

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	6231
• <i>Suivi de la mise en application des mesures de la loi Egalim - Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances</i>	<i>6231</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>6239</i>
• <i>La 5G et les travaux récents de l'Arcep - Audition de M. Sébastien Soriano, président, et de Mme Joëlle Cottenye, membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).....</i>	<i>6240</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 6255
• <i>Contrôle de la mise en application des lois (année parlementaire 2017-2018) - Communication</i>	<i>6255</i>
• <i>Ratification du traité d'Aix-la-Chapelle - Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne