais de là à contenir de non-sens qui dénaturent nos propos...

M. Emmanuel Capus. – Le groupe Les Indépendants, par principe, est quelque peu hostile aux questions préalables. Toutefois, compte tenu du contexte, nous ne nous y opposerons pas.

On peut critiquer la façon dont les choses se sont passées, mais il faut également tenir compte de la situation extrêmement inquiétante, quasi insurrectionnelle, dans laquelle nous nous trouvons.

On peut aussi se féliciter du fait que l'Assemblée nationale, pour une fois, comme l'a souligné Claude Raynal, ait écouté le Sénat. Il me semble que beaucoup plus de nos

apports ont été repris que les années précédentes. Est-il trop tard ? Il me semble donc que nous sommes dans le jeu normal de la navette.

Au regard de l'antiparlementarisme profond qui traverse notre société, à un moment où les gens sur les barrages expliquent que le Sénat ne sert à rien et qu'il faudrait faire la loi à coups de référendums d'initiative citoyenne, nous devons saluer l'utilité de notre assemblée, particulièrement écoutée par rapport aux années précédentes. Efforçons-nous de voir le verre à moitié plein.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je ne peux que rejoindre la protestation générale sur les délais et sur le fait que nous délibérons sans disposer de la petite loi. Tout cela n'est ni intelligible ni lisible, à l'image de la situation d'ensemble.

Nous pouvons aussi nous interroger sur la sincérité du budget tel qu'il va être adopté *in fine* par l'Assemblée nationale. La présentation d'un projet de loi de finances rectificative devient sans doute nécessaire.

Aujourd'hui, tout est possible. Parmi les mesures qui vont être décidées en conseil des ministres et proposées au Parlement figurent des mesures de relance dont nous ignorons encore les effets... Nous devons rester fermes sur les principes et rappeler qu'il est impossible de traiter de ces questions aussi vite, sans expertise, et de manier ainsi des milliards d'euros.

J'entends ce que dit Roger Karoutchi sur l'intelligibilité et la sincérité du budget, mais ne rajoutons pas de la crise à la crise. Il ne manquerait plus que le Conseil constitutionnel annule le budget pour donner l'impression que tout est à terre...

Insistons sur le fait que nous sommes dans notre rôle. Nous voulons délibérer sur des textes clairs : ce n'est pas le cas. Nous souhaitons qu'une politique fiscale et financière lisible se dégage : ce n'est pas le cas non plus. Il sera nécessaire de revenir sur ces questions dès le mois de janvier prochain, *via* un projet de loi de finances rectificative.

Essayons de garder une certaine hauteur, car nous savons qu'il était nécessaire d'adopter un certain nombre des mesures qui vont être prises pour éteindre l'incendie. La question préalable ne doit pas servir de prétexte pour tout jeter. Comme l'a souligné Emmanuel Capus, nous devons aussi montrer l'utilité des apports du Sénat et notre rôle de balancier, de stabilisateur, dans ce moment si difficile.

M. Pascal Savoldelli. – La question préalable est-elle posée au nom de la commission des finances ou est-elle assumée par la majorité du Sénat ? Il s'agit d'une question de clarté politique.

Nous dénonçons tous la cacophonie actuelle, mais beaucoup de nos amendements qui n'ont pas été adoptés par la majorité sénatoriale, ce qui est tout à fait normal, sont aujourd'hui au cœur de l'actualité politique. Je pense, par exemple, à l'augmentation du nombre de tranches de l'impôt sur le revenu. Vous avez rejeté notre proposition, dont acte. Nous pourrions aussi évoquer la *flat tax* ou d'autres dispositions encore.

Cette question préalable doit donc être bien identifiée politiquement : c'est celle de la majorité du Sénat.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette année, la question préalable a un caractère éminemment technique : nous sommes dans l'impossibilité matérielle

de faire une nouvelle lecture sérieuse. Mais vous avez raison, Pascal Savoldelli, elle a aussi un caractère politique indéniable.

Un point pourrait faire consensus : notre procédure parlementaire budgétaire a vécu. Elle est devenue totalement obsolète.

Le président Vincent Éblé et moi-même avons fait une contribution commune dans le cadre de la révision constitutionnelle, dénonçant le rythme totalement délirant dans lequel nous nous inscrivons en décembre, alors que nous sommes beaucoup plus disponibles le reste de l'année. Notre calendrier est très déséquilibré. La loi de règlement ne passionne pas les foules, et ce d'autant moins qu'on ne peut amender ce texte...

Un meilleur équilibre de nos travaux pourrait passer par l'adoption, au printemps, de la loi de règlement et des orientations budgétaires. À l'instar de ce qui fait dans d'autres pays, je plaide pour que les mesures fiscales nouvelles soient prévues dès l'été, ce qui permettrait d'éviter ces cafouillages permanents sur la fiscalité des entreprises, par exemple, ou encore sur des sujets aussi techniques que la fiscalité des parkings ou des entrepôts...

Si les Français connaissaient les conditions dans lesquelles sont votés les impôts, je pense qu'ils seraient encore plus révoltés. Objectivement, il est honteux d'adopter des mesures sans simulation pour s'apercevoir six mois après qu'il faut les rectifier !

Avec ce nouveau calendrier, il nous serait possible d'étudier vraiment les mesures fiscales nouvelles à partir de simulations.

En ce qui concerne la Société du Grand Paris, Philippe Dallier, et comme l'a souligné Christine Lavarde, l'Assemblée nationale a maintenu l'existence d'une taxe applicable aux parkings dont les contours me semblent quelque peu modifiés.

Claude Raynal, je ne suis pas en mesure de vous dresser la liste exhaustive des apports du Sénat que nos collègues députés ont retenu, mais vous l'aurez dans le rapport écrit.

Jean-Claude Requier, la persévérance paie : l'article 2 *bis* C a été maintenu et le plafond de 6 000 euros a bien été instauré pour l'abattement dont bénéficient les journalistes.

Marc Laménie et Philippe Dominati m'ont interrogé sur les moyens dédiés à nos forces de sécurité et notamment à leur équipement. Le président Éblé me montrait à l'instant un nouveau tweet indiquant que le Gouvernement allait débloquer le paiement des heures supplémentaires des policiers, soit 275 millions d'euros. Je ne sais pas où il compte trouver ces crédits... Décidément, il n'y a plus d'équilibre budgétaire.

Roger Karoutchi, le Conseil constitutionnel, statuant sur la loi TEPA (Travail, emploi, pouvoir d'achat) n° 2007-1223 du 21 août 2007, a disposé, le 16 août 2007 : « il incombe au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative lorsque les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale s'éloignent sensiblement des prévisions ».

La croissance pour 2018 est revue à la baisse et dix milliards d'euros de baisse de recettes ou de dépenses supplémentaires ont été annoncés.

Certes, en 2008, lors de la crise financière, une loi dont le projet avait été présenté en conseil des ministres un lundi a été promulgué dès le jeudi. Mais la situation me semble

bien différente ! Le ras-le-bol fiscal auquel nous assistons n'est pas né spontanément : il représente la conséquence de mesures décidées par le Gouvernement. Le Sénat – souvenez-vous de l'intervention de notre collègue Jean-François Husson l'an passé – n'a pourtant cessé de le mettre en garde. L'incendie qu'il nous est demandé d'éteindre aurait pu être évité. Nous avons assumé nos responsabilités encore cette année, notamment en votant l'amendement, assorti d'explications des plus floues, présenté par Gérard Darmanin sur la prime d'activité, dont le coût initial de 600 millions d'euros devrait finalement s'établir à 2,6 milliards d'euros. Le Sénat n'a pas jeté d'huile sur le feu ; il a, au contraire, accepté de s'écarter sensiblement de ses convictions pour participer à la résolution de la crise et s'y résoudra à nouveau vendredi. Je suis cependant convaincu que la déception des Français sera grande au mois de janvier, lorsqu'il apparaîtra évident que, compte tenu du prélèvement à la source, certaines mesures annoncées, notamment la défiscalisation des heures supplémentaires, ne s'appliqueront qu'avec un délai de plusieurs mois. Il en sera de même pour l'exemption de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) sur certaines pensions de retraite. Là encore, le Gouvernement aurait dû entendre les mises en garde du Sénat.

Philippe Dominati, je partage votre analyse sur le malaise des forces de l'ordre. Au-delà du non-paiement des heures supplémentaires et de leur mobilisation considérable sur le terrain, elles souffrent d'un manque regrettable de moyens matériels.

Jacques Genest, la mesure relative à la rémunération des élus n'a posé aucune difficulté à l'Assemblée nationale, preuve que le *buzz* dont elle a fait l'objet n'était que la conséquence du *tweet* malencontreux du ministre.

Claude Raynal, vous disposerez du rapport complet, qui fera mention des apports du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2019, en début d'après-midi. Il paraît effectivement indispensable de rappeler à cette occasion l'utilité de la navette parlementaire, qu'a reconnue avec honnêteté le rapporteur général de l'Assemblée nationale, M. Joël Giraud. Nous disposons de davantage de temps pour étudier les mesures proposées et possédons une expérience différente d'élus locaux ; les apports du Sénat ne se limitent pas à des modifications techniques.

Nathalie Goulet, l'Assemblée nationale n'a pas conservé l'amendement sur la fraude sociale, ce que j'estime regrettable.

Emmanuel Capus, nous essayons d'agir pour le bien commun pour éviter tout blocage du système. Si nous avions, à titre d'illustration, retoqué la mesure s'agissant de la prime d'activité, le Gouvernement aurait été privé de support juridique. Le Sénat, une fois de plus, s'est montré responsable.

Vincent Capo-Canellas, je suis incapable de vous répondre sur l'impact que pourraient avoir les mesures annoncées par le Gouvernement. Je crains toutefois un décalage entre ses annonces et leur mise en œuvre effective, dont les modalités, s'agissant par exemple de l'augmentation de cent euros sur le SMIC et de la défiscalisation des heures supplémentaires, apparaissent fort complexes. Enfin, Pascal Savoldelli, la question préalable que je vous ai présentée est à la fois technique, compte tenu de l'incapacité dans laquelle nous nous trouvons à examiner un texte dans les délais imposés, et la conséquence de nos divergences politiques avec l'Assemblée nationale. Son objet reprend différents sujets dont nous avons débattu lors de la première lecture.

M. Bernard Delcros. – Je rejoins notre rapporteur général : la procédure budgétaire doit évoluer pour nous permettre de réaliser un travail sérieux. Dans le contexte actuel, les institutions, qui permettent notre fonctionnement démocratique, apparaissent toutes exposées. Nous devons donc prendre nos responsabilités pour apaiser la situation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous l'avons justement fait en votant l'amendement déposé en seconde délibération par le Gouvernement sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». De même, nous voterons très certainement conforme le projet de loi qui nous sera présenté vendredi, malgré des désaccords évidents.

La réunion est close à 11 h 55.

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi de finances pour 2019 – Examen des amendements de séance, en nouvelle lecture

M. Vincent Éblé, président. – Le texte du projet de loi de finances pour 2019 adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale nous a été officiellement transmis à midi et demi. Or, nous sommes censés l'examiner en séance publique cet après-midi. En conséquence, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est repoussé à l'issue de la discussion générale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il y aurait tant à dire sur ce texte : nous devrions peut-être envisager une véritable nouvelle lecture...

M. Vincent Éblé, président. – Ne nous tentez pas !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Hélas, le délai constitutionnel de soixante-dix jours expire samedi. Je vous proposerai donc d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable.

M. Vincent Éblé, président. – Dans l'hypothèse où la question préalable serait votée par le Sénat, les amendements déposés pour la séance publique deviendraient sans objet. Si leur sort peut sembler scellé, rien ne vous interdit, mes chers collègues, d'afficher à cette occasion une intention politique.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2019.

La réunion est close à 14 h 10.

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

Mardi 18 décembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Nomination d'un rapporteur

Mme Maryse Carrère est nommée 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.

Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – M. Thani Mohamed Soilihi nous expose à présent son rapport sur la proposition de loi, que nous examinons en deuxième lecture, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Cette proposition de loi avait été déposée le 6 décembre 2017 à l'Assemblée nationale par MM. Olivier Faure, Serge Letchimy et les membres du groupe Nouvelle Gauche et apparentés, puis adoptée le 18 janvier 2018.

Comme l'a souligné à plusieurs reprises Serge Letchimy, également rapporteur à l'Assemblée nationale, ce texte est inspiré du rapport d'information de 2016 sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, que nous avons réalisé au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer avec nos collègues Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu. Il vise à lutter contre les situations d'indivision inextricables qui existent dans les territoires ultramarins. Cette indivision durable et généralisée s'explique par diverses raisons propres à chaque territoire, développées dans notre rapport.

En raison du nombre des indivisaires et de leur éparpillement géographique notamment, l'unanimité est particulièrement difficile à obtenir, ce qui bloque tout projet de vente ou même de réhabilitation des biens. Cette situation stérilise une grande partie du foncier disponible sur des territoires où celui-ci est rare. L'activité économique, tout comme la politique d'équipement des collectivités, en sont entravées.

La proposition de loi que nous examinons prévoit donc la mise en place d'un dispositif dérogatoire et temporaire de sortie d'indivision, applicable jusqu'au 31 décembre 2028.

À l'issue de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 1^{er} du texte prévoyait que les biens indivis situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, et relevant de successions ouvertes depuis plus de cinq ans, pouvaient faire l'objet d'un partage ou d'une vente à l'initiative des indivisaires titulaires en pleine propriété de plus de la moitié des droits indivis.

Ce dispositif ne s'appliquait pas si l'un des indivisaires se trouvait dans une situation de faiblesse protégée par la loi. Étaient ainsi concernés : le conjoint survivant ayant sa résidence dans le bien, le mineur ou le majeur protégé sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille, ou l'indivisaire présumé absent, sauf autorisation du juge des tutelles.

L'article 2 de la proposition de loi autorisait le notaire à accomplir la vente ou le partage à défaut d'opposition des indivisaires minoritaires, dans les trois mois suivant la notification du projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, sa publication dans un journal d'annonces légales ainsi que sa publicité par voie d'affichage et sur un site internet.

En cas d'opposition d'un ou plusieurs indivisaires minoritaires, les indivisaires majoritaires qui souhaitaient vendre le bien ou procéder à son partage devaient saisir le tribunal. En cas d'opposition, donc, le projet ne pouvait être mené à son terme sans une intervention du juge.

Les articles 3 et 4 avaient été supprimés et intégrés à l'article 2, pour une meilleure lisibilité de la procédure.

L'article 5, ajouté par l'Assemblée nationale, visait à adapter le dispositif d'attribution préférentielle, prévu au 1^o de l'article 831-2 du code civil, aux spécificités polynésiennes. Il permettait à un héritier copropriétaire ou au conjoint survivant de demander l'attribution préférentielle du bien, s'il démontrait qu'il y avait sa résidence « par une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande ». Cette attribution préférentielle s'exerçait sous le contrôle du juge, puisqu'elle ne pouvait être demandée que dans l'hypothèse d'un partage judiciaire.

L'article 6, également ajouté par l'Assemblée nationale, visait à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté, par un héritier omis.

Le dispositif proposé revenait à écarter l'application du premier alinéa de l'article 887-1 du code civil qui dispose que « le partage peut être [...] annulé si un des cohéritiers y a été omis », dans l'hypothèse où l'omission résulterait d'une erreur ou d'une ignorance. L'héritier omis ne pouvait alors que « demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage ». Pour éviter d'éventuels abus, cette dérogation était limitée aux hypothèses dans lesquelles le partage a été fait en justice.

Tout en s'inscrivant dans la continuité des travaux engagés par l'Assemblée nationale, en première lecture, le Sénat avait apporté au texte d'importantes modifications dans le sens de l'efficacité et de la sécurité juridique.

À l'article 1^{er}, nous avons étendu l'application du dispositif dérogatoire aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Nous avons ensuite prévu qu'il ne s'appliquerait qu'aux successions ouvertes depuis plus de dix ans (au lieu de cinq), pour permettre aux héritiers d'exercer pleinement les

actions ouvertes par le code civil, comme l'action en possession d'état pour établir une filiation *post mortem* avec le *de cuius*, qui se prescrit par dix ans, ou l'option successorale qui peut être exercée par l'héritier dans ce même délai.

Enfin, par souci de cohérence, nous avons modifié, pour les territoires concernés, la majorité requise pour effectuer des actes d'administration ou de gestion, jusqu'à présent fixée aux deux tiers des droits indivis, en la ramenant à la moitié des droits indivis, pour éviter qu'il soit plus difficile d'effectuer ces actes que de procéder à des actes de disposition, puisque la proposition de loi autorise la vente ou le partage du bien à l'initiative des indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis.

À l'article 2, en cas de projet de vente du bien à une personne étrangère à l'indivision, nous avons prévu la possibilité pour tout indivisaire qui le souhaiterait d'exercer un droit de préemption, pour se porter acquéreur du bien aux prix et conditions de la cession projetée.

Enfin, en séance publique, nous avons adopté un amendement de notre collègue Guillaume Arnell qui portait de trois à quatre mois le délai dont disposeraient les indivisaires pour s'opposer à la vente ou au partage d'un bien immobilier, lorsque ces indivisaires sont nombreux ou domiciliés, pour certains, à l'étranger.

Pour encourager les héritiers à partager les biens indivis, nous avons introduit dans le texte un nouvel article 2 *bis* qui mettait en place une exonération de droit de partage de 2,5 % pour les immeubles situés dans les territoires ultramarins concernés par le dispositif dérogatoire de sortie d'indivision.

Nous avons également introduit dans le texte à l'initiative de Lana Tetuanui un nouvel article 5 A qui consacrait la possibilité de procéder, en Polynésie française, à un partage du bien par souche, quand le partage par tête est rendu impossible en raison notamment du nombre d'héritiers ou de l'ancienneté de la succession.

À l'article 5, nous avons étendu aux autres collectivités ultramarines visées par le texte l'attribution préférentielle du bien au conjoint survivant ou à un héritier copropriétaire, mécanisme créé pour la Polynésie française.

Nous avons procédé à la même extension, à l'article 6, s'agissant de la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté par un héritier omis, en limitant l'action de celui-ci à « demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage ».

Le Sénat avait adopté la proposition de loi ainsi modifiée le 4 avril 2018.

Elle a ensuite été adoptée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 12 décembre 2018, sans modifications substantielles. L'Assemblée a adopté trois amendements de précision rédactionnelle déposés par le rapporteur, ainsi que cinq amendements du Gouvernement : le premier levait un gage prévu par le Sénat à l'article 2 *bis* ; les trois suivants retiraient du texte, en accord avec les parlementaires polynésiens, les dispositions relatives à la Polynésie française, afin de les renvoyer au projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et au projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, présentés en conseil des ministres et déposés sur le bureau du Sénat le mercredi 12 décembre, dont

l'examen devrait avoir lieu au cours du premier semestre 2019. Le dernier amendement adopté apportait une clarification rédactionnelle.

Mises à part les modifications concernant la Polynésie française, les modifications apportées au texte du Sénat sont minimales. Je vous propose en conséquence d'adopter sans modification le texte transmis par l'Assemblée nationale afin qu'il puisse être définitivement voté par le Parlement avant la fin de l'année 2018, soit environ un an après son dépôt.

Les craintes de certains de nos collègues quant à l'aboutissement rapide de la navette parlementaire se révéleront alors infondées ! Je me réjouis également que notre souci de qualité de la loi ait prévalu.

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes heureux que, sur un sujet aussi stratégique pour les outre-mer, l'Assemblée nationale ait repris notre texte sans beaucoup l'amender. C'est un texte très attendu, et déjà grandement amélioré par notre rapporteur : nous en tenir à la version issue de l'Assemblée nationale en deuxième lecture serait sage en effet, mais le débat reste bien sûr ouvert.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Merci, monsieur le président, d'avoir rappelé le travail effectué ici même en première lecture, qui a consisté à concilier la protection de la propriété – immobilière en l'espèce –, de nature constitutionnelle, et les dérogations nécessaires pour débloquer les indivisions successorales. En séance pourtant, en première lecture, quelques collègues avaient fustigé ce travail et appelé à adopter cette proposition de loi conforme, avec toutes ses lacunes...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2 bis

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'auteur des amendements COM-1 et COM-2 fait valoir que l'article 2 *bis*, qui instaure une exonération temporaire de droit de partage au bénéfice des collectivités concernées par la procédure dérogatoire de sortie d'indivision, n'est pas applicable dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon. Ce point avait été soulevé en séance publique au Sénat en avril dernier par Michel Magras et Guillaume Arnell. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, qui a amendé cet article pour lever le gage, n'ont pas procédé à la suppression de la référence à ces trois territoires. Compte tenu de l'accord qui existe entre les deux assemblées sur l'ensemble de ce texte et de la volonté de l'adopter au plus vite, je vous propose d'écarter ces deux amendements.

Je m'engage à approfondir cette question et, si l'auteur de ces amendements avait raison, à déposer un amendement écartant ces trois territoires du dispositif d'exonération dans le prochain véhicule législatif approprié. En tout état de cause, dans l'hypothèse où l'auteur aurait raison, les dispositions adoptées à l'article 2 *bis* seraient inopérantes et ne pourraient trouver à s'appliquer dans ces territoires.

M. François Pillet. – Si, à la conférence du stage du barreau de Paris, était posé le sujet suivant : « faire confiance, est-ce faire preuve d'une faiblesse de la personnalité ? », il faudrait naturellement répondre par la négative s'il s'agit de faire confiance à notre rapporteur ! Ses qualités de juriste et sa fine connaissance de la sociologie et de l'histoire de ces territoires sont à nouveau confirmées dans ce remarquable travail.

M. Jean-Pierre Sueur. – Jean-Pierre Chevènement avait coutume de dire qu'en certaines circonstances, et en certaines circonstances seulement, le godillot était une chaussure utile. De la même manière, il peut arriver – et nous eussions aimé que cela arrivât la semaine dernière – que le vote conforme soit utile, voire nécessaire. Je crains même que l'on dise aux députés jeudi et aux sénateurs vendredi que s'ils avaient la fantaisie de déposer des amendements, ils seraient non seulement contraints de revenir siéger entre Noël et le jour de l'an, mais encore fustigés sur les ronds-points pour avoir ralenti la procédure législative ! Peut-être y aura-t-il à l'avenir une procédure super accélérée... Nous ne sommes guère favorables aux dérogations à la loi fiscale, mais ces territoires ont certes des spécificités et, compte tenu des engagements du rapporteur à utiliser le prochain véhicule législatif, nous suivrons son avis.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-2.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose que, conformément à la position de notre rapporteur et de notre commission, nous ne nous réunissions pas cet après-midi pour examiner d'éventuels amendements de séance, nous y serions défavorables par cohérence.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 9 h 25.

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Nomination d'un rapporteur

M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur sur le projet de loi organique n° 198 (2018-2019) portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française (procédure accélérée) et sur le projet de loi n° 199 (2018-2019) portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (procédure accélérée).

Amélioration de l'efficacité des fiches S - Examen du rapport d'information

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons ce matin deux sujets liés à la lutte contre le terrorisme : un rapport d'information sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S et une communication sur la mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Ces travaux arrivent à maturité au moment où la lutte contre le terrorisme est d'une actualité brûlante, après l'odieux attentat de Strasbourg. Nous avons conscience que cela peut complexifier l'examen de ces dossiers et, en particulier, le travail de pédagogie souhaité par le rapporteur François Pillet et l'ensemble du groupe de travail sur les fiches S.

M. François Pillet, rapporteur. – Effectivement, les événements dramatiques survenus à Strasbourg rendent notre travail de ce jour un peu plus délicat. Mais les membres

du groupe de travail et moi-même avons souhaité faire un peu de pédagogie sur les fiches S. Même si cet exercice est plus difficile à chaud, il nous appartient de faire preuve de responsabilité et d'assurer l'efficacité de cet outil, au profit des services de renseignement.

Mon raisonnement se déroulera en deux temps : je montrerai tout d'abord que les fiches S sont un outil de travail à l'efficacité prouvée, qui souffre de nombreuses approximations et confusions ; je montrerai ensuite que, si cet outil peut être amélioré à la marge, il ne doit surtout pas être dévoyé, au risque de devenir inutilisable.

S'agissant de la fonction de la fiche S, je vais m'attacher à vous indiquer ce qu'elle est, ce qu'elle n'est pas et ce qu'elle ne saurait être.

Les fiches S ne sont qu'un tiroir d'une commode beaucoup plus large ! Elles constituent effectivement l'une des 21 catégories du fichier des personnes recherchées (FPR), ces catégories étant multiples et variées : aliénés, contrôles judiciaires, police générale des étrangers, interdictions judiciaires du territoire, débiteurs envers le trésor, etc.

Les fiches ne peuvent être inscrites, directement ou à leur demande, que par quatre services : la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ; le service central du renseignement territorial (SCRT) ; la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) ; et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

Il existe 11 catégories de fiches S, de S2 à S16, qui ne caractérisent en aucun cas une dangerosité, mais renvoient uniquement à des profils et des conduites à tenir en cas de contrôle d'une personne fichée.

La fiche S peut concerner toute personne, de toute nationalité, présente sur le territoire national ou non, qui, en raison d'une activité individuelle ou collective, est susceptible, directement ou indirectement, de porter atteinte à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique, mais également toute personne entretenant ou ayant des relations directes et non fortuites avec ces personnes.

Les critères permettant une inscription « S » sont larges et n'exigent pas de rapporter *a priori* des informations circonstanciées quant à la menace que représentent la personne fichée ou ses relations.

La fiche S ne contient pas les informations relatives à un éventuel suivi opérationnel de la personne, sachant que les personnes fichées S ne sont pas toutes des objectifs des services de renseignement. Elle ne contient pas non plus les informations précises à l'origine de l'inscription, lesquelles sont répertoriées dans des fichiers plus opérationnels, et donc confidentiels, comme le fichier de centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux, dit « Cristina », ou le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique, dit PASP.

La durée de conservation est de deux ans, avec renouvellement possible tant que la mesure apparaît nécessaire.

S'agissant des finalités et utilisateurs des fiches S, ils sont multiples.

Il s'agit d'un outil de renseignement permettant de collecter des informations sur une personne identifiée pour le compte d'un service de renseignement prescripteur. C'est un mécanisme passif qui ne permet qu'une collecte ponctuelle d'informations, la fiche ne

s'activant qu'en cas de consultation ou de contrôle. On signalera, par exemple, un passage d'une frontière, le mode de transport utilisé, les motifs de déplacement ou encore des renseignements administratifs.

Concrètement, dans le cadre d'un contrôle routier, les forces de l'ordre effectueront un contrôle d'identité et rechercheront l'identité de la personne dans le FPR. En cas de « *hit* », c'est-à-dire si la personne est identifiée comme ayant une fiche S, le policier ou le gendarme sera alors informé d'une conduite à tenir et des éléments à faire remonter. L'immense majorité des fiches prévoient des vérifications discrètes de renseignement, ne devant aucunement attirer l'attention de la personne.

La fiche S peut être conçue comme un filet lancé en espérant une pêche fructueuse d'informations.

Dès lors que la fiche S constitue un mécanisme de remontée d'informations, et non de placement sous surveillance, cet outil est susceptible de concerner un grand nombre de personnes. En avril 2018, parmi les 26 000 fiches S du FPR, 17 000 étaient liées directement ou indirectement au phénomène de radicalisation. Le FPR fait l'objet de 100 000 consultations quotidiennes, soit 40 millions de consultations par an.

La fiche S remplit également une fonction d'alerte aux services administratifs, en particulier pour la délivrance de passeports ou de visas.

J'en viens aux approximations et confusions dont fait l'objet cet outil, qui, considéré à tort comme un indicateur de dangerosité ou de radicalisation, se retrouve au centre d'une « hystérie politico-médiatique » complètement délétère, tant sur son efficacité que sur l'action des services de renseignement.

Les fiches S ne constituent pas un indicateur de la dangerosité d'une personne.

Toutes les personnes inscrites au FPR et pour lesquelles a été créée une fiche S ne sont pas des objectifs des services de renseignement.

Ainsi, peuvent être inscrites des personnes entretenant ou ayant des relations directes avec des individus faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'État, y compris celles qui ne représentent aucune menace – comme la mère, non radicalisée, d'un adolescent radicalisé. Le fichage de cette catégorie d'individus a pour objectif de permettre aux services de renseignement de recueillir des informations sur un de leurs objectifs, par le biais des contacts qu'il entretient avec son entourage.

La fiche ne comprend qu'un nombre très limité d'informations et ne mentionne pas les raisons précises de l'inscription de la personne. Aucun antécédent n'est mentionné. C'est pourquoi, notamment, il n'existe aucun classement, aucune hiérarchisation des personnes inscrites au FPR avec une fiche S.

Celle-ci ne constitue pas plus un outil de suivi de la radicalisation, contrairement au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

En effet, les services de renseignement y ont aussi recours dans le but de recueillir des informations ou d'effectuer des investigations pour d'autres finalités que la prévention du

terrorisme, notamment la contre-ingérence, le contre-espionnage ou la lutte contre les extrémismes violents. Peuvent ainsi figurer au FPR, avec une fiche S, les personnes appartenant aux mouvements hooligans, aux mouvances d'ultradroite ou d'ultragauche.

Loin d'être un outil de suivi de personnes considérées comme dangereuses ou radicalisées, la fiche S vise donc à recueillir, de manière confidentielle, des informations sur certains individus.

Peut-elle être améliorée ?

Il faut surtout que l'outil ne soit pas dévoyé, ce qui suppose la préservation d'un certain nombre de principes fondateurs.

Il importe, tout d'abord, de ne pas réduire le champ des fiches S aux personnes les plus dangereuses. Ce serait catastrophique sur le plan opérationnel, le dispositif n'ayant d'intérêt que s'il permet une remontée d'informations *via* des personnes qui ne sont ni dangereuses ni radicalisées.

Pour éviter les phénomènes d'« hystérie », la possibilité de débaptiser une partie des fiches S a été évoquée au sein du groupe de travail. Je crains que cette solution ne soit inefficace, car il faudra bien donner un nouveau nom à l'outil et rien n'aura changé sur le fond.

Par ailleurs, l'élargissement des personnes habilitées à consulter les fiches S serait inopérant et risqué sur le plan opérationnel. En effet, il nuirait à l'objectif de confidentialité.

Confier ce type d'informations aux maires, par exemple, ne me semble pas envisageable. Le maire prendrait également des risques. Imaginez la réaction de la population s'il arrivait malheur, du fait d'une personne radicalisée, sur un territoire et que l'on découvrirait que le maire était informé de cette radicalisation... En outre, il existe un cadre légal permettant déjà l'échange d'informations confidentielles au sein des conseils locaux de sécurité – conseil local ou intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD ou CISPD). De plus, une instruction du ministère de l'intérieur de novembre 2018 a autorisé le préfet à tenir un maire informé des suites données aux informations que celui-ci aura fait remonter. Cette instruction me semble régler le problème de l'information des maires.

Je n'insiste pas sur l'accès des policiers municipaux ou de l'administration pénitentiaire aux fiches S. Tout élargissement me paraît risqué sur le plan opérationnel.

D'autres idées ont été avancées. Les fiches S peuvent-elles, notamment, servir de fondement à des décisions administratives ou judiciaires ? De toute évidence, non ! Nos règles de droit administratif et pénal l'interdisent ; de telles mesures seraient en outre inconstitutionnelles et contraires à nos engagements internationaux.

Mais, au-delà de l'argument de droit, se trouve un argument d'efficacité : le fichier perdrait toute utilité, car les personnes, se sachant fichées, feraient le choix de la clandestinité. Nous enlèverions ainsi une arme aux services qui nous protègent contre le terrorisme. À ce titre, 75 % des 51 attentats déjoués depuis 2015 l'ont été grâce à une utilisation efficace des fiches S.

L'instant est difficile, mes chers collègues, et tout le monde veut, à juste titre, des résultats. Mais ne nous trompons pas de cible ! Ce n'est pas en mettant à mal cet outil que nous réglerons le problème du terrorisme !

M. Philippe Bas, président. – Ce travail de clarification est essentiel, monsieur le rapporteur. De votre rapport, je tire l'enseignement qu'il ne faut pas dénaturer ce dispositif de surveillance, dont nos services de renseignement ont besoin, surtout si cela entraîne les personnes fichées S dans la clandestinité.

À la fin de votre exposé, vous insistez, sous l'angle strict de l'efficacité, sur le fait que de nombreux attentats déjoués l'ont été à partir d'un travail de surveillance qui a commencé par une simple fiche S. C'est un argument très important ! Les fiches S ne peuvent effectivement pas être regardées comme inefficaces, sous prétexte que des personnes fichées S commettent des attentats. Cela révèle, au contraire, que l'on a bien fait d'entreprendre une première surveillance de ces individus, même si celle-ci n'a pas donné d'indice d'un prochain passage à l'acte, et démontre toute l'utilité de ce maillon de notre chaîne de renseignement, qui doit absolument être préservé.

Je reviens sur un point de procédure. Qui peut procéder à l'ouverture d'une fiche S ? À quel niveau hiérarchique ?

M. François Pillet, rapporteur. – J'ai mentionné les quatre services habilités à ouvrir une fiche S. Je ne peux pas vous apporter plus de précision, mais je ne pense pas que la décision soit prise au plus haut de la hiérarchie.

M. Alain Richard. – C'est une décision collégiale !

M. Philippe Bas, président. – Si je pose cette question, c'est dans l'hypothèse suivante : si une inscription « S » pouvait déboucher sur la mise en place d'un bracelet électronique, une assignation à résidence ou encore une expulsion, il suffirait alors à quelques milliers de fonctionnaires de police de placer un individu dans le fichier pour restreindre, de fait, sa liberté. C'est impensable ! Ce serait un bien trop grand pouvoir accordé à ces fonctionnaires !

M. François Pillet, rapporteur. – Vous évoquez un *remake* moderne de la lettre de cachet !

M. Henri Leroy. – Comme le rapporteur l'a très bien expliqué, les fiches S ne sont qu'un outil de travail, dont la fonction est très souvent dévoyée par les journalistes. Il s'agit de concentrer, sur un document, des conduites à tenir permettant aux forces de sécurité de faire remonter des informations sur un individu susceptible d'être dangereux pour la sécurité des citoyens et de l'État, ou sur son entourage. À cet égard, la fiche S pourrait relever du classement « confidentiel défense », car livrer ces informations à des personnes qui n'auraient pas la formation et les capacités de les analyser serait également dangereux. J'adhère donc totalement, pour avoir participé aux différentes réunions du groupe de travail, aux préconisations de notre rapporteur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue le travail de notre rapporteur. Je suis en total accord avec sa proposition de ne pas transmettre les fiches S aux maires. C'est une proposition démagogique. Que fera le maire de ces signalements ? De quels pouvoirs dispose-t-il ? Comment ne pourra-t-on pas lui reprocher d'avoir été informé si un problème survient ?

Dans le cadre de ce rapport, deux choix s'offraient à nous.

Pour l'attentat de Strasbourg, on a entendu des milliers de fois l'expression « M. X, fiché S » – expression dont personne ne sait ce qu'elle signifie – et cela a suscité de très nombreuses réactions, y compris, hélas, parmi les responsables politiques. Pourquoi cette personne, fichée S, n'a-t-elle pas été « mise à l'abri » ? Comment une personne fichée S peut-elle se balader dans la nature ? Simplement, répondons-nous, parce que la plupart des fichés S n'ont commis aucun crime ou délit et que, pour être incarcéré ou empêcher de nuire en France, il faut une décision motivée, voire judiciaire.

Si l'on ajoute à cela que le FPR comprend 21 catégories, dont la catégorie S, à l'intérieur de laquelle sont énumérés 11 cas de figure, on saisit l'extrême complexité de la problématique.

Il y avait donc deux solutions et, pour ma part, j'étais tenté d'opter pour la seconde – peut-être démagogique, pardonnez-moi –, consistant à changer la locution « fiche S », devenue le support d'un véritable fantasme collectif. Mais, comme le souligne le rapporteur, cela ne changera rien au fond.

On aurait pu également envisager de découper le fichier en plusieurs sous-fichiers, car, il faut aussi le dire, ce peut être le coiffeur ou l'amie d'enfance d'une personne susceptible de commettre un acte terroriste qui va s'y retrouver inscrit. Mais le rapporteur a expliqué les problèmes que cela engendrerait.

Quoi qu'il en soit, le rapporteur a défendu la proposition consistant à expliquer inlassablement les choses. J'y souscris, mais je crains que le rapport n'ait pas toute la force souhaitée sur le plan médiatique.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je remercie le rapporteur de nous avoir expliqué aussi clairement le fonctionnement de ces fiches S. Les Français ont découvert leur existence avec les attentats de 2015 ; personne, auparavant, ne se posait de question à ce sujet.

La pédagogie est essentielle. Attention à ne pas faire de surenchère sur l'utilisation de ces fiches : cela ne sert à rien, voire crée de l'angoisse et complique la gestion de ces personnes. Le rapport du Sénat sur la menace terroriste publié en juillet dernier a du reste montré que la DGSI avait les moyens de les suivre – et certaines parmi elles sont susceptibles de commettre des attentats.

Maire pendant de nombreuses années dans le Val-d'Oise et très impliquée dans ces questions, j'ai toujours été opposée à la communication des fiches S aux maires, car que feraient-ils de la plupart des informations qu'elles contiennent, hors l'hypothèse où elles concerneraient le personnel municipal ? Le maire peut même gêner les services dans la gestion de ces personnes ! Expliquons à nos concitoyens que les fiches S existent depuis longtemps, qu'elles ne sont qu'un outil parmi d'autres, que la situation dans laquelle nous sommes est complexe et va malheureusement durer longtemps, et que chacun doit avoir la sagesse de laisser les services travailler avec les outils dont ils ont besoin.

Mme Marie Mercier. – Lorsque j'étais maire, j'ai appris incidemment que deux fichés S vivaient dans la même rue. L'un travaillait dans le nucléaire, l'autre dans le transport pour enfants. Vous imaginez mon épouvantable inquiétude quand je l'ai su, puis quand j'ai envisagé que les voisins l'apprennent ! J'ai donc demandé à la police municipale de se

renseigner sur ces personnes : les retours ont révélé que ces familles ne faisaient aucunement parler d'elles, mais à l'époque, j'étais totalement désarmée. À présent que nous disposons du rapport de M. Pillet, travaillons avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) pour rassurer les élus et ramener le calme dans les esprits.

M. Arnaud de Belenet. – J'ai compris que le rapporteur trouvait déraisonnable de donner aux maires l'accès au fichier, mais qu'il n'était pas hostile à ce que soit formalisée la communication au maire, par le préfet, du nom des personnes y figurant. Cela permettrait en effet de structurer une pratique qui existe, mais qui dépend du bon vouloir et de la disponibilité du préfet et de ses services. Au fond, il ne me semble pas illégitime que l'on puisse indiquer aux maires les noms des personnes figurant dans ce fichier car, disposant déjà d'un grand nombre de capteurs de différentes natures – écoles où les enfants des fichés S sont scolarisés, police municipale, services sociaux, *etc.* –, ils pourront d'autant mieux renseigner les services de l'État. Pour l'heure, le maire qui fait un rapport circonstancié aux services du préfet ne sait pas quelle suite pourra lui être donnée, ce qui peut l'inciter à accroître une surveillance qui n'est pas toujours légitime.

Mme Brigitte Lherbier. – Merci pour votre passionnante présentation, monsieur le rapporteur. Le fichier contient-il des subdivisions ou des critères de dangerosité ?

M. François Pillet, rapporteur. – Non.

Mme Brigitte Lherbier. – Indique-t-il des modes de filature spécifique ?

M. François Pillet, rapporteur. – Non plus.

Mme Brigitte Lherbier. – Je veux apporter un témoignage sur le système « voisins vigilants ». Certains riverains m'ont alertée après avoir vu arriver dans leur quartier de grosses voitures aux vitres teintées immatriculées en Belgique. Premier réflexe du maire dans cette situation : s'en ouvrir au préfet. Un commissaire spécialisé m'avait alors dit de ne pas ébruiter ces éléments pour ne pas me mettre en danger. Car les maires aussi peuvent se mettre en danger en détenant de telles informations ! Comme Mme Mercier, l'explication de ce matin m'aurait, à l'époque, rassurée. Tout ce que veulent les maires, c'est la certitude que les informations qu'ils transmettent seront bien exploitées.

M. André Reichardt. – Je félicite à mon tour le rapporteur et les membres du groupe de travail. Il est à l'honneur du Sénat et de notre président de commission d'en avoir pris l'initiative, car les confusions et les propositions à la Géo Trouvetou restent nombreuses... Une vulgarisation de ce rapport, à l'initiative du Sénat, serait donc bienvenue.

Le terroriste arrêté à Paris au printemps a de la famille à Strasbourg. J'avais à l'époque demandé aux services du préfet un point sur la situation du terrorisme islamique dans le Bas-Rhin. Cette réunion a eu lieu le 21 septembre. Nous avons été informés à cette occasion que le département abritait 273 fichés S et 40 personnes « susceptibles de passer à l'acte d'un moment à l'autre » – c'est ainsi qu'ils nous ont été présentés... La question de savoir pourquoi rien n'est fait pour les en empêcher n'a alors pas manqué de fuser. Avez-vous connaissance d'une sous-catégorie de ce fichier concernant ces personnes ?

Je suis bien sûr totalement d'accord avec l'impossibilité de divulguer les informations du fichier aux maires. Roland Ries aurait-il eu connaissance des 40 personnes

susceptibles de passer à l'acte, il n'aurait pas été davantage en mesure, avec sa police municipale, d'empêcher l'attentat.

J'ai moi aussi, en tant que maire, eu l'occasion de faire remonter des informations transmises par mes concitoyens – voiture aux vitres teintées d'où sortent des hommes munis de valises remplies d'argent, ce genre de choses –, et de rester ignorant des suites qui leur ont été données... jusqu'au moment où, deux ans après, le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) est intervenu. Faire bénéficier les maires d'un meilleur suivi de leurs signalements me semble souhaitable.

En Alsace, je suis certain que 95 % des maires souhaitent l'instauration d'un fichier domiciliaire, et ce pour 36 000 raisons, à commencer par le signalement des enfants non scolarisés, par exemple.

Mme Esther Benbassa. – Je voudrais féliciter le rapporteur, qui nous a donné de très nombreux renseignements de manière très synthétique, ce qui nous permettra de transmettre dans un langage clair le contenu de son rapport.

À en entendre les conclusions, on se demande d'où vient la fixation sur ce fichier. Comme s'il allait régler magiquement tous les problèmes ! De toute évidence, ce n'est pas lui qui arrêtera le terrorisme, même si 75 % des attentats déjoués l'ont été grâce à sa consultation.

Il y a un vrai travail à faire en prison. Malheureusement, il n'est pas fait et les journalistes n'y attachent pas une grande importance. Or la plupart des terroristes sont passés par la case prison, où ils se radicalisent. Il est trop simple de tout réduire à la question du FPR, qui contient des mineurs, des écologistes, des aliénés, et finalement un peu de tout... Il faudrait donc vulgariser les conclusions de ce rapport auprès des journalistes, qui posent tous les mêmes questions, et approfondir le travail en prison.

M. Philippe Bonnacarrère. – Je voudrais joindre mes remerciements à ceux qui ont déjà été exprimés, à notre président pour avoir choisi ce thème de travail, ainsi qu'à notre rapporteur pour la qualité et la clarté de son exposé. Vous nous avez appris beaucoup, monsieur le rapporteur, et vous nous avez surtout aidés à clarifier les choses, ce qui est toujours précieux dans la vie publique. Vous avez été précis tout en anticipant nos interrogations, aussi n'ai-je aucune question à poser. Nous ressortons tous de cette présentation, je crois, soucieux de propager et de vulgariser vos conclusions. Merci donc, de nous aider à transmettre une information utile à l'ensemble de nos collègues.

M. Jean-Yves Leconte. – Je voudrais à mon tour remercier notre rapporteur ainsi que notre président pour son initiative. Ces conclusions devraient faire référence. Celles de la commission d'enquête sur la menace terroriste avaient plutôt tendance à participer à l'hystérie collective sur les fiches S ; notre groupe avait alors estimé qu'un travail plus spécifique sur le sujet s'imposait...

Il est utile que la personne qui présente un risque soit identifiée, même si cela ne l'empêche pas de passer à l'acte. Si les fiches S donnaient lieu à des mesures de privation de liberté, cela changerait complètement les voies de recours et la nature des métiers du renseignement ; en définitive, cela ne ferait que renforcer l'insécurité, ce qui serait très inopportun.

M. Alain Richard. – Ce travail collectif, en relation avec les responsables des services compétents, est très motivant. On n’a jamais mieux justifié le terme de commissaire !

Au fond, le fichier S est la base de l’alambic, ou le haut de l’entonnoir, si vous préférez. Il n’existe pas en réalité de fichier des personnes réellement menaçantes, mais des extractions, des repérages individuels, qui sont le fruit d’une confrontation d’idées entre les services. Ces repérages peuvent déjà, contrairement à ce que l’on entend souvent, donner lieu à des mesures limitatives de liberté : nous les avons votées il y a peu, elles figurent aux articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et ont toutes été validées par le Conseil constitutionnel.

Ces mesures peuvent s’appliquer à « toute personne à l’égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d’une particulière gravité pour la sécurité et l’ordre publics ». Un arrêté individuel de contrainte peut alors être pris, qui reste soumis au contrôle du juge administratif. C’est non pas une fiche S qui sert de base à cette identification, mais le travail individualisé des services compétents, lequel ne donne pas lieu à un sous-fichier mais peut aboutir, par exemple, à une surveillance électronique, pour une durée limitée. Cela interrompt certes toute activité de renseignement puisque les individus sont alors identifiés. Il n’y a, en toute hypothèse, pas besoin de faire une nouvelle loi pour contraindre des gens identifiés comme dangereux : un dispositif conforme aux droits de l’homme existe.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie à mon tour notre éminent collègue pour la qualité technique de son rapport, ainsi que la dimension pédagogique de son travail, car ce fichier S nourrit l’imagination, et les maires sont tout autant soucieux de détenir des informations utiles que préoccupés de la responsabilité qui pourrait leur incomber de ce fait – surtout si la connaissance de telles informations n’empêche pas un passage à l’acte...

Ce n’est pas servir les maires que de leur communiquer ces fiches puisqu’ils ne sauraient qu’en faire. En revanche, lorsque les services de sécurité ou le préfet ont connaissance de la présence d’un citoyen un peu particulier dans une commune, il y a des moyens informels d’en alerter le maire. Certains maires prennent d’ailleurs soin d’avertir la préfecture ou la police lorsqu’ils repèrent une personne au comportement étrange ; cela ne relève pas de la dénonciation, mais du principe de prévention. Je souhaite moi aussi qu’un suivi de ces signalements soit fait par les services de l’État, et qu’une vraie pédagogie soit faite auprès des maires. Que l’État leur explique, par l’intermédiaire des associations d’élus, comment les choses fonctionnent.

M. Vincent Segouin. – Le rapporteur nous a expliqué que les fiches S n’étaient ni un outil de suivi de la radicalisation ni de mesure de la dangerosité. Ma question est simple : faudrait-il créer un tel outil ?

M. François Pillet, rapporteur. – Je remercie M. Richard d’avoir insisté sur le fait qu’il existait des moyens plus efficaces que la fiche S pour fonder des mesures de contrainte. Aucun critère de dangerosité n’est lié aux fiches S.

L’instruction du ministère de l’intérieur du 13 novembre 2018 répond totalement à vos inquiétudes sur l’information des maires, qui peuvent être destinataires d’informations dans trois hypothèses : lorsqu’ils effectuent eux-mêmes un signalement, un retour sur signalement leur est fait ; ils sont encore informés lorsque les personnes situées dans le bas du spectre devraient faire l’objet d’une prise en charge sociale par les collectivités territoriales ;

ils sont enfin informés ponctuellement des situations individuelles dont ils ont à connaître. Il y a cependant des limites à ce partage d'information : l'échange ne peut avoir lieu que s'il reste confidentiel et sous réserve de l'accord des services de renseignement et du procureur de la République compétent.

Ce rapport sera transmis à l'AMF, qui a la même position que vous tous, chers collègues. Le rapport est attendu, je puis vous le dire.

Je remercie Mme Eustache-Brinio pour ses propos.

Madame Lherbier, les fiches S sont passives, elles ne prévoient donc pas de filature. Tout au plus permettent-elles de faire remonter au service inscripteur de la fiche S les renseignements collectés sur la personne faisant l'objet de la fiche.

Pourquoi les fiches S sont-elles évoquées dans la presse ? Parce qu'elles proviennent du fichier des personnes recherchées, c'est-à-dire du seul fichier qui ne soit pas secret défense.

À l'inverse, le fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) est un fichier protégé par le secret défense.

Si vous autorisez la publication de ce rapport, une infographie publiée sur le site du Sénat vous donnera un certain nombre d'arguments destinés à lutter contre la désinformation sur ce fichier. Je répète que l'efficacité des fiches S repose sur la préservation de leur confidentialité, car toute personne apprenant son fichage risque d'adopter des stratégies d'évitement susceptibles de priver les services de renseignement d'informations essentielles – de même pour son entourage. Je crains donc que les solutions radicales que l'on peut trouver dans les médias ne soient des solutions simplistes ; or il est rare que des problèmes très compliqués puissent se résoudre par des solutions simplistes. Je crains même que l'enthousiasme légitime à lutter plus efficacement contre le terrorisme n'aboutisse, par la révélation des fiches S, à des résultats contraires à ceux poursuivis.

M. Philippe Bas, président. – Je note l'ultime aphorisme qui nous sera utile dans la communication des conclusions de ce rapport : « il est très rare que des problèmes très compliqués puissent se résoudre par des solutions simplistes »...

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Communication

M. Philippe Bas, président. – M. Marc-Philippe Daubresse nous présente une communication sur la mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Je rappelle que cette loi, adoptée il y a un an, visait à renforcer le droit commun pour faciliter la sortie de l'état d'urgence. Cette manière d'aborder le problème ayant soulevé un certain nombre d'interrogations au Sénat, le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale ont bien voulu accepter notre proposition de rendre temporaires les principales dispositions de ce texte, lesquelles offrent une version dégradée des principales mesures de l'état d'urgence : assignations à résidence, périmètres de sécurité et autres outils ne pourront ainsi survivre au-delà de trois ans sans que le Gouvernement ait

obtenu un nouveau vote du Parlement. La mission de suivi qu'anime M. Daubresse a donc un rôle très important puisqu'elle éclairera le Sénat et le Parlement dans son ensemble sur l'utilité de ces mesures, selon l'usage qui en aura été fait.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Je voudrais faire mien l'aphorisme de notre collègue François Pillet : on ne saurait traiter de manière simpliste des sujets compliqués, et beaucoup de questions posées précédemment recevront ici des réponses complémentaires aux siennes. La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite SILT, visait à sortir de l'état d'urgence, sous le régime duquel la France vivait depuis le 14 novembre 2015, et qui ne saurait être permanent.

Celles de ces mesures qui s'inspiraient directement de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et étaient considérées comme les plus sensibles au regard du respect des droits et libertés constitutionnellement garantis ont revêtu un caractère expérimental et prendront fin le 31 décembre 2020, sauf prorogation ou pérennisation par le Parlement.

Il s'agit d'abord des périmètres de protection destinés à assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement, comme le marché de Noël de Strasbourg ou la gare Lille-Europe où transitent les trains en provenance ou à destination de Londres ou de Bruxelles.

Il s'agit ensuite – c'est l'article 2 de la loi –, de la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées, ou les activités qui s'y déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination.

Il s'agit encore – c'est l'article 3 – des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), c'est-à-dire l'interdiction à une personne constituant une menace de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre ou d'accéder à certains lieux, et des mesures domiciliaires et saisies – c'est l'article 4 – autorisées par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris sur saisine du préfet aux seules fins de prévention du terrorisme.

Pour l'évaluation de ces mesures, un contrôle renforcé a été prévu par l'article 5 de la loi du 30 octobre 2017. Il se traduit par l'obligation pour le Gouvernement de transmettre sans délai à chacune des deux assemblées copie des actes administratifs pris en application de ces quatre articles. Nous pouvons en outre requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Le Gouvernement est en outre tenu de transmettre au Parlement un rapport annuel détaillé d'évaluation. Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, que nous avons entendu la semaine dernière, nous a fait une synthèse du rapport actuellement en cours de validation, mais qui ne nous a pour l'heure pas été transmis. Ce sera chose faite, semble-t-il, au cours des prochaines semaines, après arbitrage place Beauvau et à Matignon.

Je souhaite vous présenter un premier bilan de la mise en œuvre de ces quatre mesures.

Rappelons, à titre liminaire, que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'essentiel de ces mesures dans deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) du 16 février 2018 et du 29 mars 2018. Il a toutefois formulé des réserves d'interprétation, et censuré partiellement certaines dispositions relatives aux délais et voies de recours contre les MICAS ainsi que les possibilités de saisir des objets et documents lors des

visites domiciliaires – il n'est, par exemple, plus possible de saisir un document en langue arabe, qui nécessite une traduction, sur le lieu d'une perquisition, sauf dans un cadre judiciaire. Le Sénat a répondu à ces censures lors de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice par l'introduction de dispositions qui ont d'ailleurs été très peu modifiées par l'Assemblée nationale.

Du 1^{er} novembre 2017, date d'entrée en vigueur de la loi, au 30 novembre 2018, ont été recensés : 214 périmètres de protection, 5 arrêtés de fermeture de lieux de culte – un sixième vient tout juste d'être pris à Hautmont, dans le Nord, contre une mosquée salafiste –, 74 arrêtés portant mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, 74 ordonnances autorisant des visites domiciliaires exécutées et 42 saisies.

Dès l'entrée en vigueur de la loi, la possibilité d'instaurer des périmètres de protection a été largement utilisée par les préfetures pour sécuriser des lieux et des événements exposés à un risque d'actes de terrorisme. Le recours aux périmètres de protection est toutefois hétérogène.

Sur le plan géographique tout d'abord : les départements frontaliers sont davantage concernés, tels le Nord, les départements alsaciens, ceux proches de l'Italie, ainsi que le Rhône, l'Hérault et la région parisienne. Pas moins de 34 périmètres ont été instaurés dans le Nord et 15 à Paris, mais dans 59 départements, soit plus de la moitié, les préfets n'ont mis en œuvre aucun périmètre de protection, alors que ce dispositif est assez adapté, ne serait-ce que pour un marathon ou un corso fleuri. Il est assez surprenant qu'il n'y ait pas eu d'homogénéisation, par le ministère de l'intérieur, de la façon dont les préfets pouvaient ou devaient intervenir.

Sur le plan temporel ensuite, le recours est également hétérogène. De nombreux périmètres ont été mis en place dès l'entrée en vigueur de la loi. Le nombre mensuel de périmètres a fortement varié, avec des pics observés à l'approche de la période de Noël, de la période estivale ou à la suite d'événements, comme l'attentat de Strasbourg.

Si l'on dénombre peu de cas pour lesquels un périmètre de protection a été mis en place pour sécuriser un lieu spécifique, ceux-ci se distinguent par leur durée. C'est le cas, dans le département du Nord, de la gare de Lille-Europe et du terminal méthanier du port de Dunkerque. Le préfet du Nord a reconduit ses arrêtés à plusieurs reprises. Or, juridiquement, les périmètres n'étaient pas destinés à être permanents. Le préfet du Nord a ainsi dû cesser de reconduire son arrêté portant sur la gare Lille-Europe à la demande du ministère de l'intérieur, après le huitième renouvellement. Nous nous sommes rendus avec la mission dans ce périmètre, qui est tout à fait comparable à ce qui se fait dans les aéroports, par exemple.

S'agissant des contrôles instaurés aux abords et au sein des périmètres de protection, la mise en œuvre des mesures prévues par le législateur, qu'il s'agisse de palpations de sécurité, d'inspections visuelles ou de fouilles de bagages, ou encore de visites de véhicules, est quasiment systématiquement autorisée par les arrêtés préfectoraux. Le Conseil constitutionnel a validé le recours aux agents de police municipale ou à des agents de sécurité privée, sous réserve qu'ils interviennent sous l'autorité d'un officier de police judiciaire. Cela a été le cas pour, respectivement, la moitié et les trois quarts des périmètres de protection.

J'ai relevé trois difficultés : la motivation des arrêtés apparaît dans certains cas insuffisante au regard des exigences légales, en se bornant à des justifications générales ; de

nombreux arrêtés, notamment au tout début de l'application de la loi, ne prévoyaient aucune disposition spécifique destinée à faciliter l'accès des personnes résidant ou travaillant au sein d'un périmètre, alors qu'il s'agit d'une exigence constitutionnelle ; enfin, il est nécessaire d'améliorer l'articulation du dispositif des périmètres avec les autres mesures de police administrative destinées à assurer la sécurisation de manifestations culturelles ou sportives habituelles telles que les marathons. Beaucoup de mesures existantes sont déjà suffisantes.

Seules six fermetures de lieux de culte ont été prononcées à ce jour. Il est très compliqué d'étoffer suffisamment les dossiers pour motiver la décision et écarter tout risque de recours. Parfaire rigoureusement la caractérisation demande six à huit mois de travail, puisque l'on « s'attaque », si je puis dire, à la liberté de culte.

Dans la plupart des cas, les mesures de fermeture ont été accompagnées d'autres mesures administratives, en particulier la dissolution d'association, l'expulsion des imams et le gel des avoirs. Vous avez entendu parler du cas de Grande-Synthe, base arrière du terrorisme en lien avec l'Iran, sur lequel un travail de fond a été mené, en collaboration avec les services de renseignement.

Ces mesures administratives ont été efficaces dans la mesure où aucun des lieux de culte fermés n'a rouvert. S'il n'y a pas plus de fermetures, c'est que les autorités préfectorales n'ont pu, à ce jour, collecter suffisamment d'éléments pour étayer les dossiers.

S'agissant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, elles ont, dès le 1^{er} novembre 2017, pris le relais des mesures d'assignation à résidence prononcées à l'encontre de 21 personnes sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

La mesure la plus contraignante permet, pendant une durée de trois mois renouvelable, d'assigner une personne à un périmètre géographique déterminé, de l'obliger à se présenter périodiquement auprès des forces de l'ordre et de déclarer son lieu d'habitation, sous peine de sanctions pénales. C'est la plus utilisée puisqu'elle a été ordonnée à l'encontre de 59 personnes sur les 72 qui ont fait l'objet d'une MICAS. Parmi ces 59 personnes, 49 étaient assignées au territoire d'une commune et 10 d'un département. Je rappelle qu'avant l'attentat du Bataclan, le fou furieux qui a tranché la tête d'un chef d'entreprise près de Grenoble était connu dans le Doubs comme potentiellement dangereux ; or il n'y a eu aucune communication du département du Doubs au département voisin de l'Isère. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les coordinations entre services ou départements sont désormais réglées.

46 décisions prononçant une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ont été renouvelées au moins une fois, 22 au moins deux fois et 3 seulement ont été renouvelées trois fois. Une MICAS peut être renouvelée jusqu'à six mois sans élément nouveau. C'est en revanche nécessaire au-delà. L'analyse des arrêtés montre une certaine difficulté des services à mettre en avant des éléments nouveaux. Les renouvellements sont le plus souvent fondés sur quelques éléments complémentaires relatifs à des faits anciens.

Une personne ne peut faire l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance que dans la limite de douze mois, consécutifs ou non. C'est une exigence constitutionnelle.

Depuis le 1^{er} novembre 2017, 14 MICAS ont été abrogées, la plupart du temps parce que la personne a été incarcérée. En effet, pendant ce temps, les services continuent de

fonctionner et la meilleure réponse est la judiciarisation et l'incarcération. Évidemment, la MICAS n'a ensuite plus lieu d'être.

Les visites domiciliaires et de saisies, qui correspondent aux perquisitions administratives de l'état d'urgence, avaient fait l'objet de beaucoup de discussions au Parlement. Il y en a eu plus de 4 400 pendant l'état d'urgence, dont la plupart au cours des premiers mois. Leur nombre a beaucoup baissé ensuite. Le recours aux visites domiciliaires a été faible dans les premiers mois qui ont suivi la promulgation de la loi du 30 octobre 2017 mais a beaucoup augmenté après l'attentat de Trèbes, qui a eu un effet déclencheur.

La tentation serait de dire que les services ont baissé la garde. En réalité, les perquisitions conduites pendant l'état d'urgence ont servi à lever le doute. Une fois le doute levé, les visites n'ont pas été refaites. Massives au tout début, elles sont désormais fonction de la situation sur le terrain. Je rejoins les propos de François Pillet : beaucoup de services de renseignement demandent que la visite ne soit pas organisée trop vite afin d'éviter que l'individu ne fuie, comme l'a montré le cas de Strasbourg où Cherif Chekatt est sans doute passé à l'acte plus vite que prévu en raison de la perquisition menée le jour même. Il faut faire preuve de beaucoup de pédagogie pour éviter les contresens.

M. Cazeneuve, qui a été Premier ministre après avoir été ministre de l'intérieur, a beaucoup œuvré pour améliorer l'articulation entre les autorités préfectorales et le parquet de Paris sur les procédures judiciaires. Cette coordination était fortement défaillante avant l'attentat du Bataclan. Le dialogue est aujourd'hui très nourri. Le parquet de Paris, qui est saisi pour avis de toutes les requêtes préfectorales, joue son rôle, en judiciarisant, c'est-à-dire en ouvrant une enquête quand c'est possible. Il apporte de manière informelle un appui technique aux préfetures dans la rédaction des requêtes. Il n'y a pas de cloisonnement entre la justice, la police et le préfet comme par le passé, au contraire.

Le vice-président du tribunal de grande instance de Paris chargé du service des juges des libertés et de la détention (JLD) a indiqué qu'il n'hésitait pas à demander des précisions et des informations complémentaires aux préfetures, en amont, afin d'assurer la validité des requêtes. Le juge des libertés et de la détention a tout de même rejeté 15 requêtes sur 96 présentées, soit près de 16 %.

Trois points peuvent être soulignés en conclusion.

Premièrement, il semblerait utile de mieux coordonner l'action des préfets, qui se sont inégalement appropriés ces mesures inédites dont la procédure peut, certes, exiger un temps d'adaptation. Il y a clairement eu un effet d'autocensure au début. Le recours à ces mesures varie avec le temps et connaît des pics après chaque attentat. La semaine dernière par exemple, à la suite de l'attentat de Strasbourg, six nouveaux arrêtés préfectoraux ont été pris pour instaurer un périmètre de protection autour de marchés de Noël. On peut raisonnablement penser qu'ils auraient pu l'être avant. Cette coordination de l'action des préfets relève typiquement du rôle du ministre de l'intérieur.

Deuxièmement, à quelques exceptions près, il n'y a eu à ce jour aucun excès ou détournement de procédure dans l'utilisation des mesures de la loi du 30 octobre 2017, sans doute car elle est bien rédigée. Il faut toujours veiller à éviter qu'un jour, des mesures soient utilisées à des fins différentes de celles pour lesquelles elles ont été votées.

Troisièmement, faut-il modifier sensiblement la loi SILT pour s'adapter aux nouvelles formes de terrorisme, ou revenir à l'état d'urgence ? L'évaluation des mesures prises en application de cette loi montre que le retour à l'état d'urgence apporterait peu de nouveaux outils pour prévenir le terrorisme puisque les quatre principaux outils sont calqués sur ceux de l'état d'urgence, accompagnés de mesures de protection des libertés et validés par le Conseil constitutionnel. Le moyen le plus sûr et le plus efficace est la judiciarisation. Pour cela, il faut que les services de renseignement puissent travailler sereinement et éviter d' « affoler la meute » pour pouvoir remonter plus sûrement les filières de djihadisme.

Certaines mesures de la loi SILT sont peu utilisées, par exemple les visites domiciliaires. Puisque nous devrons, en 2020, nous poser la question de leur pérennisation, commençons à nous interroger sur leur utilité. Elles pourraient sans doute être remplacées par des solutions judiciaires plus étayées. La question ne se pose pas tant sur la législation que sur les moyens mis au service de cette dernière.

Les principales imperfections de la loi soulevées par les QPC sont en voie de résolution, largement à l'initiative du Sénat, dans le projet de loi de programmation de la justice.

Au-delà du strict champ de la mission, plusieurs questions mériteraient d'être approfondies. La mission a ainsi prévu une visite à Molenbeek en Belgique, sur la question de la lutte contre le terrorisme.

Les moyens mis en œuvre pour prévenir les actes de terrorisme sont-ils suffisants ? On pourra toujours répondre « non », mais on se heurte surtout à un problème d'effectifs pour surveiller les individus radicalisés les plus dangereux. Au cours de mes déplacements sur le terrain, certains interlocuteurs m'ont indiqué que si des efforts indéniables avaient été réalisés au niveau central, par exemple sur les effectifs des services de renseignement, les effectifs apparaissent insuffisants au niveau territorial, notamment dans les principaux départements concernés que sont le Nord, le Rhône, les départements d'Île-de-France et d'Alsace, et les Alpes-Maritimes, tant en matière de renseignement que de police judiciaire. Les effectifs du parquet antiterroriste et de la cellule JLD centralisée à Paris, qui travaille 24 heures sur 24, mériteraient également d'être renforcés.

Y a-t-il assez de places adaptées en prison pour incarcérer les terroristes et faut-il placer en centre de rétention tout ou partie des fichés S ? Je vous renvoie au rapport de François Pillet. François-Noël Buffet a lui aussi beaucoup travaillé sur les prisons. Au 1^{er} novembre 2018, il n'y avait que 60 108 places pour 70 708 détenus, soit à peine 2 872 places de plus qu'en 2012.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la justice, notre commission a rappelé la nécessité de construire 15 000 places supplémentaires de prison sur le quinquennat avec des régimes de détention diversifiés. Il faut davantage de quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR). Il faut continuer à développer les moyens du renseignement pénitentiaire et créer un renseignement pénitentiaire spécifique. L'ancien procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, François Molins, nous a dit que le principal lieu de radicalisation était le milieu carcéral. Les QPR doivent être la priorité.

Je ne reviens pas sur les fichés S. Je rappelle juste que l'article 66 de la Constitution énonce que nul ne peut être arbitrairement détenu. L'article 8 de la Déclaration

des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». En 1793, Robespierre avait décidé que tous les suspects devaient être arrêtés. On sait comment cela s'est terminé. Il faut de la mesure et de la raison.

Peut-on alourdir les peines des Français convaincus par la justice d'appartenir à la mouvance terroriste ? Alain Richard en a parlé. L'association criminelle de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste permet de condamner un individu qui a rejoint ou prêté allégeance à Daech jusqu'à trente ans de prison. La définition du crime est très large, ce qui permet une judiciarisation en amont, avant tout passage à l'acte. De plus, les auteurs d'actes de terrorisme encourent la perpétuité incompressible. Il existe aussi le crime d'intelligence avec l'ennemi, mais cette infraction est plus difficile à caractériser que le crime d'association de malfaiteurs terroriste.

Peut-on mieux surveiller les réseaux djihadistes dans les mosquées, les centres sportifs ou sociaux et sur internet ? Le plan de prévention contre la radicalisation présenté par le Gouvernement en février dernier me paraît apporter beaucoup de réponses intéressantes, même s'il ne va pas assez loin concernant internet. On pourrait proposer une meilleure responsabilisation des géants de l'internet en leur imposant une obligation de vigilance et de signalement, comme c'est le cas pour les flux financiers vis-à-vis de Tracfin – quand on lit les échanges de Salah Abdeslam sur les réseaux sociaux, on retrouve bien certains mots codés. Un signalement aurait peut-être permis la prévention.

La Commission européenne a récemment annoncé un nouveau texte qui introduirait une obligation de vigilance pour tous les fournisseurs d'hébergement sur internet afin de se prémunir d'une utilisation abusive de leurs plateformes. C'est une piste intéressante que nous pourrions suivre pour donner à ce texte toute la force nécessaire lors de sa transposition.

En conclusion, il ne me semble pas inutile de rappeler que nous avons adopté pas moins de onze lois depuis 2013 en matière antiterroriste qui ont renforcé notre arsenal administratif et judiciaire et doté nos autorités d'importants moyens pour prévenir les actes de terrorisme.

Avant d'adopter de nouvelles lois, la priorité est de mettre des moyens adéquats sur les dispositifs existants.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette communication très complète. Comme le rapport de François Pillet, votre travail met en évidence l'extrême richesse de l'arsenal de prévention du terrorisme et de poursuite de ses auteurs.

Depuis la loi de novembre 2014, c'est-à-dire avant même les attentats de début 2015, nous avons adopté un grand nombre de textes. En outre, les lois de prorogation de l'état d'urgence comportaient souvent des dispositions de fond qui restent aujourd'hui dans notre législation.

Après la loi du 30 octobre 2017, qui comporte des dispositions temporairement inscrites dans le droit commun, nous ne sommes plus à la recherche de nouveaux instruments juridiques. Au contraire, n'en avons-nous pas créé trop ? Une partie des instruments créés par cette loi seront évalués définitivement en 2020. Mais ils ne sont pas les seuls pour lutter

contre le terrorisme. Souvent, certains, entre les mains des autorités administratives, existent aussi entre les mains du parquet. Or les préfets préfèrent parfois des dispositifs concurrents des leurs, comme les perquisitions. À quels instruments recourt-on et qui les actionne ? Les préfets favorisent très souvent l'intervention du procureur, en lequel ils ont confiance, au détriment de leur propre intervention dans un domaine qui ne leur est pas familier, dans des conditions qui leur paraissent offrir une meilleure image de respect des libertés individuelles ou publiques. Avec la justice, on entre dans le cadre classique des actions de prévention des menaces à l'ordre public.

Il serait très intéressant d'étudier l'évolution des décisions des procureurs de la République mettant en œuvre des instruments concurrents de la loi du 30 octobre 2017 pour regarder s'il y a un déplacement du judiciaire vers l'administratif. On apprécierait ainsi mieux l'utilité de cette loi dans le temps.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour ce rapport. Merci aussi de rappeler cette situation de concurrence entre instruments, qui avait suscité les réserves de certains lors du vote de la loi en 2017.

Pour fermer des lieux de culte, pourquoi avoir fait appel aux dispositions de la loi de 2017 et non aux dispositions judiciaires ?

Les MICAS et les visites domiciliaires ont-elles donné lieu à une judiciarisation et si oui, combien y a-t-il eu de cas ?

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

M. François Grosdidier. – Dès la mise en œuvre de l'état d'urgence, j'ai noté qu'il n'y avait nullement lieu d'opposer les autorités judiciaires et administratives car, à l'usage, les préfets n'utilisaient jamais leurs prérogatives sans une étroite collaboration avec le parquet. Il n'y avait nullement concurrence, mais au contraire communion entre le parquet et le préfet. On en a la confirmation dans la mise en œuvre des dispositions de la loi du 30 octobre 2017.

Je ne sais pas si les préfets se sont insuffisamment appropriés les dispositifs, puisqu'en général, ces derniers sont actionnés de façon collégiale par la police, l'autorité préfectorale et le parquet. On choisit dans la boîte à outils le meilleur à l'instant.

On a évoqué les difficultés d'utilisation de la législation sur l'intelligence avec l'ennemi en matière terroriste. A-t-on essayé ? Cette législation paraît datée et obsolète, or elle pourrait parfaitement être d'actualité. L'ennemi n'est pas nécessairement une nation étrangère engagée dans une guerre conventionnelle contre notre pays.

Très souvent, on entend des réactions pulsionnelles sur ce qu'il aurait fallu faire contre des personnes fichées S qui passent à l'acte. La question est plutôt celle de la réponse pénale de droit commun. Quand un terroriste a 60 mentions au fichier des antécédents judiciaires et 27 condamnations, à 29 ans, et est libre, c'est plutôt le problème de la multirécidive qui est posé, qu'il y ait ensuite crime de droit commun ou terrorisme. Pourquoi n'a-t-on pas apporté d'autres réponses que celles qui l'ont amené à l'acte terroriste ? Même problème avec la prison, qui est le premier lieu de développement du djihadisme et de recrutement des terroristes, alors que c'est le lieu où la souveraineté de l'État de droit devrait

s'exercer pleinement. Ces questions débordent largement le champ du terrorisme – le grand banditisme recrute aussi en prison – et démontrent une faillite de la réponse pénale.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Le seul véritable outil de fermeture judiciaire d'un lieu de culte est la dissolution de personne morale. Assez souvent, les préfets utilisent des dispositions administratives, par exemple qui concernent les établissements recevant du public. En tant que maire, j'ai voulu faire fermer un établissement identitaire dangereux pour l'ordre public ; j'ai commencé par me pencher sur la réglementation sur l'hygiène et la sécurité. En l'occurrence, le dispositif spécifique de la loi SILT est bon. On pourrait l'utiliser davantage.

À Grande-Synthe, le préfet m'a dit qu'il n'avait pas d'autre solution que d'utiliser la loi SILT pour fermer le lieu, or c'était urgent. Sans cette loi, il ne l'aurait pas pu. Constituer le dossier a tout de même demandé six mois.

Aujourd'hui, l'étroite collaboration entre le parquet, la police et le préfet est évidente. Mon père était directeur d'un service de renseignements généraux et commissaire divisionnaire de police. Je connais le sujet. À une époque, les relations étaient très tendues. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

En revanche, je suis inquiet de la non-appropriation par certains préfets de dispositifs utiles, notamment les périmètres de protection. Si le préfet du Nord les utilise tant, c'est sans doute parce qu'il était directeur de cabinet du ministre de l'intérieur au moment des événements du Bataclan, qui l'ont marqué. Et ce, toujours dans l'équilibre entre sécurité et liberté.

La qualification de crime d'intelligence avec l'ennemi n'a pas été employée pour des dossiers terroristes ; elle l'a été pour des militaires. La qualification d'association criminelle de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste est mieux adaptée, mieux caractérisée et plus efficace.

Pour moi, nombre de questions concernent les multirécidivistes. Les préfets nous disent que beaucoup de sujets sont détectés à l'occasion de délits de droit commun. Quelqu'un qui effectue de multiples séjours en prison a beaucoup plus de chances de se radicaliser, car le milieu carcéral est un incubateur de terrorisme. C'est sur ce point qu'il faut porter nos efforts.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le rapporteur, souhaitez-vous que cette communication donne lieu à la publication d'un rapport d'information ?

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Oui, monsieur le président.

À l'issue du débat, la commission, à l'unanimité, autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 50.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mardi 18 décembre 2018****- Présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, député, président -***La réunion est ouverte à 8 h 39.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne**

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président - Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de M. le Premier ministre, nous sommes réunis pour proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Nous devons tout d'abord procéder à la constitution du Bureau de notre CMP. Je vous propose qu'il soit ainsi composé : M. Jean-Louis Bourlanges, député, président ; M. Jean-Bizet, sénateur, vice-président ; M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ; M. Ladislav Poniatowski, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Je vous remercie pour votre présence ce matin et je voudrais présenter à cette commission mes meilleurs voeux de réussite. Notre commission mixte paritaire devrait être conclusive car selon les rapporteurs, il n'existe pas d'obstacles sérieux entre nos deux assemblées. Nous devrions donc trouver un consensus pour adopter un texte commun, ce qui me paraît tout à fait nécessaire compte tenu de l'urgence à adopter des mesures pour limiter les effets défavorables pour la France du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

M. Jean Bizet, sénateur, vice-président. – Je partage tout à fait l'esprit positif du président Jean-Louis Bourlanges, j'espère que notre commission mixte paritaire sera conclusive.

Les points de divergence aux articles 1^{er} et 4 ne sont pas majeurs et les rapporteurs ont mené un long travail de concertation pour aplanir nos différences d'approche entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

En tant que parlementaire, je ne me réjouis jamais du recours aux ordonnances mais, dans le contexte actuel de grande incertitude sur le devenir de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, cette solution était la seule possible pour permettre au Gouvernement de pouvoir adopter dans l'urgence les mesures qui s'imposent pour limiter les effets néfastes du Brexit.

La France sera directement touchée par le retrait du Royaume-Uni. Je pense par exemple à la région des Hauts-de-France, aux entreprises qui utilisent le tunnel sous la Manche ou aux ports de la Manche mais ce retrait aura des répercussions pour toute l'économie française.

Depuis le début de la discussion de ce projet de loi, la situation est devenue encore plus confuse en raison des incertitudes liées à la vie politique britannique. Il faut donc anticiper au mieux les conséquences du Brexit, y compris en l'absence d'accord de retrait.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Je voudrais rajouter que tout au long de ce travail de navette parlementaire, les sénateurs comme les députés ont été conscients de la gravité de la situation qui suppose donc une démarche commune de recherche d'un consensus pour préserver les intérêts de la France. Au lendemain de la décision du retrait britannique, nous pensions que le Brexit serait surtout défavorable pour le Royaume-Uni mais en réalité ce sera l'ensemble de l'Union européenne qui en subira les conséquences aussi bien politiques qu'économiques et tout particulièrement si nous aboutissons à une sortie sans accord. Nous sommes donc persuadés de la nécessité de donner au Gouvernement la possibilité d'agir dans l'urgence, au-delà du jugement politique que nous pouvons avoir sur son action.

Je passe maintenant la parole aux rapporteurs pour qu'ils nous expliquent les points qui peuvent encore susciter une discussion.

M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur. - Le recours aux ordonnances n'est pas la solution optimale mais compte tenu de l'urgence et de l'incertitude politique au Royaume-Uni, cette méthode a recueilli l'aval de nos deux assemblées. Ce projet de loi habilitant le gouvernement à recourir à des ordonnances a dû tenir compte de fortes contraintes. En raison de l'accord de retrait qui a été finalisé entre l'Union Européenne et le Royaume-Uni le 25 novembre 2018, il n'a pas été possible au cours de la discussion parlementaire d'adopter des amendements qui auraient pu aller au-delà des dispositions prévues par cet accord. Nous devons nous féliciter de notre discipline parlementaire au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Nous nous sommes concentrés sur des mesures à adopter au plan national pour limiter les effets néfastes du Brexit pour les intérêts de la France.

Nous avons pu mener un travail constructif entre les deux assemblées. Nous avons ainsi conservé les améliorations dans la structuration du texte apportées par le Sénat. Sur le fond, nous avons pu enrichir le texte du projet de loi sur des points très importants comme la préservation des droits acquis au Royaume-Uni pour les Français qui quittent ce pays, les conditions de vie des Britanniques qui continueront à résider en France après le retrait et sur les modalités de contrôle aux frontières.

Les parlementaires ont surtout le souci de pouvoir contrôler la manière dont les mesures qui seront adoptées par ordonnances seront mises en oeuvre concrètement. Un certain nombre de dérogations sont prévues pour faciliter les mesures transitoires nécessaires à la suite du retrait du Royaume-Uni. Nous devons veiller à ce que depuis les préfectures jusqu'au Ministère de l'Intérieur en passant par les services techniques de l'État, ces mesures soient mises en oeuvre avec le souci de simplifier les procédures. Nous avons obtenu d'être associés en tant que parlementaires à l'élaboration de ces ordonnances comme à l'évaluation des mesures qui en découlent et c'est une véritable avancée.

M. Ladislav Poniatowski, sénateur, rapporteur. - Les sénateurs comme les députés ont regretté le recours aux ordonnances mais, en l'espèce, il s'agissait de la seule solution réaliste compte tenu de l'urgence.

Plus le temps passe, plus la situation politique au Royaume-Uni semble bloquée, ce qui rend encore plus nécessaire la préparation de mesures adaptées pour faire face à une sortie sans accord du Royaume-Uni.

Les sénateurs de toutes les sensibilités ont compris l'urgence et ont travaillé dans un esprit pragmatique. Aucun groupe ne s'est opposé au texte, le groupe Communiste républicain citoyen et écologiste ayant décidé de s'abstenir. De fortes inquiétudes se sont exprimées sur la

capacité de la France à être prête à temps avant le printemps prochain, notamment pour les régions les plus directement touchées comme les Hauts-de-France ou la Normandie. Les sénateurs ont aussi relayé les inquiétudes de plusieurs ports qui craignent de ne pouvoir adapter leurs infrastructures alors qu'il faudra rétablir des contrôles sur le trafic des passagers et de marchandises. Il faudra tenir compte du statut juridique de ces ports, certains étant des ports nationaux et d'autres des établissements publics régionaux, ce qui ne leur permet pas de recevoir les mêmes financements publics pour réaliser leurs investissements.

Nous nous félicitons que certains apports du Sénat aient été repris par l'Assemblée nationale, notamment dans la structuration des articles du projet de loi et les précisions apportées aux finalités des ordonnances.

Nous avons eu une divergence, à l'article 3 du projet de loi, concernant le champ d'application de ces ordonnances mais nous avons décidé de suivre la position de l'Assemblée nationale qui a adopté une rédaction offrant un champ d'intervention très large au Gouvernement. Au moment de la ratification de ces textes, nous pourrons pleinement exercer notre mission de contrôle parlementaire.

Je voudrais aussi insister sur la qualité du travail mené en étroite concertation avec le rapporteur de l'Assemblée nationale. Nous avons eu la volonté d'aboutir et nos travaux ont été très constructifs.

Nous serons donc prêts, que le Brexit se fasse d'un « seul coup » ou avec un délai, pour prendre toutes les décisions nécessaires.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - S'agissant du champ, l'Assemblée nationale a répondu très précisément au Conseil d'État. L'urgence de la situation est claire, tout comme son caractère incertain lié à la confusion et la fragmentation de nos partenaires britanniques. Nous avons veillé à être très précis sur les finalités, en insistant sur la protection des intérêts français et les garanties à apporter à certaines catégories de populations. Le texte qui vous est proposé aujourd'hui apporte toutes les garanties nécessaires, notamment en raison de l'ajout du contrôle parlementaire.

M. Ladislas Poniatowski, sénateur, rapporteur. - Ce dernier point est en effet essentiel, et je félicite l'Assemblée nationale pour avoir obtenu ce contrôle parlementaire renforcé à l'article 4 du projet de loi, qui servira de précédent fort utile pour l'avenir.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - À l'article 1er, je mets aux voix la modification, de nature rédactionnelle selon le rapporteur Alexandre Holroyd, au dernier alinéa du I.

M. Ladislas Poniatowski, sénateur, rapporteur. - Au II, s'agissant du 2°, je remercie l'Assemblée d'avoir accepté l'approche du Sénat sur la nécessité de préserver l'attractivité de la France, qui passe aussi par la protection - sur la base de la réciprocité - des

ressortissants britanniques travaillant dans des entreprises ayant fait le choix de se déployer en France.

M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur. - C'est en effet un point auquel tant l'Assemblée nationale que moi-même sommes très attentifs.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Défendre nos droits par la réciprocité et non pas par l'humiliation, tel est bien l'état d'esprit qui a présidé aux travaux de notre commission spéciale. Au 2° bis, je mets aux voix la modification, de nature rédactionnelle selon le rapporteur Alexandre Holroyd.

Je mets aux voix la modification rédactionnelle à l'avant-dernier alinéa du II de l'article 1er.

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

L'article 1er est adopté à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Je donne la parole aux deux rapporteurs sur la modification proposée au 2° du I de l'article 2.

M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur. - Il s'agit en effet d'une modification importante qui traduit notre volonté conjointe de prendre en compte, d'une manière effective pour les personnes, les diplômes acquis ou en cours d'acquisition jusqu'à cinq ans après la date de retrait de l'Union Européenne et l'expérience professionnelle acquise au Royaume-Uni à la date du retrait.

M. Ladislas Poniatoski, sénateur, rapporteur. - L'article 2 concerne les garanties apportées à nos ressortissants. Il serait absurde de ne pas tenir compte de la durée réelle des études et des parcours de formation.

M. André Gattolin, sénateur. - Vous prévoyez une durée de cinq ans après la date du retrait. Si ce dernier est effectif en mars 2019, l'expiration de ce délai ne coïncidera pas avec la fin d'une année scolaire ou universitaire, ce qui me semble être une source potentielle de litige.

M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur. - Tout parcours diplômant initié jusqu'à cinq ans après la date du retrait sera protégé. Ce sera le cas par exemple des personnes qui aujourd'hui se préparent à le débiter à la rentrée 2019.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Je mets aux voix la modification proposée.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Je mets aux voix la modification rédactionnelle au 1° du II.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Je mets aux voix l'article 2.

L'article 2 est adopté à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Au premier alinéa du I de l'article 3, je mets aux voix la modification précisant que le régime procédural doit avoir un caractère temporaire

Le deuxième alinéa du II fait l'objet d'un débat.

M. Ladislav Poniatski, sénateur, rapporteur. - Mes chers collègues, vous êtes conscients que nous donnons des pouvoirs importants au gouvernement avec cet alinéa qui permet des adaptations ou des dérogations qui peuvent bouleverser plusieurs codes, dont le code de l'urbanisme ou le code de l'environnement.

Des décisions entraînant des travaux conséquents seront prises en urgence. Il est question d'aménager dans le Calaisis une zone de plus de quarante-cinq hectares, dans laquelle aura lieu le contrôle du trafic des camions. Il s'agira en réalité d'une sorte de nouvelle douane qui va s'installer à quinze kilomètres des côtes.

L'urgence permettra ici de surmonter beaucoup de blocages, même s'il y aura sans doute des réticences et du contentieux à prévoir. Je rappelle que les Hauts-de-France représentent 70 % du trafic de marchandises entre la Grande Bretagne et l'Europe, suivis par la Normandie. La Bretagne aussi est concernée.

M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur. - Je partage votre opinion sur l'étendue des pouvoirs accordés au gouvernement, même si celle-ci se trouve contrainte par les conditions posées à l'article précédent, ainsi que par le contrôle parlementaire inscrit dans l'article 4 du projet, qui en constitue un contrepoids primordial. Il est essentiel pour la compétitivité de nos ports, de donner la latitude nécessaire au gouvernement dans un contexte européen où certains autres gouvernements cherchent à aider également leurs ports.

M. Pierre-Henri Dumont, député. - Je comprends tout à fait l'urgence de la construction des infrastructures. Je suis en effet député de la 7^e circonscription du Pas-de-Calais qui comprend le tunnel sous la Manche et le port de Calais. Simplement, je voudrais faire observer que cette loi d'habilitation est prise avec une certaine urgence, alors que nous aurions pu prendre ces mesures bien avant ; il y a là un certain manque d'anticipation. Il faut souligner que les infrastructures ne seront de toute façon pas prêtes au moment du Brexit en cas de sortie sèche au 30 mars 2019.

Je regrette enfin le rejet de la proposition du groupe Les Républicains qui visait à consulter les élus locaux, pour des projets d'aménagement du territoire aux impacts importants en termes de développement du territoire. Cela est dommage, car les élus sur le terrain ont souvent une connaissance fine de ces enjeux et des besoins économiques locaux.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Nous ne mènerons pas à nouveau le débat tenu en séance à l'Assemblée nationale ici, mais nous avons bien compris la nature politique de votre message.

M. Didier Marie, sénateur. - La Seine-Maritime est largement concernée avec les ports du Havre, port national, et le port de Dieppe, port régional. Les deux ont des flux importants avec la Grande-Bretagne.

Je souscris à l'idée de mon collègue député : les mesures dont nous discutons ici sont importantes au vu de l'urgence, mais cette urgence ne date pas d'aujourd'hui. Beaucoup n'ont pas cru à la perspective du « no deal », et maintenant que cette perspective approche, il faut agir vite.

Les ordonnances doivent être temporaires car il ne faut pas que les règles de droit commun restent inappliquées trop longtemps. Il nous faut également garder à l'esprit les conséquences sur le trafic en provenance d'Irlande.

M. Jean-François Rapin, sénateur. En tant que rapporteur de la commission des affaires européennes du Sénat sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), je voulais attirer votre attention sur un de ses articles, qui, dans le cadre de la transposition d'une directive, ne permet plus d'investir d'argent public pour favoriser la compétitivité des ports et en particulier des ports autonomes.

Il ne faudrait pas que ces investissements réalisés dans l'urgence pour améliorer la compétitivité des ports dans le contexte spécifique du Brexit puissent être considérés comme ne respectant pas les règles européennes.

Mme Séverine Gipson, députée. - Je voulais apporter une petite précision, étant députée dans l'Eure, où ont également lieu beaucoup d'échanges avec la Grande-Bretagne. Il a été prévu la possibilité par les douanes de faire réaliser les formalités de déclaration à un endroit différent de l'arrivée des marchandises, ce qui sera de nature à éviter les goulots d'étranglement.

M. Ladislas Poniatowski, sénateur, rapporteur. - La situation des ports varie en fonction de leur statut. À cet égard, les ports qui dépendent de l'État sont dans une situation plus favorable, assurés que des solutions financières seront apportées. Il en va différemment des ports régionaux, qui ne disposent pas de telles garanties, et où les infrastructures à installer seront peut-être moins importantes, mais avec un financement plus compliqué.

M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur. - C'est là toute l'utilité de la disposition sur le contrôle parlementaire, qui permettra de connaître les financements obtenus par certains ports.

Je me tiens à votre disposition pour vérifier le point soulevé par M. Jean-François Rapin durant la discussion du projet de loi PACTE.

Sur la question du lieu des contrôles, nous sommes en attente de la réponse de la Commission pour savoir dans quelle mesure les contrôles devront se faire à la frontière ou pourront être exercés plus loin des frontières.

Sur les dérogations et la question du temps, dans un cadre où l'urgence et l'incertitude sont si fortes, il n'y avait pas de moment idéal pour mettre en place les mesures, et il nous faudra faire preuve de pragmatisme.

M. Jean Bizet, sénateur, vice-président. - Notre collègue Pierre-Henri Dumont a raison, nous aurions pu prendre des mesures plus tôt. Mais la période de transition avant la sortie définitive du Royaume-Uni de l'Union européenne a de fortes chances d'être prolongée de

deux ans supplémentaires. Il sera donc encore temps de réaliser ces infrastructures, qui de toute façon ne seront pas perdues car les flux en provenance d'Irlande ne seront probablement plus tout à fait les mêmes.

Je souhaiterais que nous continuions de travailler de façon étroite et constructive, à l'image de ce qui s'est fait dans cette commission mixte paritaire, sur ce sujet. Nous avons créé un groupe de travail sur la question des ports à la commission des Affaires européennes du Sénat. Il faudra être vigilant dans le cadre du nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), programmé pour être repensé en 2023, car le Brexit change la donne. Au regard des investissements particulièrement lourds engagés dans le MIE, nous devons travailler ensemble, et peut-être conjointement entre Assemblée et Sénat, car nos intérêts sont fortement convergents sur ces questions d'aménagement du territoire.

M. Didier Marie, sénateur. - En écho à la question des contrôles « déportés » à plusieurs kilomètres de la frontière, il faudra rester très vigilant sur la définition des corridors maritimes, qui génère des moyens financiers européens. Il faudra mettre les dispositifs de contrôle en vigueur très rapidement, car les flux peuvent aussi venir de pays tiers.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Sur les corridors maritimes, la question a été soulevée avec la représentante de la Commission européenne, et la Ministre nous a donné des assurances assez fortes. Il semble que le message soit passé auprès des autorités à Bruxelles sur le caractère inacceptable des propositions publiées cet été.

Je mets aux voix l'article 3.

L'article 3 est adopté à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Je donne la parole aux deux rapporteurs sur l'article 4 qui a donné lieu à un long travail de concertation.

M. Alexandre Holroyd, député, rapporteur. - Comme je l'ai déjà expliqué, nous avons eu le souci de garantir un véritable contrôle parlementaire aussi bien sur la préparation des ordonnances que sur la mise en oeuvre des mesures décidées dans le cadre de cette procédure. Le texte confère une large marge d'action au gouvernement pour prendre des mesures dérogatoires en matière d'aménagement, d'urbanisme, de règles relatives aux commandes publiques ; il était donc important qu'en contrepartie les parlementaires puissent jouer un véritable rôle de contrôle et d'évaluation des mesures adoptées. Tel est l'objectif de la rédaction proposée au premier alinéa de l'article 4 qui respecte l'esprit de l'article 38 de la Constitution.

M. Ladislas Poniatowski, sénateur, rapporteur. - J'adhère tout à fait à cette rédaction de compromis et je dois avouer que je regrette que le Sénat n'ait pas eu l'audace de proposer ce mécanisme de contrôle parlementaire

Cette rédaction représente un acquis incontestable et le mécanisme de contrôle parlementaire ainsi prévu pourra constituer un précédent tout à fait intéressant pour nos travaux parlementaires lorsque nous aurons à habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - Je vois dans vos propos un hommage au travail de l'Assemblée nationale mais nous connaissons l'engagement constant du Sénat pour être une assemblée soucieuse du contrôle parlementaire. Je me félicite de ce nouveau progrès dans la qualité du travail parlementaire.

Je mets aux voix la modification du premier alinéa de l'article 4.

Je mets aux voix l'article 4.

L'article 4 est adopté à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Je mets maintenant aux voix l'ensemble du texte.

M. Jean Bizet, sénateur, vice-président. - Je me félicite du travail accompli en commun et je tiens à saluer l'implication des deux rapporteurs qui nous ont permis d'aboutir. Nous avons travaillé avec l'objectif de faciliter la vie de ceux qui seront directement concernés par le Brexit.

Nous devons veiller à ce que les mesures adoptées par ordonnances ne créent pas de nouvelles complexités administratives pour les étudiants par exemple qui souhaitent poursuivre leurs études au Royaume-Uni ou pour les entreprises qui subiront déjà les contrecoups économiques du Brexit.

N'oublions pas que le Brexit aura un coût économique considérable particulièrement s'il n'y a pas d'accord de sortie, mais même s'il y a un accord, les conséquences économiques pour la France seront de l'ordre de 4 à 5 milliards par an.

J'espère qu'il sera possible de faire adopter définitivement ce projet de loi avant la fin de l'année 2018 afin que le Gouvernement puisse immédiatement préparer les ordonnances et mettre en oeuvre les mesures les plus urgentes.

M. Jean-Louis Bourlanges, député, président. - À mon tour de féliciter les deux rapporteurs qui ont travaillé de manière très constructive. Il s'agit d'un bel exemple d'intelligence collective car l'Assemblée nationale comme le Sénat étaient conscients de l'enjeu d'adopter rapidement ce projet de loi. À l'opposé, au Royaume-Uni c'est la confusion qui semble l'emporter et les élus britanniques ne semblent pas mesurer les conséquences de leur attitude. Moi aussi, j'estime très important que ce projet de loi puisse être adopté dans les meilleurs délais. Ce serait un message très positif de stabilité et de volonté d'organiser au mieux un avenir incertain.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

La réunion est close à 9 h 53.

**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

Mme Catherine Fournier, présidente. – Nous clôturons nos auditions sur le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (Pacte) avec celle de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. Nos trois rapporteurs ont commencé leurs analyses il y a un mois. Nous avons entendu en commission Jean-Dominique Senard et nous avons organisé deux tables rondes, l'une réunissant des économistes et l'autre portant spécifiquement sur les privatisations.

Votre audition arrive en fin de processus, monsieur le ministre. Nous en attendons donc moins une présentation d'ensemble du projet de loi que des réponses à nos questions. Aussi, je vous demande de bien vouloir limiter autant que possible votre propos liminaire.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. – J'obéirai à cette recommandation, madame la présidente, je serai bref dans ma présentation.

Le projet de loi Pacte arrive au Sénat dans des circonstances politiques qui ont radicalement changé en quelques mois. Nous faisons aujourd'hui face à une crise qui nous concerne tous : une crise sociale – la crise de ceux qui ont un travail mais qui n'arrivent pas à en vivre dignement –, une crise démocratique – des millions de Français estiment n'être représentés ni par vous, ni par les députés, ni par le Gouvernement, ni par l'exécutif – et une crise de la Nation – une nation qui se vit comme unie et ne supporte pas les déchirements territoriaux, qui se vit comme laïque et qui ne supporte pas de voir l'islam politique prendre tant de place, et qui se vit comme porteuse d'un projet collectif qu'elle n'arrive plus à définir. Je dis cela comme ministre de l'économie et des finances, mais aussi comme ancien parlementaire, comme élu local et comme ancien ministre de l'agriculture, qui a sillonné la campagne française et qui aime profondément la ruralité.

Ce projet de loi est une petite pierre – restons modeste – qui peut apporter une réponse au désespoir de millions de Français. En effet, dans la méthode, elle répond à ce qu'attendent les Français, c'est-à-dire du dialogue. Je remercie donc les députés, qui ont amélioré substantiellement le texte, au travers d'amendements issus de tous les groupes. Cette méthode a aussi consisté à associer des chefs d'entreprise, des élus, des salariés. Si ce texte a fait si peu de vagues et a recueilli une si large majorité en première lecture à l'Assemblée nationale, c'est parce que, quand on travaille ensemble, cela passe mieux. Je compte donc sur le Sénat, qui connaît si bien les territoires et le tissu économique français, pour améliorer encore ce texte.

Le premier volet de ce projet de loi concerne la simplification. Dans la colère qui s'exprime aujourd'hui, il y a aussi le ras-le-bol des artisans, des commerçants et des petits

entrepreneurs, qui en ont assez de la paperasse, des taxes et des contraintes administratives. Or ce texte peut répondre à leur demande de simplification. Je donnerai un exemple : l'allègement des seuils sociaux. On supprime le seuil de vingt salariés, et, quand on ne franchit pas pendant cinq années consécutives le seuil de cinquante salariés, il n'y a pas d'obligation. Il y a aussi des simplifications dans les modalités de transmission.

Pour les salariés, on a simplifié le maquis incompréhensible de l'épargne retraite. Il n'y aura désormais plus qu'un produit portable au long de la carrière. Aujourd'hui, on change de métier et d'entreprise, on n'entre plus à vingt dans une entreprise dans laquelle on reste toute sa carrière. On gardera donc son produit d'épargne retraite toute sa carrière. De même, beaucoup de salariés sont en difficulté à la fin du mois ; ils veulent mettre de l'argent de côté, mais veulent aussi pouvoir le récupérer en cas de besoin. Avec ce texte, ils pourront libérer leur épargne retraite avant la fin de leur carrière. En outre, on n'obligera plus les salariés à toucher leur épargne sous forme de rente ; ils auront la liberté de la toucher en capital ou en rente, comme des citoyens libres et responsables.

Voilà des éléments de simplification qui répondent en partie à la colère qui s'exprime.

Un deuxième élément répond à cette colère : la justice. Nous voulons plus de justice dans notre économie. Il n'y a pas de succès économique sans justice économique. Cette justice se retrouve dans les mesures relatives à l'intéressement et à la participation ; nous supprimons le forfait social de 20 % pour toutes les entreprises de moins de 250 salariés qui versent de l'intéressement. Cela améliorera le salaire net de millions de salariés et cela incitera les petites entreprises à la performance économique. J'espère que beaucoup de PME et TPE s'empareront du dispositif.

La justice économique touchera aussi les indépendants. Le statut de conjoint collaborateur deviendra le statut par défaut des conjoints d'indépendants. Cela évitera à nombre de conjoints, souvent des femmes, de se retrouver sans protection sociale ni retraite.

J'en arrive au troisième volet du projet de loi ; nous voulons profiter de ce texte pour clarifier les rôles respectifs des entreprises et de l'État. Le monde de l'entreprise ne se limite pas à faire du profit. Elles valent beaucoup plus, et leurs salariés aussi. Ce qui transforme notre vie quotidienne provient des entreprises. Une entreprise est une collectivité dont l'activité a un sens et, d'ailleurs, les entreprises qui réussissent le mieux sur la planète sont celles qui se sont donné le sens le plus clair.

Ainsi, nous souhaitons modifier le code civil pour reconnaître ce sens de l'activité économique, en suivant les recommandations de Jean-Dominique Senard et de Nicole Notat. Nous valorisons le rôle des entreprises en leur faisant dépasser, si elles le souhaitent, le seul objectif de profit économique.

Nous redéfinissons aussi le rôle de l'État, qui n'a pas vocation à diriger des entreprises dont l'activité n'est pas stratégique, liée à l'indépendance nationale ou à la souveraineté nationale. D'où la privatisation des Aéroports de Paris (ADP), de la Française des jeux (FDJ) et d'Engie. Je rappelle en effet que 60 % des bénéfices d'ADP relèvent de la boutique de luxe ou de l'hôtellerie. Le reste – contrôle des pistes, des personnes, des frontières – restera dans les mains de l'État. Il me semble donc préférable de récupérer cet argent, environ 10 milliards d'euros, pour financer l'investissement dans des innovations

profitables à terme mais non pas immédiatement – stockage des énergies renouvelables, programmes de santé ou encore intelligence artificielle.

C'est un texte auquel je crois profondément ; il est sorti meilleur et plus fort de l'Assemblée nationale ; il sortira encore meilleur et plus fort du Sénat.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Belle conclusion, monsieur le ministre...

Je vais donner la parole aux rapporteurs qui vous poseront leurs questions ; je propose que vous leur répondiez au fur et à mesure ; puis les sénateurs qui le souhaitent poseront aussi leurs questions.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Merci de cet exposé. Ce texte est très attendu des entreprises, qui en espèrent de la simplification et une meilleure compétitivité.

Nous avons reçu des économistes lors d'une table ronde ; l'un d'eux a estimé que ce texte était un empilement de mesures utiles mais non décisives pour faire croître les entreprises.

Ma première série de questions porte sur les chambres consulaires. Le projet de loi de finances a réduit drastiquement le financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui devront recentrer leurs activités sur l'offre de prestations aux entreprises. Les centres de formalités des entreprises (CFE) sont dans l'incertitude jusqu'à 2023, date de disparition des guichets physiques ; le réseau souhaite mettre fin aux guichets dès 2020. Est-ce possible ?

Par ailleurs, les CCI sont leur propre assureur chômage. Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, vous avez annoncé rechercher avec Muriel Pénicaud les conditions de l'adhésion du personnel des CCI à l'Unedic ; où en êtes-vous ?

Le projet de loi prévoit la disparition des chambres régionales des métiers et de l'artisanat au profit des CMA de région. Le réseau s'oppose à cette mesure ; ne faut-il pas maintenir une organisation souple favorisant la proximité sur le territoire ?

Seconde série de questions, sur la certification et la publicité des comptes. Les commissaires aux comptes ont réagi fortement à l'alignement des seuils de certification légale des comptes sur les seuils européens. Cela aura pour effet de supprimer 80 % des mandats, et cela aura un impact lourd dans les territoires comptant peu de grosses entreprises ; on estime que 7 000 emplois seront supprimés. Ne faut-il pas repousser l'entrée en vigueur de cette mesure ?

En ce qui concerne la publicité des comptes, sans doute la transparence est essentielle pour l'administration et la justice, mais cela pose un problème de concurrence : les concurrents auront accès à des informations stratégiques pour les entreprises. Comment aiderez-vous les entreprises à protéger leurs informations confidentielles ?

En ce qui concerne les seuils sociaux, la suppression du seuil de vingt salariés est bienvenue et l'instauration du délai de cinq ans pour répondre aux obligations de franchissement du seuil est intéressante, mais cela ne va pas assez loin. Christian Saint-Étienne estime que ce seuil de cinquante salariés est le plus handicapant pour notre économie. Ne devrait-on pas le faire passer à cent salariés ?

La réforme des brevets nécessite de doter l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) en moyens humains pour y faire face. Quinze ingénieurs supplémentaires seront nécessaires. Pouvez-vous garantir que le plafond d'emplois de l'INPI ne sera pas abaissé ?

Enfin, les modalités de la procédure d'opposition administrative des brevets délivrés par l'INPI sont renvoyées à une ordonnance. Pourriez-vous nous en donner les grandes lignes ?

M. Bruno Le Maire. – Je veux rendre hommage à la manière dont les présidents de CCI travaillent sur cette réforme avec moi depuis plusieurs mois. Cette réforme est difficile, elle doit permettre d'engranger 400 millions d'euros d'économies et de réinventer le modèle des CCI, qui ne fonctionneront plus sur des taxes affectées mais sur des prestations. Pour que cette réforme réussisse, il faut répondre aux inquiétudes et aux questions des CCI. On leur permettra de modifier le statut de leur personnel, afin de leur donner la possibilité de recruter de manière plus souple.

En ce qui concerne le personnel des CFE, aller plus vite risquerait de brusquer la machine. Il faut prendre le temps de rassurer le personnel.

L'assurance chômage des CCI est un point clef. Muriel Pénicaud et moi-même négocions avec les partenaires sociaux. Nous sommes en bonne voie pour obtenir l'adhésion à l'Unedic du personnel des CCI ; il faut que les salariés ne soient pas perdants et que le coût ne soit pas trop élevé.

Les CMA nous ont transmis un avis en faveur de la régionalisation. Je suis leurs recommandations. J'écoute ce qu'il est possible de faire et ce qui ne l'est pas. Un rapprochement avec les CCI, au moins pour le fonctionnement – par exemple le partage des locaux –, est probablement à encourager ; en revanche, je ne suis pas favorable à leur fusion totale, qui effacerait l'identité des métiers et des artisans.

Nous avons produit deux rapports sur les commissaires aux comptes : le premier, de l'Inspection générale des finances, a été jugé provocant par les commissaires aux comptes. Comme j'écoute toujours avant de décider, j'ai demandé un second rapport, rédigé, cette fois-ci, en collaboration avec des commissaires aux comptes, afin d'infléchir le premier. Cela aboutit à des propositions qui doivent éviter de faire peser une menace trop forte sur les commissaires aux comptes, en particulier dans les communes petites ou moyennes. D'autres compétences seront confiées aux commissaires aux comptes, comme l'obligation d'audit des sociétés filles lorsque la société mère est importante.

On a pris en compte la quasi-totalité de leurs demandes, mais on ne peut pas à la fois lutter contre la surtransposition des directives et reculer devant l'adoption d'un seuil européen plus favorable aux PME, qui me disent que la certification des comptes leur coûte 5 500 euros par an en moyenne. Il faut aussi écouter les demandes de simplification des PME !

Le passage du seuil de cinquante à cent salariés est un vrai débat, que nous aurons plus longuement en séance.

En ce qui concerne le seuil de représentativité, il serait sage, selon moi, de ne pas y toucher. Je suis attaché à la représentation syndicale, écoutons les mouvements actuels. Il faut plus de dialogue et de représentation syndicale pour porter une parole collective.

Je pense par exemple au cas de la reprise de l'usine de Ford, à Blanquefort, par Punch. Les huit cents salariés de ce site sont exceptionnels, ils ont accepté des conditions de reprise qui forcent l'admiration – gel de salaire pendant trois ans, suppression de jours de réduction du temps de travail, conditions de travail plus difficiles. Je ne me serais jamais imaginé appelant Philippe Poutou pour le remercier de son sens des responsabilités, mais c'est pourtant ce que j'ai fait, car, sans lui, il n'y aurait pas de reprise. J'espère que la direction de Ford comprendra qu'avec des salariés aussi responsables et constructifs, on ne rejette pas une offre de reprise. Sinon, cela attisera beaucoup de colère, et légitimement. Donc, ne touchons pas au seuil de cinquante salariés pour la représentativité des syndicats.

Pour le passage du seuil de cinquante à cent salariés, le coût est très lourd mais cela mérite une discussion.

Sur le plafond d'emplois de l'INPI, aucune modification ne me semble prévue ; il sera adapté à la nouvelle mission d'examen du critère d'inventivité.

Sur la publicité des comptes, il y a effectivement surtransposition, et je suis prêt à revenir dessus. Je crois à la cohérence d'une politique. La politique que je conduis sous l'autorité du Premier ministre et du Président de la République s'appuie sur deux piliers simples : améliorer l'offre économique française – compétitivité, loi Pacte, allègements de charges, simplifications – et redresser les finances publiques. Je tiendrai ces deux piliers, qui font la force de notre politique. Il n'y a pas de croissance économique solide et durable sans redressement des finances publiques.

Certes, le Président de la République vient d'annoncer 10 milliards d'euros de dépenses supplémentaires ; c'est une décision sage et nécessaire pour ramener le calme dans le pays, mais nous ferons tout pour rester le plus près possible de 3 % de déficit public en 2019. En retirant la transformation du CICE en allègement de charges, le déficit de 2019 aurait été de 1,9 %. Avec des dépenses supplémentaires, nous allons dépasser 3 %, mais nous ferons le maximum pour nous en rapprocher le plus possible.

Cela peut passer par la maîtrise de dépenses publiques, par un effort spécifique demandé aux grandes entreprises – j'y suis favorable – et par la taxation des géants du numérique, qui devrait rapporter en année pleine 500 millions d'euros.

Le fait de rester le plus près possible de 3 % est aussi ce qui nous permettra de poursuivre les transformations économiques et sociales de notre programme – réforme de l'État, réforme de l'assurance chômage, réforme des retraites. Nous sommes donc responsables et nous croyons à nos engagements européens, donc nous ferons le maximum pour nous rapprocher du déficit de 3 %.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous avez face à vous des élus qui sont également responsables, monsieur le ministre. Je partage votre constat : la météo politique ayant considérablement changé, nous ferons en sorte de tenir le cap.

J'ai cinq questions. L'article 51 du projet de loi porte cession de la Française des jeux (FDJ) au secteur privé, mais les modalités concrètes de cette privatisation ne sont pas

précisées, notamment pour ce qui concerne la régulation. Même la refonte de la fiscalité des jeux est renvoyée aux calendes grecques. Cela ne revient-il pas à demander au législateur un chèque en blanc ?

Sur la privatisation d'ADP, comment faire en sorte que cette privatisation ne nuise pas aux intérêts des compagnies aériennes françaises, si les redevances aéroportuaires augmentent ? Ne faudrait-il pas renforcer les pouvoirs de l'Autorité de supervision indépendante (ASI), ou confier la régulation à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) ?

Le Fonds pour l'innovation est en place depuis janvier 2018, avec une dotation importante : 1,6 milliard d'euros en numéraire et 8,4 milliards d'euros de titres EDF et Thalès prêtés par l'État. Ce fonds apportera dès cette année un soutien annuel de 250 millions d'euros à l'innovation. Votre objectif est donc assuré sans avoir à procéder aux cessions envisagées. L'État ne risque-t-il pas de perdre le contrôle de deux actifs stratégiques sans réel bénéfice pour le financement de l'innovation ?

Je partage votre volonté d'orienter l'épargne des Français vers les fonds propres de nos entreprises ; cela passe par la réforme de l'assurance-vie. Pensez-vous que votre toilettage permettra de répondre à l'enjeu au travers du contrat « euro croissance », qui a bien du mal à décoller ?

Enfin, sur les crypto-actifs, le Sénat a toujours protégé les épargnants. Le développement des levées de fonds en monnaie virtuelle représente un défi. Pour limiter la fraude, vous proposez un système de visa et d'agrément sur une base volontaire. Pourquoi ne pas le rendre obligatoire ?

M. Bruno Le Maire. – S'agissant des privatisations, je vous présenterai de manière détaillée au cours des débats un dispositif sur les modalités de fiscalité des jeux. Il n'est pas question de demander un chèque en blanc au Parlement, d'ailleurs vous ne le signeriez pas !

Nous voulons aussi renforcer la régulation sur les jeux et mettre en place un dispositif de régulation strict, en particulier pour lutter contre l'addiction des mineurs au jeu. Une autorité indépendante sera créée à cet effet, avec des moyens renforcés par rapport à ce qui existe aujourd'hui. En ce qui concerne l'aspect strictement financier, il y a parfois une confusion entre les dividendes de la Française des jeux, assez modestes, de l'ordre de 80 millions d'euros, et les recettes fiscales, qui s'élèvent à plus de 3 milliards d'euros et qui, elles, resteront inchangées pour le budget de l'État.

S'agissant d'ADP, nous avons défini un cahier des charges très strict qui a été renforcé lors de l'examen à l'Assemblée nationale. Il inclut ainsi des dispositions sur l'emploi adoptées à l'initiative des communistes. Il instaure aussi un contrôle sur les redevances pour éviter de pénaliser les compagnies françaises et en particulier Air France.

Les titres d'EDF et Thales ne figurent au fonds pour l'innovation qu'à titre provisoire et exceptionnel. L'objectif est que le fonds soit doté à terme de 10 milliards d'euros pour rapporter de 250 à 300 millions d'euros par an, soit 2,5 à 3 milliards sur 10 ans. Ce fonds pour l'innovation de rupture a vocation à préfigurer un fonds européen pour nous permettre de gagner cette bataille que nous sommes en train de perdre sur les innovations de rupture face aux États-Unis ou à la Chine : songez au lanceur réutilisable dans le secteur spatial, à

l'Intelligence artificielle, au stockage de l'énergie renouvelable, etc. Si l'on n'y prend pas garde, ces innovations seront américaines ou chinoises exclusivement. Il faut que les nations européennes se regroupent.

Nous voulons des fonds d'assurance vie plus dynamiques. L'encours global de l'assurance-vie s'élève à 1680 milliards d'euros, mais uniquement 10 % sont placés en actions. Le texte dynamise les fonds « euro-croissance » tout en simplifiant le dispositif. Les assureurs nous demandent aussi de modifier les ratios prudentiels sur leurs investissements en actions, objectif auquel je souscris totalement. Si l'on veut que les assureurs puissent investir davantage en actions, il ne faut pas, en effet, leur imposer des exigences en fonds propres prohibitives comme c'est le cas aujourd'hui. Nous devons aussi obtenir une modification de la réglementation européenne. En revanche, je tiens à rappeler que nous avons fait le choix de ne pas faire de Big Bang pour l'assurance-vie, en ne touchant pas à la garantie en capital.

Vous avez parfaitement raison de souligner que les crypto-actifs constituent un marché volatil et fragile. Ils sont soutenus par la technologie de la blockchain très prometteuse dans le secteur financier et dans d'autres secteurs. Nous ne pouvons passer à côté de cette révolution. C'est pour cela que l'on a retenu la voie optionnelle. Plus les crypto-actifs et les crypto-monnaies sont volatils, plus le visa de l'Autorité des marchés financiers (AMF) aura de la valeur pour l'investisseur, lui fournissant un certain nombre de garanties que les autres crypto-actifs ne lui fourniront pas.

M. Michel Canevet, rapporteur. – La situation sociale appelle des propositions nouvelles, et le président de la République en a formulé. D'autres mesures nouvelles seront-elles présentées lors de l'examen du projet de loi Pacte ?

En dépit de la volonté de simplification, le dispositif de l'épargne salariale est très lourd et difficile à appréhender pour les petites entreprises qui n'ont pas de direction des ressources humaines. La formule de calcul de la participation, en particulier, est ancienne et très complexe. Pourquoi ne pas avoir envisagé de la simplifier de façon à rendre le dispositif beaucoup plus lisible ?

L'actionnariat salarié est important pour impliquer les salariés dans l'entreprise. Une disposition adoptée à l'Assemblée nationale exclut les représentants des entreprises pour les opérations de vote concernant certaines décisions des conseils de surveillance des fonds communs de placement en entreprise (FCPE). Cette décision n'est-elle pas trop défavorable aux entreprises qui pourraient en conséquence limiter le développement de ces fonds ?

Concernant la gouvernance des sociétés, vous avez évoqué aussi la question de la responsabilité sociale et environnementale. L'article 62 *quinquies* A, voté à l'Assemblée nationale, prévoit la nullité des délibérations du conseil d'administration lorsque la parité n'est pas respectée. Cela crée un risque d'insécurité juridique.

Enfin le texte prévoit le recours à de nombreuses ordonnances. Trop à mon goût. Pourquoi n'avez-vous pas plutôt privilégié l'introduction de mesures législatives dans le corps de la loi ? La question des tarifs du gaz ou de l'électricité ne mérite-t-elle pas un débat parlementaire ?

M. Bruno Le Maire. – Certaines dispositions nouvelles ont été introduites par les députés. Rien n'interdit aux sénateurs d'introduire d'autres dispositions sous réserve qu'elles respectent l'esprit du texte.

M. Michel Canevet, rapporteur. – Le Gouvernement proposera-t-il de nouvelles mesures au Sénat ?

M. Bruno Le Maire. – Peut-être sur les CCI si cela est nécessaire, mais l'objectif du gouvernement n'est pas de rajouter des articles à un texte qui en comprend déjà beaucoup. En revanche, les sénateurs sont libres, bien entendu, d'enrichir ou de compléter le texte. Par exemple, si vous arrivez à trouver la formule magique sur la participation, je suis preneur. La formule de calcul est trop compliquée mais on s'arrache les cheveux sur ce sujet depuis longtemps. Il faudrait parvenir à la simplifier mais on n'est pas encore arrivé à trouver un accord là-dessus. J'ai demandé à l'Inspection générale des finances de nous faire des propositions.

Sur l'actionnariat salarié, l'objectif est de parvenir à une représentation équilibrée entre les représentants des salariés et de l'employeur dans les fonds d'actionnariat salarié. Je ne souhaite pas exclure ou mettre en minorité les employeurs dans les fonds. Donc, il convient de trouver une solution. Le débat au Sénat nous y aidera. La nullité des délibérations lorsque l'objectif de parité n'est pas atteint ne figurait pas dans le texte initial du gouvernement, mais cela a été une demande forte des députés. J'avais émis un avis de sagesse positive. Le dispositif est contraignant mais je constate que les dispositifs incitatifs n'ont pas permis d'instaurer la parité dans le paysage économique français. Lorsque le Président de la République a réuni les patrons du CAC 40 et les plus grands patrons français, il n'y avait qu'une poignée de femmes sur une centaine de patrons... C'est inacceptable. C'est pourquoi je suis favorable à des dispositifs plus contraignants sur la parité.

Enfin, les ordonnances seront demandées sur les sujets extrêmement techniques mais chaque sujet sera présenté de manière totalement transparente.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Merci. Si vous me le permettez, monsieur le ministre, je constate toutefois que vous êtes entouré de beaucoup de collaborateurs masculins au sein de votre cabinet...

M. Bruno Le Maire. – Tous mes collaborateurs ne sont pas présents aujourd'hui avec moi pour cette audition !

M. Martial Bourquin. – Nous aurons un débat politique en séance sur la privatisation d'actifs stratégiques pour la France. ADP est un actif stratégique de l'État. Au-delà des questions partisans, on peut s'interroger sur l'intérêt de cette privatisation. ADP est profondément liée à Air France. Or la situation d'Air France est difficile. Est-ce que le gouvernement a bien évalué cette privatisation ? Le droit européen rend possible une exploitation sans limite de temps. Tant que la société est dans le domaine public, cela ne pose pas de problème, mais si demain elle était privée, cela pourrait poser des problèmes à cet égard. Nous avons aussi en tête la privatisation des autoroutes. La privatisation c'est un fusil à un coup. Or la participation de l'État au capital d'ADP vaut 9 milliards d'euros et rapporte 174 millions de dividendes par an. Cela mérite d'avoir un débat sur ces questions ! Quand on voit la situation de nos autoroutes et la difficulté pour l'État de financer des infrastructures après ces privatisations, on peut s'interroger sur l'intérêt de l'opération. Le monopole public de l'État ne pose pas de problème mais si demain un groupe privé dirigeait ADP, cela pourrait en poser. Vous avez évoqué une participation plafonnée à 70 % pour éviter un droit d'exploitation éternel. ADP vaut 16 milliards d'euros en Bourse. Sa valorisation pourrait monter en cas de privatisation à 25 milliards d'euros. La privatisation est-elle une bonne affaire pour l'État ? Ce n'est pas sûr. Mieux vaudrait conserver ces actifs stratégiques que

sont les deux aéroports de la région parisienne, qui sont aussi les aéroports de la France. En Angleterre, qui est allée très loin dans les privatisations, on observe un retour en arrière. Même les conservateurs disent que les privatisations sont allées trop loin et travaillent à redéfinir un contrôle de l'État sur les grandes infrastructures.

Mme Anne Chain-Larché. – L'État est à la recherche de rentrées financières immédiates. Il ne faut pas se voiler la face. On nous présente les privatisations en disant que l'on va réduire la dette de 0,4 % de PIB, mais c'est sans compter les récentes promesses du Président de la République pour calmer la crise que nous traversons ! La privatisation d'ADP sera une opération *one shot* et l'on se séparera définitivement d'une société hautement stratégique. Les aéroports de Paris sont la porte d'entrée de la France et la porte d'entrée de beaucoup de capitales européennes également. Des dizaines de millions de personnes y transitent chaque année. Comment sera assurée leur sécurité demain ? ADP représente aussi un moteur économique qui irradie toute la France. Quel sera le contrôle de l'État ? Vous avez évoqué un cahier des charges sur les hausses de redevances. Il est important que nous soyons rassurés dès à présent sur l'impact sur les compagnies aériennes. ADP représente également une réserve foncière importante. On peut s'attendre à des spéculations sur nos territoires qui seront difficiles à endiguer.

Les représentants des chambres consulaires nous ont alertés sur la question de la cession des entreprises et de l'obligation d'information des salariés. En 2014, la loi sur l'économie solidaire, dite loi Hamon, a créé une obligation d'information des salariés en cas de cession d'entreprise sous peine de sanctions allant jusqu'à l'annulation de la vente. En juillet 2015, le Conseil constitutionnel a jugé la sanction disproportionnée à la liberté d'entreprendre. En août 2015, la loi Macron a intégré la disposition préconisée par les sages et a adouci l'obligation d'information des salariés. Il nous semble que le projet de loi revient sur cet assouplissement. J'aimerais comprendre quelle est l'intention du gouvernement pour pouvoir, tout simplement, informer et rassurer les salariés.

Je veux enfin rejoindre l'éloge que vous avez fait de la responsabilité des salariés. C'est tout particulièrement le cas à l'usine Arjowiggins Security que vous nous aidez, monsieur le ministre, à essayer de sauver.

M. Fabien Gay. – Nous traversons une crise politique et démocratique très forte qui s'est accentuée dernièrement mais qui n'a pas commencé avec vous. Les revendications ne me font pas mal aux oreilles : hausse du Smic, augmentation des salaires, rétablissement de l'ISF, etc. Mais il faut être humble car nous sommes tous mis dans le même sac. Ceux qui jouent à mépriser les corps intermédiaires, les élus locaux, les syndicats, les partis politiques jouent avec le feu. Je suis de ceux qui pensent qu'il faut un dialogue et je suis assez heureux que l'on ait pu enfin le renouer. Vous avez parlé de justice économique, et donc d'intéressement et de participation ; à l'inverse, je souhaite la justice sociale, ce qui suppose la hausse des salaires, et pas simplement des revenus. Depuis 30 ans, 10 points de richesse nationale sont passés du travail au capital. Il est normal que les gens pointent la question de la justice sociale. Le Président de la République n'a pas répondu au problème avec la hausse du SMIC à 100 euros, car il n'a pas touché à cette question fondamentale.

En outre, je pense que l'on ne pourra pas faire l'économie d'un débat sur le CICE qui donne 40 milliards d'euros aux entreprises, sans conditions.

M. Philippe Dominati. – Ce texte est attendu et va dans le bon sens, mais je voudrais revenir également sur la privatisation d'ADP. Je suis plutôt partisan de l'économie

libérale, mais là, je reconnais que j'ai un doute sérieux. D'abord en tant qu'élu parisien, parce que souvent les Parisiens ou les Franciliens sont sollicités pour financer les infrastructures de transport. Tout a commencé avec un projet de liaison entre le cœur de la capitale et l'aéroport Charles-de-Gaulle. Un groupe privé a voulu obtenir la concession, mais comme ce n'était pas rentable, il a choisi de rentrer subrepticement dans le capital d'ADP, à hauteur de 4,5 %, à 78 euros l'action. En cinq ans, l'action a doublé et on annonce la privatisation d'ADP. Selon le gouvernement, les dividendes sont faibles. Mais qui fixe les dividendes d'ADP, si ce n'est le conseil d'administration que contrôle le gouvernement ? Bien des pays refusent de se dessaisir d'un actif aussi stratégique que leurs aéroports. Au-delà de la région parisienne, c'est l'image de la France qui est en jeu. L'utilisation des recettes de la cession est aussi problématique. Alors que le budget du Grand Paris Express dépasse de 20 milliards la prévision initiale, pour s'établir à 40 milliards d'euros, il serait judicieux que le produit de la privatisation soit fléché vers les transports collectifs en Île-de-France, afin d'éviter que les entreprises payent des taxes nouvelles pour financer les aménagements. Je ne suis pas convaincu par vos arguments en faveur de la privatisation : la recette ne rapportera pas plus au budget de l'État que ce que le Président de la République a lâché en une soirée...

M. Richard Yung. – Je ne parlerai pas d'ADP. Le texte est très attendu et plutôt bien accueilli dans les industries et les entreprises. Le texte est déjà assez complexe et nous devons veiller à ne pas trop l'alourdir. Mes questions sont d'ordre technique : est-ce que les apprentis et les salariés en formation seront pris en compte dans le calcul des seuils ? Le texte comporte des mesures pour faciliter l'utilisation de l'épargne-retraite avant la retraite, pour l'achat de la résidence principale par exemple. Ne pourrait-on aller un peu plus loin ? Enfin, la procédure d'opposition qui est envisagée en matière de brevets pose une série de problèmes assez difficiles à résoudre et suscite une résistance assez forte des déposants. Comment l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) peut-il analyser l'activité inventive, avec 80 examinateurs ? C'est impossible.

M. Bruno Le Maire. – Messieurs Bourquin et Dominati, madame Chain-Larché, nous aurons en séance publique un débat sur la privatisation d'ADP, que vous avez qualifié d'actif stratégique. Mais en quoi l'État valorise-t-il l'entreprise ? Quel est son intérêt d'en posséder la majorité et de la conserver ? Je vous accorde que, d'un point de vue stratégique, ADP représente la clé d'entrée aérienne sur le territoire national. Néanmoins, rien ne changera en matière de contrôle aux frontières, de sécurité ou de rotations, dont les modalités seront inscrites dans le cahier des charges et mises en œuvre sous le contrôle de l'État.

Depuis 2005, l'État possède 56,6 % de l'entreprise, le solde appartenant à des agents privés – flottants ou grands investisseurs à l'instar de Vinci – qui disposent d'un droit de jouissance illimité sur les infrastructures. Si nous avions opté pour une privatisation sèche, un article de loi aurait suffi. J'ai refusé cette solution, que ne n'ai pas même présentée au Président de la République, car je ne souhaite pas qu'un acteur privé possède un droit de jouissance illimité. Nous prévoyons, en conséquence, une concession d'une durée de soixante-dix ans, à l'issue de laquelle les actifs seront rétrocédés à l'État. Vous pourriez vous interroger sur les garanties offertes par un tel mécanisme, au regard du constat qui peut être objectivement dressé sur les sociétés d'autoroute. J'étais, à l'époque, directeur de cabinet du ministre concerné et je reconnais que cela fut une erreur de ne pas imposer de garanties. S'agissant d'ADP, une révision des tarifs aéroportuaires est prévue selon un rythme quinquennal, sous le contrôle de l'État. Nous imposerons également des obligations d'investissement sur les actifs – le projet du terminal 4 devra notamment être mené à son terme – afin qu'ils ne soient pas dépréciés à l'issue de la concession. Sur la demande des parlementaires, nous avons prévu que certaines collectivités territoriales pourront entrer au

capital d'ADP et, ainsi, participer aux décisions. Je conçois que d'aucuns estiment trop élevés les tarifs autoroutiers, mais n'oublions pas que l'unique portion d'autoroute encore sous le contrôle de l'État se trouve en piteux état. L'État n'a plus les moyens d'entretenir de telles infrastructures aussi bien que les entreprises privées. Les activités relevant de la souveraineté nationale – police aux frontières, contrôle des personnes et des bagages – resteront sous la responsabilité de l'État.

Je ne crois pas pouvoir être qualifié de néo-libéral après avoir nationalisé STX et œuvré pour sauver l'aciérie Ascoval. La logique du marché de l'acier ne plaidait pas pour une telle solution, mais les 285 salariés de l'entreprise, dont la compétence n'a pas de prix, méritaient que nous nous battions. J'ai agi à rebours de nombreuses recommandations et j'en suis fier. L'économie doit avoir un sens au-delà du compte de résultat, notamment dans les circonstances actuelles. Nous mettrons donc 25 millions d'euros d'argent public dans Ascoval ; je trouve cela légitime, ce qui me semble éloigné d'une posture néo-libérale.

Nous aurons, monsieur Gay, une discussion sur l'intéressement et la participation. À mon sens, la justice sociale réside d'abord dans le fait de disposer d'un emploi. Veillons, en agissant trop brutalement sur les rémunérations, à ne pas favoriser le chômage. L'intéressement et la participation permettent d'éviter un tel écueil, même si, il est vrai, ces rémunérations sont exemptes de cotisations. Le débat sur la justice des rémunérations, passionnant, ressort presque de la philosophie.

Monsieur Yung, les apprentis et les salariés en formation sont inclus dans le calcul des seuils à proportion du temps passé dans l'entreprise. J'estime, par ailleurs, que l'INPI sera en mesure de mettre en œuvre l'examen que vous mentionnez d'ici deux ans. Enfin, madame Chain-Larché, le projet de loi ne modifie rien s'agissant des cessions d'entreprise et des obligations d'information.

M. Jacques Genest. – Votre projet de loi apporte des améliorations notables, notamment au bénéfice des PME. Je ne crois, en revanche, nullement à votre argument du désendettement pour justifier les privatisations envisagées. L'exemple des sociétés d'autoroute illustre bien les inconvénients de la méthode... Vous avez mentionné les autorités de contrôle indépendantes. À mon sens, des économies pourraient également être trouvées dans les agences de l'État, avant de songer à supprimer des services publics en milieu rural. Je terminerai par une maxime paysanne de l'Ardèche : autrefois, entre la vache et le veau, le paysan vendait le veau, car il avait compris que s'il vendait les deux, il n'aurait, l'année suivante, ni lait, ni veau. Je crois que l'abandon du bon sens paysan par nos dirigeants explique une part de la crise actuelle...

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Le quatrième contrat de régulation économique, signé entre l'État et ADP pour fixer le montant des redevances et des investissements, sera-t-il arrêté avant la privatisation et, le cas échéant, intégré au cahier des charges ? Au cours du débat budgétaire, le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement exonérant le loto du patrimoine de contributions : contribution sociale généralisée (CSG), contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), prélèvement au bénéfice du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Olivier Dussopt a alors indiqué que la fiscalité des loteries ferait l'objet d'un débat plus large à l'occasion du projet de loi dit Pacte. Le confirmez-vous ? Comment garantir la pérennité du loto du patrimoine après la privatisation de la FDJ ?

Mme Sophie Primas. – Je me félicite de la nomination d’Anne Rigail au poste de directrice générale d’Air France : il n’est donc nul besoin de quotas imposés par la loi pour permettre aux femmes de diriger nos grandes entreprises... La privatisation de la FDJ va entraîner une importante dynamique pour le monde des jeux. Je m’inquiète, à cet égard, des difficultés qui pourraient s’aggraver pour le Pari mutuel urbain (PMU) et pour France Galop et mettre en danger certains hippodromes. Prévoyez-vous un accompagnement spécifique dans le cadre de la privatisation ? Par ailleurs, le projet de loi prévoit d’inclure la responsabilité sociale et environnementale (RSE) dans l’objet social des entreprises. Je ne comprends pas que vous défendiez une telle disposition tout en prônant davantage de liberté. N’existe-t-il pas, en outre, un risque contentieux ? À trop les contraindre, les entreprises pourraient mener des actions de RSE alibis pour éviter toute mise en cause, au lieu de s’engager véritablement. Enfin, comment comptez-vous garantir la survie des écoles des réseaux consulaires dans le cadre de la réforme des CCI ? Elles proposent de nombreuses formules en apprentissage, qu’elles risquent de délaissier au profit de formations continues ou à destination des étrangers, plus rémunératrices.

M. Bruno Le Maire. – Monsieur Genest, il faut imaginer que la vache donnera beaucoup de veaux ! L’objectif des privatisations n’est pas tant le désendettement, que la création du fonds pour l’innovation de rupture. Nos start-up innovantes comme nos laboratoires de recherche ont d’importants besoins de financement. À titre d’illustration, les biais de sélection de données dans l’intelligence artificielle, sujet démocratique majeur, nécessitent un décryptage complexe des algorithmes gourmand en investissements. Je partage, par ailleurs, votre avis s’agissant des agences de l’État.

Madame Estrosi Sassone, le contrat de régulation pour la période 2020-2025 doit être signé au mois d’avril 2021. Si le Parlement a donné son accord à une concession d’une durée de soixante-dix ans et que celle-ci est réalisée, l’État négociera avec les investisseurs concernés. Si la cession n’a pas eu lieu à cette date, nous mènerons une négociation classique avec ADP. Mon collègue Olivier Dussopt a raison s’agissant de la fiscalité des jeux. Un amendement vous sera présenté pendant le débat. L’avis du Conseil d’État est en cours d’élaboration et nous vous fournirons au plus vite les informations. Mais, soyez rassurée, le loto du patrimoine sera maintenu.

Jean Arthuis prépare un rapport sur les hippodromes, mais aucun accompagnement n’est prévu, madame Primas, à l’occasion de la privatisation de la FDJ. S’agissant de l’objet social des entreprises, c’est facultatif et il s’agit d’une obligation de moyens, non de résultat. Simplement, la RSE sera établie en tenant compte des enjeux sociaux et environnementaux. L’absence d’obligation de résultat élimine le risque contentieux. Quant aux écoles du réseau consulaire, il convient effectivement de veiller, dans le cadre du prochain contrat d’objectifs et de performance, au maintien des plus fragiles, qui ne peuvent survivre sans la taxe pour frais de chambre (TFC). Il conviendra aussi de préserver en priorité les CCI en milieu rural, qui peinent à se financer par des prestations aux entreprises.

M. Jean-Raymond Hugonet. – J’ai particulièrement apprécié la teneur de votre propos introductif où, à trois reprises, vous avez cité la Nation, et dans lequel vous avez fait mention de la nécessaire réduction des dépenses publiques. Hélas, notre nation est en lambeaux, tandis qu’aucune mesure structurelle ne garantit la maîtrise des dépenses publiques. Le sujet central de la privatisation d’ADP réside dans la procédure de la double caisse, l’une pour ce qui coûte, l’autre pour ce qui rapporte, pas incongrue mais très exceptionnelle en matière de gestion de plateformes aéroportuaires. J’aimerais avoir des

précisions relatives à la péréquation qui doit s'opérer entre les deux caisses pour que des dividendes substantiels soient versés.

M. Pierre Louault. – Votre projet de loi comporte de nombreuses mesures favorables. Il conviendrait néanmoins d'apporter davantage de souplesse aux CCI, qui jouent un rôle majeur en matière de formation et de création d'entreprises artisanales, d'étaler sur trois ans la réforme des commissaires aux comptes et d'oser s'attaquer à l'administration centrale, coûteuse et trop éloignée des réalités du terrain.

M. Vincent Segouin. – Depuis fort longtemps, la France a placé sa stratégie économique dans les entreprises du CAC 40. Vous souhaitez désormais renforcer les PME. Mais, tandis que les premières sont taxées à hauteur de 8 % environ, les secondes paient l'impôt à hauteur de 33 %. Le projet de loi Pacte suffira-t-il à modifier la donne sans réforme de ces taux ?

M. Serge Babary. – La réforme des CCI ne doit pas faire l'impasse sur leur rôle en matière d'animation économique des territoires. Je suis favorable à une mutualisation de leurs moyens à l'échelon régional, mais leur présence dans les départements doit être préservée, en s'appuyant notamment sur des représentants élus au niveau départemental.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le pouvoir d'achat et la justice sociale représentent deux sujets préoccupants pour nos concitoyens. Votre projet de loi les traite par l'intéressement et la participation qui, contrairement à l'opinion émise par notre collègue Fabien Gay, constituent une part variable de rémunération. Vous renvoyez les mesures afférentes à des accords de branche, mais ne prévoyez pas de les rendre applicables aux entreprises comptant entre vingt et cinquante salariés. Les partenaires sociaux s'y montrent défavorables, bien que 20 % d'entre elles proposent déjà ces dispositifs à leurs salariés. Quelle est votre opinion sur ce sujet ?

M. Bruno Le Maire. – Monsieur Hugonet, la Nation nous rassemble tous et je crois à la maîtrise des dépenses publiques comme condition de sa réhabilitation et de notre succès économique. Le Président de la République a fait des annonces nécessaires et justes, mais nous devons désormais trouver des solutions pour nous rapprocher au maximum de la règle des 3 % de déficit, que nous avons acceptée et qui nous permet de bénéficier d'une monnaie forte, en mettant notamment à contribution les grandes entreprises et les géants du numérique. Nous pourrions ainsi accélérer les indispensables réformes structurelles.

Rappelez-vous à quelle vitesse nos comptes publics se sont dégradés depuis dix ans : en 2007, la dette publique représentait 64 % du PIB, et cette proportion a bondi de plus de 30 points en quelques années ! Nous nous approchons des 100 % mais nous avons commencé à redescendre. Si nous pouvions accélérer le rythme, ce serait mieux.

Il y aussi une sorte de mécanique infernale avec les prélèvements obligatoires : rien ne semble pouvoir arrêter l'augmentation des impôts et des taxes, année après année. Il faut inverser cette tendance ! Nous avons commencé à le faire. Comme ministre des finances, je veux réduire les impôts des Français – et je n'ai pas pour habitude de leur vendre des illusions : ministre de l'agriculture, j'ai toujours dit les choses avec franchise et le plus clairement possible aux agriculteurs. Je le dis avec la même franchise et la même clarté au contribuable français : si nous voulons accélérer la baisse des impôts, il faut accélérer la baisse des dépenses, car je ne connais aucune solution miracle pour baisser les taxes et les impôts sans baisser les dépenses.

La double caisse, du strict point de vue de la maîtrise des finances, est parfaitement vertueuse. L'une des deux, le *duty free*, rapporte beaucoup et l'autre, les redevances aéroportuaires, coûte gros. L'intérêt de la double caisse est d'éviter que des performances moins positives sur les activités de service public soient systématiquement dissimulées par les revenus commerciaux, ce qui supprime l'incitation à améliorer le service public. Elle fait la transparence sur les prix, quand la caisse unique a un effet inflationniste : à Heathrow, où il y a une caisse unique, les tarifs ont fortement augmenté au cours des dix dernières années, alors qu'à Paris, les redevances d'ADP sont celles qui ont le moins augmenté depuis dix ans. L'aéroport de Francfort, qui est l'un des mieux gérés d'Europe, a un système de double caisse.

Sur la réforme de l'État, vous parlez d'or. Pour avoir dirigé plusieurs administrations centrales, je considère qu'on peut encore faire des efforts. Il faut toutefois préserver les services publics, notamment en zone rurale, et demander des efforts plus importants aux administrations centrales. Nous pouvons faire mieux que ce que nous avons fait, tous gouvernements confondus, depuis vingt ans.

Vous avez évoqué les taux de prélèvements : pour parler simplement, il faut aller chercher l'argent là où il est. Notre fiscalité prend l'argent là où il n'est pas et ne le prend pas là où il est. C'est pourquoi je me bats avec détermination pour que les géants du numérique soient imposés. D'abord parce que, comme n'importe quel Français j'ai soif de justice : que mon libraire paie 14 points d'impôts de plus qu'Amazon qui lui fait directement concurrence pose un véritable problème. Mais il y a aussi une considération d'efficacité : comme la valeur est de plus en plus dans les données, il est indispensable de les fiscaliser. Le combat est difficile, vu les intérêts économiques considérables en jeu.

Au G7 Finances que je présiderai l'année prochaine, la taxation minimale sera ma priorité absolue. Je ne veux plus que des multinationales qui opèrent en France installent leurs sièges aux îles Caïman, aux îles Vierges ou en Irlande pour bénéficier d'un taux d'imposition inférieur. Il y a des oppositions farouches, en Grande-Bretagne ou aux États-Unis notamment.

J'ai rencontré le président de la CCI dans votre ville, monsieur Babary. Je sais que les conditions d'élection des représentants au niveau départemental sont un sujet sensible, que certains, qui voudraient réformer, sont mis en minorité et que cela pose un véritable problème. C'est pourquoi je souhaite que nous maintenions les élections des représentants au niveau départemental.

Rendre obligatoire l'intéressement et la participation par accord de branche ? Ce texte est fait pour les PME et ne comporte, volontairement, aucune obligation : tout y est incitatif et simplificateur. La question se pose, il ne s'agit pas de se retrouver avec un forfait social supprimé et des entreprises qui ne saisissent pas cette opportunité pour les salariés. Nous aurons le débat, au Sénat j'espère.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Vous avez mentionné votre franchise, nous l'avons beaucoup appréciée, ainsi que la précision de vos réponses.

Ce texte est très attendu. Le Président de la République, le Premier ministre ont promis une écoute réelle de notre Chambre, des maires et des présidents d'EPCI. Ils ont aussi annoncé des déplacements du Président de la République lui-même sur nos territoires. Serez-vous aussi ouvert dans votre traitement des amendements que le Sénat pourrait apporter à ce texte ?

M. Bruno Le Maire. – Bien sûr. Mais comme je sais que vous ne vous satisferez pas de mon écoute, je vous suggère de commencer à travailler avec mes équipes. L'écoute, si elle ne se traduit pas par l'adoption d'amendements de sénateurs, ne vaut rien. J'ai donc besoin de savoir quelles sont les lignes de force qui se dégagent dans chaque groupe, et de connaître les points auxquels vous attachez le plus d'importance. Bien sûr, notre débat ne devra pas faire pencher le texte vers une autre philosophie que la sienne, qui est de faire grandir nos PME et de libérer les capacités de croissance du pays.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Merci.

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)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous recevons aujourd'hui M. Édouard Durand, juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny. Monsieur Durand, vous avez été, par le passé, juge aux affaires familiales ; vous êtes également coordonnateur de formation à l'École nationale de la magistrature (ENM).

Vous êtes depuis longtemps engagé en faveur de la protection de l'enfance. Vous siégez, à ce titre, au sein du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE). Vous êtes également mobilisé par le combat pour l'égalité entre les femmes et les hommes ; vous êtes d'ailleurs membre du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Votre nom circule pour exercer les fonctions de haut-commissaire à la protection de l'enfance. Ce poste serait créé afin de proposer une nouvelle stratégie et d'organiser un meilleur pilotage de cette politique, dans un esprit de décloisonnement entre les différents professionnels concernés.

Nous aimerions que vous nous fassiez partager votre expérience et vos réflexions, en tant que juriste et praticien, concernant le sujet qui intéresse notre mission commune d'information, à savoir les infractions sexuelles sur mineurs commises par des adultes dans le cadre de leur métier ou de leurs fonctions.

M. Édouard Durand, juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny. – Je suis très honoré de votre décision de m'associer à vos travaux. Il est très important, pour le juge des enfants que je suis, d'y participer. J'intitulerais volontiers mon propos par les mêmes mots que le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes avait utilisés pour plusieurs de ses rapports : « En finir avec l'impunité ».

Voici sans doute le défi le plus difficile, à la fois pour le juge et pour le législateur : arriver à faire primer la protection et, tout particulièrement, celle des enfants, dans un système qui, malgré tout, garantit une certaine impunité aux agresseurs, aux auteurs de violences sexuelles et aux pédocriminels.

Ma pratique professionnelle et ma fonction de juge des enfants m'ont confronté très souvent à des situations de violence sexuelle infligée à des enfants, qu'ils soient petits ou proches de leur majorité. Ces violences se déroulent essentiellement dans le cadre familial. Ma pratique m'a permis de penser la violence à partir du huis clos familial.

Vous m'avez posé plusieurs questions, par écrit, sur les mécanismes de protection dans les dispositifs d'assistance éducative. Le dispositif de protection de l'enfance est assez binaire : soit on maintient l'enfant au domicile familial, où interviennent des éducateurs, soit on l'en extrait pour qu'il soit protégé dans une institution, à charge pour le juge et les autres professionnels de garantir que cette protection est effective.

Il m'est arrivé d'être saisi en assistance éducative pour des enfants victimes de viols hors de chez eux. Il m'a semblé que la protection judiciaire pouvait, dans ces cas, avoir un effet de survictimation de la famille, en la culpabilisant. Parents comme enfants se voyaient confrontés à l'institution judiciaire alors qu'il n'y avait pas eu de défaillance dans la protection par l'autorité parentale. Les dispositifs institutionnels de protection de l'enfance interviennent à titre subsidiaire par rapport au rôle de protection dévolu aux parents.

Il est essentiel de rappeler que les mesures éducatives et les mesures de protection ne sont efficaces, s'agissant d'enfants victimes de violences sexuelles, que si nous mettons en œuvre des soins adaptés aux traumatismes psychologiques. Il ne suffit pas de mettre en place des mesures éducatives si l'on n'offre pas également ces soins.

Vous m'avez invité à préciser le profil des agresseurs et celui des victimes. Je ne suis pas le mieux placé pour le faire. S'agissant des agresseurs, cela relève de la psychopathologie. Je vous invite sur ce point à recevoir une psychologue remarquable, Mme Linda Tromeleue.

En tant que juriste, je considère que, quels que soient les profils que l'on peut discerner chez les agresseurs, la violence est toujours un choix. C'est la condition même des poursuites pénales et de la sanction. L'élément intentionnel de l'infraction vient signifier que, quels que soient l'histoire du sujet, les traumatismes qu'il a pu subir et les circonstances de l'agression, il aurait toujours pu ne pas passer à l'acte.

Le second élément qui me paraît important quant au profil des agresseurs est ce que Marie-France Casalis, Emmanuelle Piet et Ernestine Ronai ont coutume d'appeler la « stratégie de l'agresseur ». C'est très important de l'avoir présente à l'esprit quand on rencontre des enfants victimes ou qu'on essaie de comprendre les mécanismes du passage à l'acte des pédocriminels.

Les histoires des femmes ou des enfants victimes de violences sexuelles sont toujours singulières, mais les victimes décrivent toujours la même stratégie, définie par Mme Casalis en cinq points : d'abord, l'agresseur recherche sa proie, la cible dans un contexte vulnérabilisant et la met en confiance ; puis il isole la victime ; il la dévalorise ; il inverse la culpabilité ; enfin, il verrouille le secret. Cela me paraît extrêmement éclairant, en particulier dans le cadre de votre mission, qui porte sur des violences commises par des personnes ayant autorité.

On a tendance à oublier ces dimensions du choix de l'agresseur et de la stratégie qu'il met en œuvre pour garantir son impunité. Il faut, dans le contexte de votre mission, porter une attention particulière à toutes les personnes qui, de par leur engagement ou leurs fonctions, ont un accès direct au corps de l'enfant. C'est un élément très déterminant. Je vois des enfants tous les jours, mais je n'ai pas un accès direct à leur corps. En principe, le juge des enfants est toujours assisté d'un greffier qui assure la légalité de la procédure. Il m'est donc impossible d'être seul avec l'enfant. Vous vous intéressez à des professionnels qui ont cet accès, ce qui doit impliquer une précaution supplémentaire.

Ce qui est vulnérabilisant, c'est que les parents conduisent leurs enfants dans ces institutions avec un *a priori* de confiance. Cela a aussi pour effet de produire, chez l'enfant, une distorsion de sa perception de l'interdit et du possible.

Il n'existe pas de profil de victime. Nous pourrions tous avoir été victimes de quelqu'un qui fait le choix de la violence et obtient le pouvoir sur le corps par le passage à l'acte. Je peux observer que les victimes éprouvent toujours de la honte et de la culpabilité, mais certains sujets sont plus vulnérables que d'autres. Certains enfants le sont, de par leur milieu familial ou leur style d'attachement. Un directeur de maison d'enfants m'avait exposé le cas d'une petite fille confiée à ses soins qui, du fait de son histoire, avait tendance à suivre toute personne qui venait vers elle, sans mécanisme de défense. Un agresseur repère une telle vulnérabilité. Une forme de violence sexuelle est extrêmement préoccupante : la prostitution des enfants. Les proxénètes savent très bien que, aux abords des institutions de protection de l'enfance, ils peuvent trouver des jeunes filles vulnérables et fragiles. Là encore, des précautions particulières s'imposent.

S'agissant du traitement judiciaire de ces violences, les questions posées mettent au défi ma capacité de protection et interrogent les erreurs judiciaires que j'ai commises dans ma carrière. Je parle de système d'impunité ; c'est dur, pour un juge, de le faire, mais c'est nécessaire. Il faut discerner ce qui fragilise les capacités de protection qu'offrent les institutions et la société dans son ensemble.

Le premier obstacle est constitué par les mécanismes de déni des violences, notamment sexuelles, faites aux enfants. Le concept d'aliénation parentale conduit ainsi à dévier la compétence et la perception des professionnels pour inverser la culpabilité et s'autoriser à ne pas voir la violence. Charles Péguy écrivait : « ce qui est plus difficile, voir ce que l'on voit ». Pour se défaire de cette difficulté, on s'autorise à ne pas voir.

Plus généralement, il faut relever le taux très important de classement sans suite des affaires de violences sexuelles. Très peu de victimes révèlent les violences qu'elles subissent ; en tout cas, elles disent moins que l'horreur du réel effectivement éprouvé ; pourtant, même quand elles le font, le classement sans suite reste très important. On dit, dans ces affaires, que c'est la parole de l'un contre la parole de l'autre, notamment dans le champ familial. Peut-être faudrait-il examiner la part du déni dans cette formule. Je suis souvent saisi de faits de vols, qui ne sont pas classés, et je déclare coupable le prévenu dans des dossiers où, de fait, on pèse la parole de l'un contre celle de l'autre, sans que cela pose problème aux professionnels ou à la société dans son ensemble. Quand on passe dans le champ de l'intime, du sexuel, c'est alors qu'on utilise cette expression. Nous pouvons faire progresser nos compétences pour l'audition des enfants victimes, qu'il s'agisse de protocoles d'audition, des salles utilisées, ou du travail sur la prise en compte de la voix de l'enfant.

Un autre élément constitutif de ce système d'impunité est la tendance consistant à plus s'interroger sur la victime que sur les moyens mis en œuvre par l'agresseur. On a récemment modifié la loi qui détermine les éléments constitutifs de l'agression sexuelle ou du viol, pour faire référence d'abord aux mécanismes et aux actes mis en œuvre par l'agresseur : la violence, la contrainte, la surprise ou la menace. On a toujours tendance à interroger d'abord le comportement de la victime. Un adolescent jugé pour sa participation à un viol collectif avait déclaré : « Mais elle ne disait rien ! ». La société, elle aussi, a tendance à rechercher les éléments constitutifs de l'infraction dans l'attitude de la victime plutôt que dans le comportement de l'agresseur. C'est pourquoi le Haut Conseil avait préconisé la modification de la loi et la mise en place d'une présomption de contrainte s'agissant des

violences sexuelles commises contre les enfants en deçà d'un certain âge. Ce sujet est difficile ; les arguments visant à assortir cette présomption de nombreuses précautions sont extrêmement solides, même si je soutiens sans réserve cette préconisation.

Mme Françoise Gatel. – On en a en effet beaucoup parlé !

M. Édouard Durand. – Nous voyons que, dans ce domaine, nous sommes en difficulté pour articuler nos principes fondamentaux. D'un côté, on énonce le principe de protection des enfants au nom de l'ordre public. De l'autre, on rappelle les principes fondamentaux de la procédure pénale. Il faut les mettre en cohérence sans faire primer l'un sur l'autre. Ces principes fondamentaux procèdent de la raison, principe qui leur est supérieur. Or il me paraît conforme à la raison de dire que, quand un adulte a un rapport sexuel sur un enfant de moins de treize ans, il l'a obtenu par la contrainte.

Le déni et l'impunité s'expliquent aussi par le concept de majorité sexuelle. On a coutume de dire des enfants de quinze à dix-huit ans qu'ils sont sexuellement majeurs. Ce n'est pas conforme à l'état du droit et c'est presque pervers. Un individu est mineur jusqu'à dix-huit ans ; en tant que tel, il est protégé par ses parents et, subsidiairement, par la société. Les parents ont une responsabilité de protection de leur enfant dans toutes les dimensions de son existence et de son développement : ils doivent se préoccuper de sa scolarité, de ses fréquentations et de ses activités. Il me paraît inconcevable d'affirmer que les parents n'ont rien à dire de la sexualité une fois que l'enfant a atteint quinze ans. La protection doit intervenir dans ce domaine, comme pour des cas d'absence de soins ; si tel n'est pas le cas, la protection institutionnelle doit intervenir.

C'est une difficulté très lourde, pour le législateur, que de formuler cette articulation entre des principes qui ne sont pas contradictoires.

Nous manquons de recherche et d'éléments statistiques sur les violences sexuelles faites aux enfants. Dans la stratégie de protection de l'enfance, recherche et statistique constituent pourtant un axe essentiel. Travailler sur la violence faite aux enfants, qu'elle se déroule dans la famille ou au sein des institutions censées les protéger, nous met aux prises avec nos représentations de la masculinité, de l'enfance, de la sexualité et du développement sexuel de l'enfant. Il y a une manière de faire en sorte que nos représentations soient protectrices de l'enfant : injecter du savoir dans nos pratiques.

Cela inclut la formation des professionnels. Pour en avoir été chargé, je peux en dire un mot. J'ai eu l'honneur de lancer, avec Ernestine Ronai, une session de formation continue à l'ENM sur les violences sexuelles. Il faut que le niveau de compétence des professionnels monte, quelle que soit leur fonction. Une chaîne ne vaut que ce que vaut son maillon le plus faible.

Il faut réunir deux choses indissociables, quelle que soit la forme de violence abordée : d'une part, permettre aux professionnels de voir ce qu'ils ont sous les yeux, c'est-à-dire de comprendre les mécanismes de la violence et la stratégie de l'agresseur ; d'autre part, leur donner des outils pour agir. Si un professionnel est chargé de repérer la violence sans être doté d'outils pour agir, il se mettra en danger et se défendra naturellement par le déni. À l'inverse, même s'il a des outils, s'il ne sait pas repérer les mécanismes d'agression, il ne s'en servira jamais.

Il nous faut donc développer des protocoles, des dispositifs et des outils de protection. Le repérage est absolument fondamental : les enfants victimes de violences sexuelles présentent rarement des traces corporelles, génitales ou anales, de violences. Il faut les repérer par d'autres signes traumatiques, tels qu'un excès d'agitation, un repli sur soi, ou des troubles du sommeil, soit tous les signes qu'une institutrice, un éducateur, voire un juge peuvent relever.

On peut progresser encore plus par un repérage systématique de la violence. On dit souvent aux victimes qu'elles doivent parler, alors que c'est à la société de parler, aux parents et aux professionnels mandatés pour la protection de l'enfant. Il faut donc ouvrir des espaces où l'enfant pourra percevoir qu'il est en présence d'un adulte capable de supporter la révélation des violences sexuelles et où sa parole sera donc libre. Les enfants perçoivent le degré d'attention du professionnel par des signes même très faibles.

Mme Laurence Rossignol, quand elle était ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, a mis en place le premier plan de protection des enfants contre les violences. J'ai repris le sommaire de ce plan ; vous y trouverez beaucoup d'idées de nature à renforcer les compétences des professionnels et à sensibiliser la société entière à ces violences.

On peut aussi dire un mot du signalement des faits de violence sexuelle contre les enfants. Il serait très protecteur pour les enfants comme pour les professionnels de systématiser l'obligation de signalement. C'est par l'automatisation des réflexes professionnels qu'on parviendra à un taux de classement sans suite inférieur à 70 % et qu'on mettra fin à ce système d'impunité !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Lors de notre première audition, un psychiatre affirmait que le profil psychologique de l'agresseur sur une femme adulte est fondé sur le pouvoir et le mépris de la femme, et diffère de celui d'un agresseur d'enfant, reposant sur une certaine fragilité. Comme juge pour enfant et membre du Haut Conseil à l'Égalité hommes-femmes, partagez-vous ce constat ?

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Lors d'une audition précédente, un pédiatre estimait que la loi de 2015 était suffisante et qu'il n'y avait pas besoin d'introduire une obligation pour les médecins de faire des signalements. *A priori* vous pensez le contraire, pour quelles raisons ? Je pense aussi à la protection de ceux qui signalent.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Merci de vos propos empreints d'humanité, tout en gardant votre position de juriste. Nous avons voté une loi protégeant les mineurs – de moins de dix-huit ans – victimes d'infractions sexuelles. Nous avons souhaité instaurer une présomption de contrainte, mais on nous avait dit qu'une présomption irréfragable était fragile constitutionnellement. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Il y a des profils de victimes, mais y a-t-il des profils d'agresseurs ? Les enfants placés dans des institutions sont souvent plus vulnérables, et les prédateurs viennent davantage roder autour. Quelles mesures sont prises pour s'en prémunir ?

M. Edouard Durand. – Je regrette de ne pas avoir gardé la parole plus longtemps, car ces questions sont très délicates ; il m'est difficile d'y répondre.

Je ne répondrai pas à la question sur le profil des agresseurs : je ne veux pas m’immiscer sur le terrain de la psychopathologie, ce serait déborder de mes compétences. Je ne sais pas s’il est possible de distinguer différents profils, mais la violence n’est qu’un instrument pour obtenir le pouvoir sur l’autre, quel que soit son âge. Je récusé l’idée qu’il y ait une volonté de sexualité avec la personne, il y a toujours captation du corps de l’autre. Ce pouvoir réduit la personne à un corps, c’est l’objet de la violence, y compris par la possession sexuelle. C’est la même chose, que cela soit commis par un enfant ou un adulte. Dans mon activité civile, j’ai à connaître de la violence sexuelle d’un adulte ou d’un enfant sur un enfant, dans mon activité pénale, seulement de la violence sexuelle commise par un mineur. Selon mon expérience, il est rarissime qu’une expertise conclue à l’altération ou à l’abolition du discernement de l’agresseur : la violence est donc bien un choix. Il est protecteur, pour les enfants, que la législation soit cohérente et claire. La loi du 5 mars 2007 a créé le concept d’information préoccupante : les professionnels doivent transmettre cette information s’ils estiment qu’une infraction a été commise sur un enfant.

Je salue les efforts du législateur et de la secrétaire d’État à l’égalité entre les femmes et les hommes, qui ont abouti à l’adoption de la loi du 3 août 2018. La présomption de contrainte est un sujet complexe par rapport aux droits fondamentaux. Vous connaissez mieux que moi la Constitution. Le Conseil constitutionnel a déjà fait exception à ce principe constitutionnel en matière de contravention, dans le cadre pénal. Il me semble donc qu’il serait possible de le faire pour la protection des enfants – mais je ne suis pas constitutionnaliste. Le Haut Conseil à l’Égalité a préconisé un seuil de treize ans. En dessous de cet âge, il n’est pas possible qu’il existe une relation consentie avec un adulte.

Les institutions de protection de l’enfance sont vigilantes sur les enfants les plus vulnérables, et je suis régulièrement informé d’éléments transmis au procureur de la République quant à des suspicions ou des cas avérés de passage à l’acte. Certes, il reste des angles morts, mais la systématisation de la transmission de l’information serait le plus protecteur. Mais j’atteins mes limites de compétences avec les autres professionnels et le législateur.

Mme Annick Billon. – Merci pour vos propos. Avec la Délégation aux droits des femmes, nous avons eu grand plaisir à travailler avec vous, et nous vous remercions de votre grande disponibilité et de votre expertise. Nous vous avons écouté religieusement, même si ce terme n’est pas très bien choisi au regard du débat de cet après-midi en séance publique, qui porte sur un texte sur les funérailles républicaines...

Nous avons du mal à nommer et à décrire la violence, encore plus quand elle s’exerce à l’encontre des enfants, car elle est difficile à imaginer.

La proposition de loi de notre collègue Marie Mercier a été largement adoptée, et le projet de loi sur les violences faites aux femmes adopté le 3 août 2018 a permis des avancées, certes insuffisantes. Ces deux textes visaient à mieux protéger les femmes victimes de violences, mais également les enfants. C’est le même objectif, avec des stratégies différentes.

La Délégation avait proposé un seuil de treize ans, car les critères du viol – violence, menace, contrainte, surprise – ne sont pas adaptés aux enfants. Nous nous étions heurtés à l’argument de l’inconstitutionnalité présumée d’une telle mesure.

Vous avez rappelé les cinq étapes de la stratégie de l'agresseur, qui sont toujours les mêmes, mais qui se déroulent sans doute plus rapidement quand un enfant est victime. Quelles sont les différences dans ces étapes entre un agresseur d'adultes ou d'enfants ? L'enfant présente une vulnérabilité et une confiance plus grande dans l'adulte.

Vous proposez des espaces réservés pour entendre la parole des enfants. Il existe des espaces d'écoute pour les femmes, mais comment organiser les espaces pour entendre les enfants s'exprimer, en sécurité, avec leurs mots ? Cela se passerait dans quelles institutions, et avec quel personnel médical ou judiciaire ?

Mme Maryvonne Blondin. – L'actualité illustre l'objet de notre mission, avec le procès du coach de deux championnes de roller, qui a appliqué la stratégie en cinq points que vous nous décriviez. Les victimes ont été confrontées au secret et à la culpabilisation pendant de longues années.

Dans ces espaces de parole, faut-il que l'adulte écoutant soit seul ou avec d'autres personnes pour ne pas effrayer l'enfant ?

M. Michel Savin. – Lors des précédentes auditions, il a été rappelé que c'est dans le cadre familial qu'ont lieu la majorité des agressions. Y a-t-il un lien entre les enfants subissant des violences sexuelles et les violences au sein de la cellule familiale, notamment les violences conjugales ? Ce phénomène est-il important ? Par ailleurs, existe-t-il un lien entre les agressions sexuelles dont sont victimes des enfants et un futur passage de ces enfants à la délinquance ?

Mme Muriel Jourda. – Par vos fonctions, vous avez surtout à connaître d'enfants victimes dans le cadre familial, mais vous confiez parfois ces enfants à des institutions ou à des familles d'accueil qui peuvent aussi leur nuire. Êtes-vous attentif à ce type de risque, faut-il améliorer les procédures pour l'être davantage ?

M. Edouard Durand. – Je ne récuse pas l'adverbe « religieusement », qui figure dans le serment de magistrat. Nous devons assumer notre héritage, pour savoir où l'on va, et ce mot signifie « lien ». Le pape François a dénoncé récemment la « culture de l'abus ». J'ai trouvé cela très juste : il faut nommer précisément les choses. On abuse de quelque chose de possible, en allant un peu trop loin, et la frontière est floue. Il faut parler de violences sexuelles et non d'abus.

L'autorité se distingue, selon Hannah Arendt et le pédopsychiatre Daniel Marcelli, de la violence et de la séduction. Tout adulte, parent mais aussi tout adulte exerçant une autorité, doit se contraindre à n'être ni dans la violence, ni dans la séduction. Les psychiatres mettent notamment en garde contre le fait de parler des faits de manière déplacée ou obscène. Les espaces de parole ne doivent pas être un espace de séduction ni d'effraction dans l'intime de l'enfant.

Pour reprendre le titre de l'ouvrage d'Alain Peyrefitte, nous devons vivre dans une société de confiance mais certaines personnes transgressent ce principe de confiance. Nous devons nous en prémunir. Le film *Mon corps, c'est mon corps*, consultable sur internet, peut être un bon outil pédagogique.

Les violences conjugales sont d'une extrême gravité pour le développement de l'enfant : 80% des enfants qui y sont confrontés sont dans un état de stress post-traumatique ;

40 % à 70 % des enfants témoins de violences conjugales sont par ailleurs eux-mêmes victimes de violences physiques. La fille d'un violent conjugal a 6,5 fois plus de risques qu'une autre d'être victime de violences incestueuses. En effet, celui-ci veut obtenir un pouvoir physique, psychique ou sexuel sur les femmes avec lesquelles il vit.

Je suis également sensible au risque de délinquance chez les enfants victimes. Chez les enfants victimes de violences, trois grands types de troubles sont détectés : un état de stress post-traumatique, une atteinte à soi-même – retard de développement, du langage, rupture scolaire, tendances suicidaires, toxicomanie... – et des atteintes à autrui, notamment des violences. Deux tiers des enfants les plus violents ont été témoins de violences conjugales.

D'après mon expérience, souvent les enfants victimes de viol reproduisent le viol sur leurs petits frères et sœurs, par modèle appris et distorsion du rapport à la loi. Sortons de ce modèle d'impunité. Dans la manière d'aborder les conduites, ayons un discours clair sur les conséquences pénales.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie. Nous vous contacterons si besoin pour des informations complémentaires.

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

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir Madame Geneviève Avenard. Depuis 2014, vous occupez le poste de Défenseure des enfants et travaillez à ce titre auprès du Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, qui n'a pu être présent aujourd'hui. L'année dernière, vous avez été élue à la tête du réseau européen des Défenseurs des enfants. Au cours de votre carrière, vous avez exercé des responsabilités dans des conseils généraux, d'abord en Eure-et-Loir, puis en Côte-d'Or, ce qui vous a permis d'avoir une connaissance très concrète des politiques menées en faveur de la protection de l'enfance. Vous avez également travaillé dans le secteur associatif en dirigeant notamment l'Acodège, une association basée dans le Dijonnais qui gère vingt-six établissements et services sociaux et médico-sociaux. Vous avez également été membre du conseil scientifique de l'Observatoire national de la protection l'enfance. Avec ce parcours diversifié, vous faites partie des meilleurs spécialistes de l'enfance dans notre pays. Nous avons souhaité bénéficier de vos réflexions sur le sujet qui intéresse notre mission : la lutte contre les infractions sexuelles commises sur des mineurs par des adultes, dans le cadre de leur métier ou de leurs fonctions – ce qui exclut donc les infractions commises dans un cadre familial. Vous êtes accompagnée de Mme Marie Lieberherr, cheffe du pôle « Défense des droits de l'enfant ».

Mme Geneviève Avenard, défenseure des enfants. – Merci de votre invitation. Je souhaite, au nom du Défenseur des droits et en mon nom propre, saluer la mise en place de cette mission d'information, puisque ce sujet de la prévention et de la répression des infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs par des adultes ayant une responsabilité ou une autorité sur ces mineurs, notamment dans le cadre de leur métier ou de leurs fonctions, est un sujet important, trop peu traité actuellement. Nous déplorons le manque de visibilité de ce problème, lié notamment à un manque de connaissance de ces réalités. Alertons les pouvoirs publics, faute de disposer de données chiffrées consolidées à l'échelle nationale, car il y a de très nombreux acteurs, et les systèmes d'information, de recueil et de

remontée des données sont cloisonnés. Lorsqu'on ne peut pas identifier, quantifier ou qualifier un phénomène, il a peu de chance d'être traité...

Lors de la publication du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants de 2017-2019, nous avons regretté qu'il ne concerne que les violences intrafamiliales.

Dans le cadre de cette mission, il s'agit de s'interroger, en observant et en comprenant les mécanismes à l'œuvre dans les différentes situations dans lesquelles un adulte abuse de sa fonction auprès d'un mineur pour l'agresser sexuellement, sur les moyens d'améliorer la protection des enfants.

La piste principale, qui doit être déclinée par tous, qu'il s'agisse du législateur, des autorités publiques, des institutions, ou des professionnels, nous est dictée par l'article 3 de la Convention internationale et droits de l'enfant : l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision le concernant.

Ce problème est peu visible car il se produit dans des établissements scolaires, des associations sportives, de loisirs, des foyers d'hébergement, des lieux de garde d'enfants... Le poids de l'institution, en tant que tel, peut entraîner une forme d'omerta qui va faire obstacle à la révélation des faits. Plusieurs phénomènes risquent de se conjuguer, dans une dynamique systémique, pour aboutir au silence, à commencer par celui de l'enfant qui va se trouver en état de sidération du fait des violences commises à son encontre. Il osera d'autant moins révéler les faits que l'adulte a une position d'autorité, peut-être même valorisée par ses parents. Les adultes témoins ou qui ont des doutes n'oseront pas non plus faire part des faits par crainte de se tromper, de faire du tort, ou des conséquences pour leur propre carrière. La hiérarchie craint aussi de causer du tort à l'un de ses salariés ou de ses bénévoles, et doit gérer l'équilibre entre les droits de l'enfant à être protégé contre toute forme de violence et l'ensemble des législations qui concernent les adultes, en particulier le code du travail. Ce phénomène est donc largement sous-estimé, faute de remontées d'informations suffisantes.

Depuis le début de l'année 2018, nous avons traité 1 817 réclamations relatives aux droits de l'enfant, dont 1 000 ont été traitées par le pôle « Défense des droits de l'enfant » que dirige Marie Lieberherr. Seulement 90 de ces allégations concernent de la maltraitance, dont 18 des violences sexuelles. C'est donc très peu. C'est aussi lié au fait que nous ne sommes pas un acteur de première ligne : nous n'intervenons pas dans l'urgence.

Il faut aussi pointer un manque de remontées. Dans l'enquête sur l'accès au droit publiée en 2016 par le Défenseur des droits, basée sur une étude auprès de 5 000 personnes, un volet portait sur les droits de l'enfant. Les répondants étaient interrogés sur les démarches engagées en cas de constat d'atteinte à ces droits. Une minorité s'en abstenait, notamment en cas de violences sexuelles, en alléguant le manque de preuves, le fait qu'ils n'étaient pas concernés, ne savaient pas vers qui se tourner ou ne voulaient pas commettre un acte de délation. Ces informations doivent vous permettre d'identifier des leviers d'action.

La grande majorité des signalements intervient dans le cadre intrafamilial, mais nous avons aussi été saisis d'infractions en foyer d'aide sociale à l'enfance (ASE) et en famille d'accueil, commises par d'autres mineurs. Nous avons aussi constaté une augmentation des saisines mettant en cause des agents de l'Éducation nationale pour des violences ou des comportements inadaptés, mais pas d'ordre sexuel.

La protection des enfants contre toute forme de violence passe d'abord par la reconnaissance de l'enfant, dès sa naissance, comme un sujet de droit à part entière, conformément à la Convention des droits de l'enfant. Il faut sensibiliser la société à la place de l'enfant, pour qu'il grandisse en développant assurance et estime de soi – donc en le protégeant des violences. Dans le rapport 2018 intitulé « De la naissance à six ans : au commencement des droits », nous avons recommandé des campagnes nationales et locales portant le message que tous les enfants ont des droits et sensibilisant le public à la place de l'enfant comme personne à part entière.

Les campagnes de communication dédiées à la prévention contre les violences, notamment sexuelles, doivent être renforcées et multipliées, mais en veillant à les appuyer sur une évaluation des précédentes. Il est très difficile pour les enfants de s'exprimer s'ils ont le sentiment que les adultes sont potentiellement dangereux ; et tout autant s'ils se sentent coupables des mesures qu'une dénonciation pourrait provoquer. Or il arrive que les campagnes contiennent en germe des difficultés de cet ordre. Nous avons soutenu la campagne « Stop aux violences sexuelles faites aux enfants », lancée avec la coopération de Bayard Presse et de France Télévisions. Ne mettons pas les enfants dans une situation de responsabilité, qu'ils parlent ou qu'ils ne le fassent pas.

Le Défenseur des droits conduit également un travail de sensibilisation aux droits des enfants grâce à une équipe d'ambassadeurs constituée de cent deux volontaires en service civique qui, au cours de l'année scolaire 2017-2018, ont rencontré plus de 62 000 enfants dans les écoles et les centres de loisirs. La différence d'âge étant faible, ils leur tiennent un langage plus accessible et nouent une relation de confiance, qui permet aux enfants de libérer une parole qu'ils n'auraient pas forcément exprimée avec leur enseignant par exemple.

Dans notre rapport annuel de 2017 consacré au suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, nous constatons que l'éducation à la sexualité n'est pas systématiquement mise en œuvre dans les écoles ; or elle est indispensable à une approche globale intégrant les aspects affectifs, psychologiques et sociaux. L'éducation à la sexualité, dans le cadre scolaire, peut aider un enfant ou un adolescent à mettre des mots sur des comportements déviant d'un adulte et à les dénoncer.

Nous défendons également la prohibition des châtimens corporels, comme nous l'avons précisé dans notre avis sur la proposition de loi présentée par la députée Maud Petit. Notre rapport annuel 2018 rappelle que la notion de droits autonomes de l'enfant n'est pas encore acquise, aussi bien chez les pouvoirs publics que chez les parents.

La loi du 14 avril 2016, adoptée à la suite de l'affaire de Villefontaine, qui organise la communication entre l'autorité judiciaire et l'administration au sujet des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de leurs fonctions, est une réelle avancée. Elle énonce que le respect de la présomption d'innocence, avec toutes les garanties nécessaires, peut souffrir dans le cadre de la primauté donnée aux droits de l'enfant, et pour prendre des mesures de prévention. Il faut toutefois évaluer l'application de cette loi, et notamment déterminer si les administrations s'en saisissent.

Concernant la détection et le signalement, détecter les infractions sexuelles n'est possible que si l'on est à l'écoute de l'enfant, de sa parole, de son comportement, de ses attitudes. Il faut développer pour cela un climat bienveillant et sûr dans les institutions et lieux d'accueil, qui encourage les enfants à poser des questions. La détection des violences sexuelles ne s'improvise pas mais doit s'inscrire dans une éducation plus globale aux droits de

l'enfant, à commencer par le droit énoncé par l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant : celui « *d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité* ». J'ajouterais même que son opinion doit être prise au sérieux. Enseigner ce principe dans les institutions et faciliter son appropriation par les professionnels dans leurs pratiques facilitera l'expression des enfants sur les sujets les plus graves.

Il convient aussi que les professionnels soient formés à la détection des changements de comportement et à leur compréhension, en équipe et avec les parents et les autres professionnels intervenants. L'échange d'informations, la coordination sont primordiaux : il s'agit de mettre en commun les doutes, les signaux faibles, pour que chaque professionnel constatant un comportement inadapté chez un collègue le partage. Il faut donc développer cet aspect de la formation pour libérer la parole des professionnels.

Autre point essentiel, la connaissance par les enfants des numéros à appeler. Le 119 est assez largement affiché dans les établissements scolaires, à la différence de la Convention internationale des droits de l'enfant ou du 3020 contre le harcèlement scolaire. Il faut en poursuivre la promotion, et surtout s'assurer que des suites rapides seront données à un appel. Si un enfant qui appelle le 119 doit attendre pour être mis en contact avec un professionnel, ou s'il lui est demandé de rappeler plus tard, il abandonnera. Il faut donc mettre en œuvre les moyens d'une réponse rapide.

Nous avons affirmé dans une décision de 2017 l'importance de prendre en compte la parole de l'enfant au sein de l'école lorsqu'il dénonce des actes de maltraitance, quelle que soit la réalité des faits. Ainsi nous avons eu à connaître un cas où des enfants avaient allégué des violences de la part d'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles, mais l'école avait imputé ces accusations à un conflit entre les parents et l'établissement. Nous avons recommandé qu'une formation complémentaire soit organisée au profit du personnel pour favoriser une éducation bienveillante et rappelé l'interdiction du recours à des violences soi-disant éducatives.

Dans le cadre d'une affaire de violences exercées par une directrice d'école maternelle sur plusieurs enfants, le Défenseur des droits a rappelé devant la cour d'appel que le droit positif n'impose pas qu'un mineur soit capable de discernement pour que sa parole soit prise en considération dans le cadre d'une procédure pénale ; et que les éléments non-verbaux du comportement des enfants doivent eux aussi être pris en compte. En l'espèce, on avait observé un changement massif de comportement des enfants de l'école, avec des phénomènes d'encoprésie et d'énurésie, de désinvestissement des activités, de trouble du sommeil entraînés par les comportements inadaptés de la directrice, également enseignante de la petite section.

L'enfant doit donc être écouté par les professionnels, sans que ces derniers se laissent paralyser par l'existence de procédures pénales. Nous avons en effet constaté que la procédure avait un effet de sidération sur l'ensemble des personnes impliquées, comme dans cette affaire où le déclenchement de l'enquête de police avait suspendu l'action éducative auprès de l'enfant, qui alléguait des violences sexuelles commises par un proche de la famille. Nous avons rappelé qu'une enquête pénale sur des faits de violence ne devait pas, sauf instruction contraire du procureur de la République, empêcher les professionnels d'évoquer les paroles de l'enfant avec lui, ne serait-ce que pour l'entourer, l'encadrer et le reconforter. La médecine scolaire et les services de protection maternelle et infantile (PMI) jouent un rôle capital dans le repérage des violences, or les services de PMI souffrent d'un manque très

dommageable de ressources. Ces services doivent être confortés dans leur mission. Infirmiers et médecins scolaires peuvent, quant à eux, jouer un rôle de confident auprès de l'enfant pour détecter des violences.

Nous constatons aussi que les réactions des professionnels sont parfois freinées par des considérations étrangères à l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment en cas de doute sur un adulte dont le métier le met en contact avec les mineurs. Or il convient d'engager des démarches dès qu'existent des éléments suffisants rendant vraisemblables les faits dénoncés. Concernant la directrice de maternelle, nous avons recommandé aux services départementaux des mesures de protection des enfants au-delà de la procédure pénale, mais nous n'avons pas été suivis. Nous sommes confrontés à ces réflexes dans toutes les administrations qui accueillent des enfants. Ainsi, nous instruisons actuellement un cas d'agression sexuelle d'une jeune fille par un surveillant de nuit dans un foyer de l'aide sociale à l'enfance, où le fait que l'agresseur était un salarié protégé l'a emporté sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous allons proposer des réformes dans ce domaine.

Nous déplorons également les réticences de certains professionnels à signaler des informations préoccupantes par crainte de se tromper, par méconnaissance du dispositif ou par crainte de perdre la confiance de la famille. La priorité doit être donnée au besoin de protection de l'enfant ; tout doute sur un danger potentiel doit donner lieu à une mesure de protection. La loi du 14 mars 2016 institue au sein des conseils départementaux un médecin référent pour la protection de l'enfance, chargé de coordonner l'action des professionnels de santé. La désignation d'un référent dans chaque établissement hospitalier est recommandée par le plan interministériel de lutte contre les violences faites aux enfants. Or deux ans et demi après la loi, l'installation des référents départementaux n'est que partiellement effective, tandis que celle des référents hospitaliers tarde également faute d'un décret rendant la désignation obligatoire.

Enfin, il faut renforcer la formation des professionnels intervenant dans le champ de l'enfance, qu'ils soient professionnels de santé, intervenants sociaux, magistrats, pour les sensibiliser aux signes d'alerte. Il est également important que les professionnels eux-mêmes soient accompagnés, supervisés et soutenus par leur hiérarchie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Merci pour cet exposé extrêmement précis. Savez-vous combien de départements ont mis en place un médecin référent ?

Mme Geneviève Avenard. – D'après une enquête menée au mois de mai 2018, 45 départements sur les 79 qui ont répondu avaient mis en place un médecin référent, soit 56 %. Mais il faudrait connaître les missions qui leur sont confiées, et savoir s'ils sont déchargés de leurs autres fonctions.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Vous avez donné un exemple d'agression sexuelle par un veilleur de nuit ; en avez-vous d'autres, et quelles lacunes législatives avez-vous éventuellement repérées ?

Mme Geneviève Avenard. – Nous n'avons pas eu d'autres saisines de ce type, mais votre mission pourrait justement faire la lumière sur ces situations. Ayant moi-même une expérience de trente ans dans la protection de l'enfance, j'ai pu constater que les remontées d'agressions sexuelles étaient très faibles, et s'arrêtaient souvent au directeur de structure.

Il faut que l'ensemble des professionnels bénéficient d'une supervision et d'un soutien. La sidération que nous ressentons tous face aux violences sexuelles touche aussi les travailleurs sociaux : c'est un sujet encore tabou.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Comment vos ambassadeurs sont-ils formés ?

Mme Geneviève Avenard. – Ils suivent d'abord un mois de formation initiale, puis participent à des séquences de regroupement à Paris tout au long de l'année, en particulier pour des formations aux publics spécifiques : prisons, hôpitaux, centres éducatifs fermés ou renforcés. Ils ont aussi un tuteur délégué par le Défenseur des droits. C'est une très belle mission qui, malheureusement, n'est pas déployée sur tout le territoire. Elle crée les conditions de la confiance et peut aussi faire évoluer les adultes.

Mme Florence Lassarade. – Pédiatre, je m'interroge sur les techniques de communication avec les enfants en fonction de leur développement. Le livret édité par Bayard Presse, par exemple, est destiné aux enfants en âge de lire. Entre un enfant de maternelle et un lycéen, la différence est grande : les lycéens savent reconnaître quels adultes sont dangereux pour eux. Qu'en est-il de la toute petite enfance ?

Mme Geneviève Avenard. – Notre rapport annuel de 2018 aborde la question des violences faites aux tout-petits. Le Conseil de l'Europe a développé des outils pour ce public, sous la forme d'un livret illustré que les parents peuvent lire à leurs enfants, sur la question de l'intimité. Il décline le fameux principe : « Mon corps c'est mon corps ». Il convient de réfléchir aux outils les plus appropriés – car il ne faut pas non plus alimenter la crainte des enfants vis-à-vis des adultes. Dans le train, j'ai récemment entendu des enfants demander à leur tante s'ils avaient le droit de partir avec papy lorsque celui-ci venait les chercher à l'école... Le plan interministériel de lutte contre les violences faites aux enfants apporte lui aussi des outils.

Gardons-nous de réponses trop hâtives ; évaluons ce qui a été fait dans d'autres pays, et identifions, en fonction de l'âge des enfants, les dispositifs les plus adaptés.

Si, très tôt, les enfants sont considérés comme des sujets dignes d'intérêt ; si on leur explique les choses ; si, dans les pratiques des professionnels, les enfants sont réellement informés, associés, consultés, invités à participer, un climat de confiance générale sera créé, et il sera plus facile de faire remonter les difficultés.

Cette recommandation relève certes de la prévention très en amont, mais il me semble nécessaire de la mettre en œuvre. C'est pourquoi nous pensons que les droits de l'enfant sont, en la matière, un merveilleux levier.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup. L'objectif est en effet de construire autour des enfants, où qu'ils évoluent, un vrai maillage de protection, de telle sorte que le « prédateur sexuel » ne sente plus nulle part aucun espace d'impunité.

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.

Mercredi 19 décembre 2018

- Présidence de Mme Marie-Pierre de la Gontrie, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

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

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Je rappelle que 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, que vous représentez, est chargée d'élaborer la réglementation relative à l'accueil des mineurs en dehors du domicile parental – pendant les temps de vacances et les temps de loisirs – et de mettre en œuvre les contrôles de ces structures d'accueil.

Il serait utile que vous nous rappeliez pour commencer quelles structures entrent dans votre champ de compétences. Qu'en est-il par ailleurs du recrutement des professionnels, de leur formation, du contrôle des structures d'accueil et des signalements auprès de vos services ? Nous essayons d'identifier ce qui se passe et ce qui pourrait être amélioré.

M. Mathias Lamarque, sous-directeur de l'éducation populaire. – Les accueils collectifs de mineurs à visée éducative, en dehors de l'école et la famille, se répartissent en trois catégories.

La première concerne les accueils de loisirs sans hébergement – centre de loisirs, centres aérés, etc. –, organisés pour l'essentiel par des collectivités territoriales, mais aussi par des associations, soit directement, soit par délégation. Ils disposent de 3 millions de places. Il s'agit des accueils du mercredi, des petites vacances et des accueils périscolaires avant et après la classe, déclarés en tant que tels, les garderies scolaires étant exclues de ce type de séjour.

La deuxième catégorie est constituée des accueils associatifs, comme les clubs sportifs ou les écoles de musique. Ceux-ci ne sont pas contrôlés au titre du code de l'action sociale et des familles.

La troisième catégorie est celle des accueils avec hébergement, tels que les colonies de vacances et les séjours sportifs. Tous les séjours de plus d'une nuit qui relèvent d'un cadre spécifique ou général font l'objet d'une déclaration auprès du préfet. Ces déclarations sont gérées par les directions départementales de la cohésion sociale. Ils gèrent 1,4 million de places, dont 130 000 places au titre des accueils de scoutisme.

L'ensemble de ces accueils fait l'objet d'un contrôle particulier de la part des services préfectoraux. Le contrôle de l'État porte sur l'ensemble des personnes intervenant

régulièrement dans ces structures, quel que soit leur statut – bénévoles, salariés ou travailleurs indépendants.

L'organisateur, à l'occasion d'un séjour, déclare l'ensemble des intervenants permanents – nom, prénom, date de naissance, qualifications –, qui sont dès lors inscrits dans le Système d'information relatif aux accueils collectifs de mineurs (Siam). Le contrôle porte sur l'inscription au fichier des cadres interdits (CADINT), le casier judiciaire et le Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAISV). Ce contrôle est opéré de manière automatisée. Lorsqu'une personne figure sur le fichier des cadres interdits, l'organisateur ne peut saisir son nom.

L'administration reçoit de son côté une notification automatique. L'objectif est ici la prévention de la récidive : l'administration a ainsi connaissance du fait que ces individus souhaitaient à nouveau être en contact avec des mineurs.

1,5 million de contrôles automatisés sont opérés par an. Ils touchent 500 000 à 700 000 personnes, certains animateurs pouvant travailler dans plusieurs lieux au cours de l'année. Ces intervenants sont contrôlés chaque fois qu'ils sont présents sur un lieu de séjour.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Comment pouvez-vous être sûr que la liste que l'on vous donne est complète ? Que se passe-t-il après ?

M. Mathias Lamarque. – On ne peut pas en être certain. Nous procédons cependant à un contrôle sur pièces et des contrôles sur le terrain peuvent également être organisés, avec vérification des diplômes des intervenants, des qualifications et des identités. Il ne s'agit évidemment pas d'un contrôle systématique.

D'une manière générale, les organisateurs sont cependant très attentifs au fait que tout leur personnel soit déclaré. Ce sont des acteurs de ce contrôle au même titre que l'administration car ils ne souhaitent évidemment pas, par rapport aux familles, employer des individus présentant un risque avéré pour les enfants.

Le contrôle des cadres interdits est un dispositif relevant d'un pouvoir de police spéciale du préfet. Ce dispositif existe depuis 1960 : « *Toute personne dont la participation à un accueil de mineurs présenterait des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs accueillis peut faire l'objet d'une interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière auprès de ces mineurs, d'exploiter des locaux, de participer à l'organisation des accueils ou à l'encadrement* ». Dès lors que le préfet éprouve un doute, il peut prononcer une interdiction par arrêté préfectoral.

Autrefois, cette liste des cadres interdits était publiée au bulletin officiel de la jeunesse et des sports. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, mais si un organisateur entre dans le système d'information un nom figurant sur la liste des cadres interdits, il est immédiatement informé que cette personne ne peut exercer une fonction d'encadrement, sans toutefois être en mesure de savoir pourquoi.

Pourquoi a-t-on automatisé ces tâches ? En premier lieu, cela permet de contrôler tout le monde. Les individus qui ont des intentions malveillantes contre les mineurs sont très mobiles : faute d'une information convenablement relayée, on risque de retrouver l'individu qui a été exclu d'une structure dans une autre structure ; les organisateurs ont, de ce point de vue, une responsabilité non seulement pénale, mais aussi morale.

Le cas échéant, l'autorité publique, informée par l'organisateur, saisit l'autorité judiciaire et l'affaire suit son cours en dehors de la sphère administrative.

Depuis la loi du 14 avril 2016, les services déconcentrés de l'État reçoivent des parquets des informations sur les procédures en cours ou sur les condamnations. Ce n'est pas systématique, mais les choses s'améliorent. L'idéal serait que les personnes concernées figurent dans un fichier spécifique. Lorsque les faits sont très graves, ils peuvent être inscrits au FIJ AISV.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Qui en décide ?

M. Mathias Lamarque. – L'autorité judiciaire.

Mme Sandrine Ottavj, adjointe du chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques locales. – Un article du code de procédure pénale précise les infractions pouvant donner lieu à inscription au FIJ AISV : cela va de l'acte de torture et de barbarie jusqu'aux agressions sexuelles sur mineurs, soit des infractions extrêmement graves.

M. Mathias Lamarque. – Vient ensuite la question du signalement des infractions sexuelles commises dans le cadre de ces structures par des individus non récidivistes. Il existe une procédure administrative de signalement en parallèle de la procédure pénale.

L'organisateur informe la Direction départementale de la cohésion sociale, qui peut être amenée à entamer une enquête administrative. Si les faits apparaissent suffisamment graves, le préfet peut prendre une mesure de suspension d'urgence, par exemple dans le cas d'attouchements sur mineur. Celle-ci ne se substitue bien évidemment pas à la procédure pénale, mais permet de sortir immédiatement la personne de la structure d'accueil collectif de mineurs. On revient dans le cadre de la procédure que j'indiquais précédemment dès lors que cette personne voudrait intervenir ailleurs.

Cette procédure, traitée au niveau départemental, fait par ailleurs l'objet de remontées des services à l'échelon central. Ceci n'est toutefois pas systématique, il faut bien le reconnaître. Ce qui est important, c'est que le niveau départemental traite le sujet en premier lieu. Nous donnons tous les ans instruction de faire remonter à la DJEPVA l'ensemble des éléments, de façon à pouvoir en informer le ministre qui doit, en tant que responsable de cette administration, être au courant de ce qui se passe.

Il arrive parfois que l'on obtienne des informations via internet et que l'on tienne les services au courant.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Les responsables ont-ils obligation de relayer les informations qu'ils détiennent ?

M. Mathias Lamarque. – En effet.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Ces personnes reçoivent-elles une formation particulière ?

M. Mathias Lamarque. – Une information est dispensée dans le cadre des formations au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). Un temps beaucoup plus

important y est consacré dans le cadre de la formation au diplôme professionnel de l'animation et au brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de l'accueil collectif (BAFD). Les personnes qui dirigent ces structures ont donc reçu une formation, les animateurs y étant quant à eux sensibilisés. Un animateur qui a connaissance de tels éléments doit en référer à son directeur ou à sa directrice. Cela paraît assez évident.

Quant au scoutisme, ce domaine relève de formations spécifiques. On veille à ce que ces informations soient transmises aux chefs scouts.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Existe-t-il une législation particulière concernant l'accueil dans le domaine du scoutisme ?

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Le signalement est-il obligatoire ? Comment expliquez-vous que des personnes soient passées « au travers des mailles du filet » ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les réponses écrites que vous nous avez adressées font état de cas de suspicion d'infraction sexuelle. S'agissait-il de faits nouveaux ou de personnes en situation de récidive ? Vous indiquez que près de la moitié des infractions commises sur des mineurs en accueil collectif seraient perpétrées par d'autres mineurs. Pouvez-vous nous en dire plus sur le sujet ?

Enfin, je crois savoir que, si la loi de 2016 précise que le parquet a la possibilité et non l'obligation de signaler les cas existants, les structures d'accueil en ont en revanche l'obligation...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Vous avez évoqué le chiffre de 3 millions de places dans le secteur périscolaire, 1,4 million avec hébergement et 130 000 places dans les activités de scoutisme. Tout n'est-il pas soumis à votre contrôle ? Par ailleurs, de quels effectifs disposez-vous, et quelle est votre capacité de contrôle par rapport à tout ce que vous évoquez ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les bénévoles sont-ils déclarés sur Siam ?

M. Mathias Lamarque. – Les activités de scoutisme s'exercent avec ou sans hébergement, selon qu'il s'agit de regroupements durant le week-end ou de camps d'été. Ce cadre particulier explique le statut hybride du scoutisme dans ce domaine.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Les associations sportives peuvent aussi avoir des activités sans hébergement durant la semaine et offrir des stages avec hébergement...

M. Mathias Lamarque. – C'est exact mais on a simplifié le système pour les scouts, dont l'activité est hybride par nature.

Un centre de loisirs qui fonctionne tous les mercredis et qui organise un camp durant les petites ou les grandes vacances, doit effectuer deux déclarations. Chez les scouts, l'activité est hybride par nature. On n'a pas voulu complexifier le système. En revanche, les scouts organisateurs sont censés déclarer tous les intervenants.

Quant aux activités culturelles qui ne relèvent pas de l'accueil collectif de mineurs, elles n'ont pas d'obligation en matière de déclaration d'honorabilité des intervenants. C'est une vraie faille dans notre dispositif.

Mme Sandrine Ottavj. – En matière d'obligation de signalement, les organisateurs sont tenus d'informer sans délai le préfet aux termes de l'article R. 227-11 du code de l'action sociale et des familles. Néanmoins, aucune sanction n'est prévue si l'organisateur n'opère pas de signalement. Cela constitue une lacune dans notre réglementation.

M. Mathias Lamarque. – Pour le reste, le statut des intervenants importe peu. Qu'ils soient bénévoles, salariés, travailleurs indépendants, tout le monde doit passer par l'obligation de déclaration, contrairement aux éducateurs sportifs, qui ne sont déclarés et ne passent à ce type de contrôle qu'à partir du moment où ils détiennent la carte professionnelle d'éducateur sportif et sont rémunérés. Pour les accueils collectifs de mineurs, un animateur est contrôlé quel que soit son statut.

Mme Sandrine Ottavj. – J'exerce au sein de ce bureau depuis quelques années maintenant : les cas recensés depuis 2015 ne constituent pas des récidives. Si tel avait été le cas, on les aurait en effet repérés au moment de la déclaration, notamment grâce au fichier des auteurs d'infractions sexuelles et au bulletin numéro 2 du casier judiciaire.

L'objectif de ce contrôle *a priori* est d'empêcher les personnes ayant commis des infractions d'être employées dans le cadre d'un accueil de mineurs.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Ma question était en fait de savoir s'il existait des trous dans le filet, auquel cas vous auriez pu avoir des récidives.

Mme Sandrine Ottavj. – En l'espèce, il n'y en a pas eu.

M. Mathias Lamarque. – Concernant les cas constatés, quatre-vingt-deux intervenants ont été mis en cause, ainsi que soixante-dix mineurs. Il existe en effet des cas d'infractions sexuelles entre mineurs. Le nombre d'infractions depuis 2015 – 166 cas – étant relativement faible, il est difficile d'en tirer des conclusions sur le plan statistique. Cela ne veut pas dire qu'il n'en existe pas beaucoup plus. Les cas qui nous sont signalés ont été traités : sur quatre-vingt-deux personnes, cinquante-sept arrêtés de suspension d'urgence ont été prononcés. Dans les autres cas, les personnes étaient déjà incarcérées.

Depuis deux ans, on demande aux préfets de prendre des arrêtés de suspension même dans le cas des personnes incarcérées, pour parer à toute éventualité. À partir du moment où la procédure pénale est terminée et où l'intéressé est mis hors de cause, l'arrêté de suspension tombe automatiquement.

Les garderies scolaires, les clubs sportifs ne sont pas soumis au contrôle, pas plus que les activités culturelles ou culturelles, sauf dans le cadre d'un accueil collectif de mineurs.

Les contrôles relèvent des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, qui sont placées sous l'autorité des préfets. On compte un à deux inspecteurs par département. De deux à quatre conseillers d'éducation populaire et de jeunesse peuvent être mobilisés durant l'été ou le mercredi, dans le cadre de cette mission de contrôle.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Vous dites que 166 cas représentent peu de chose. Je trouve que c'est déjà trop ! C'est en toute confiance que les parents laissent leurs enfants dans des accueils avec ou sans hébergement. Il s'agit de structures censées offrir un cadre rassurant. Le nombre de cas peut paraître peu élevé, mais la victime prend perpétuité ! Un seul cas est toujours un cas de trop !

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – La suspension est-elle assortie d'une obligation de soins ?

M. Mathias Lamarque. – Ma réponse est certes statistique et peut paraître froide, mais il faut néanmoins se féliciter que les signalements aient permis d'éloigner des mineurs les auteurs de ces infractions.

On sait qu'une part importante des infractions sexuelles sur mineurs a lieu dans le cadre familial : ce n'est pas pour autant que les familles sont des espaces qui ne sont pas sûrs. Ces suspicions d'infraction sont des cas de première infraction. On vérifie le casier judiciaire, le fichier des cadres interdits, le fichier des délinquants sexuels. Je ne vois pas comment on pourrait en faire davantage.

Quant à la suspension, il s'agit d'un acte administratif. Seul le juge peut prendre une décision d'obligation de soins. Quand le préfet prononce une suspension d'urgence, les services de l'État saisissent le procureur. Il appartient ensuite à la justice d'agir. On ne peut administrativement obliger quelqu'un à se soigner.

Mme Sandrine Ottavj. – Seule une suspension d'exercer est prise jusqu'à l'intervention de la décision de justice si la personne est poursuivie, ou durant six mois. En cas de procédure judiciaire parallèle, si la personne est condamnée, elle sera dans la plupart des cas incapable d'exercer en accueil collectif de mineurs, ce que l'on vérifie à travers nos contrôles et que l'on notifie à la personne concernée.

Il se peut également que cette personne ne soit pas déclarée incapable. L'enquête administrative se poursuit une fois que la décision de suspension est tombée. Certains préfets peuvent décider d'interdire à une personne d'exercer définitivement si elle représente un danger pour la sécurité des mineurs.

Mme Maryvonne Blondin. – Les mineurs placés au titre de la protection de l'enfance ne semblent pas dépendre de votre direction. Existe-t-il une direction similaire à la vôtre au ministère des affaires sociales ? Certains abus ont lieu dans ce secteur également, parfois du fait même du personnel.

M. Michel Savin. – Vous avez estimé que les éducateurs sportifs bénévoles pouvaient passer au travers des mailles du filet. Or beaucoup d'abus sur des mineurs sont commis dans le milieu sportif. Quelles propositions pourrait-on faire pour y remédier ?

Par ailleurs, les éducateurs sportifs qui interviennent dans les écoles maternelles et élémentaires sont-ils soumis à la même réglementation ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – On est un peu décontenancé par les failles que vous avez évoquées. Sans vouloir vous mettre en difficulté, avez-vous des suggestions pour améliorer les choses ?

Par ailleurs, vous n'avez pas parlé des activités organisées dans un contexte religieux, en dehors du secteur du scoutisme. Même si je ne fais pas d'amalgame, il me semble que certaines formes de rassemblement d'enfants échappent à votre périmètre...

M. François-Noël Buffet. – On a besoin de vous entendre à propos de la manière dont on peut améliorer les choses. Quels sont selon vous les outils que le législateur peut mettre en place pour améliorer la protection des mineurs ?

M. Mathias Lamarque. – Les mineurs placés relèvent soit de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui dépend du ministère de la justice, soit de l'aide sociale à l'enfance (ASE), gérée par les conseils départementaux dans le cadre fixé par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des affaires sociales. Je ne pense pas que leur système de contrôle soit aussi organisé que le nôtre.

Mme Sandrine Ottavj. – Nous sommes depuis peu en relation avec la DGCS, qui souhaite s'inspirer de notre système pour opérer un contrôle sur les assistantes maternelles et les gens qui vivent à leur domicile.

M. Mathias Lamarque. – La force de notre système vient du fait qu'il est totalement intégré au sein de l'État. La responsabilité des enfants accueillis en accueil collectif de mineurs avec hébergement ou sans hébergement relève du préfet, alors que la protection des mineurs est une compétence du président du conseil départemental.

C'est parce qu'on est dans des systèmes totalement intégrés que les choses sont beaucoup plus simples. Cela permet d'avoir le même progiciel pour l'ensemble des préfectures. Un des blocages de la DGCS est venu du fait que les départements, fort légitimement, avaient constitué leurs propres outils. Les mettre en phase au regard de la libre administration des collectivités territoriales peut être compliqué, sauf si la loi le leur impose. Notre système est quant à lui totalement intégré au sein de l'appareil d'État. Ceci facilite l'organisation, c'est indéniable.

Concernant les éducateurs sportifs bénévoles et ceux qui interviennent en milieu scolaire, toute autorité publique – maire, directeur d'école – peut demander au préfet de vérifier l'inscription des personnes au FIDVJAIS, mais il s'agit d'une procédure lourde. Je n'ai pas d'informations à ce sujet. Il faudrait demander à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO).

Les éducateurs de clubs sportifs ou de structures culturelles posent questions. Un certain nombre de fédérations sportives ont souhaité s'inspirer de notre cadre. C'est techniquement complexe, mais ce n'est pas insurmontable. Ils pourraient créer un logiciel *ad hoc* s'inspirant de notre logiciel, ou utiliser le logiciel qu'ils emploient pour le contrôle des éducateurs sportifs professionnels en y intégrant les bénévoles. C'est tout à fait faisable. Il faudrait cependant que ce soit obligatoire au plan législatif.

Cela pourrait faire d'abord l'objet d'expérimentations dans quelques départements, ce qui permettrait d'identifier des problèmes particuliers. Lorsque je travaillais pour les services déconcentrés de l'État, la présidente du Comité départemental olympique et sportif (CDOS) des Landes, qui était enseignante, souhaitait soumettre tous les bénévoles de clubs à ce contrôle, mais cela s'était révélé compliqué.

J'estime que les activités avec des mineurs, qu'elles soient sportives, culturelles, environnementales, culturelles, pourraient faire l'objet du même type de contrôle. Quand on évoquait cette question il y a quelques années, on recevait des réponses plutôt négatives. L'évolution de la société montre bien que les attentes des familles ont changé et qu'il existe une volonté légitime de sécurité, d'autant que les personnes en cause peuvent continuer à exercer leur activité, mais sûrement pas avec des mineurs. Il s'agit de protéger les enfants avant tout. On pourrait donc à présent envisager une évolution.

Quant aux activités pratiquées dans un contexte religieux, s'exercent-elles ou non dans le cadre familial ? À partir du moment où on en sort, qui est l'organisateur ? Comment le déterminer ? Dans le champ associatif, c'est très facile. Dans le cas d'activités culturelles, c'est parfois moins évident, car ce sont les parents qui y emmènent leurs enfants. Il faut donc déterminer qui est l'organisateur et fixer des obligations.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Qu'il s'agisse d'un club sportif ou d'activités dans une paroisse, ce sont les parents qui y emmènent leur enfant ! Ce n'est donc pas le critère : il n'y a pas de différence de nature.

M. Mathias Lamarque. – Je pensais à des activités culturelles ayant lieu en présence des parents. Dans l'hypothèse que vous indiquez, c'est bien évidemment exactement la même chose.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente. – Dans ce cas, pourquoi cela ne figure-t-il pas dans votre périmètre ?

M. Mathias Lamarque. – Le cadre du contrôle des colonies de vacances a été pensé, depuis les années 1960, comme un cadre sécurisé. Les acteurs de l'éducation populaire sont très sensibles à ces questions et n'ont d'ailleurs jamais nié leurs responsabilités.

Je n'ai jamais entendu un mouvement d'éducation populaire affirmer : « Pas de cela chez nous ! ». Ces mouvements cherchent plutôt à sécuriser les choses au maximum à travers la qualité des animations et le contrôle d'honorabilité. Ce n'est pas un sujet dans nos relations avec ces organisateurs.

Les colonies de vacances, à l'origine, duraient trois semaines. Il était donc logique de vérifier ce qui pouvait s'y passer. Dans les années 1960, on comptait peu de stages sportifs. On est parti de là. Ce cadre a été élargi petit à petit aux accueils sans hébergement. La question est de savoir s'il est temps de l'élargir à d'autres.

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

Audition de représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice (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 16 h 05.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 24 DECEMBRE ET A VENIR**

Le Sénat suspend ses travaux du 22 décembre 2018 au 13 janvier 2019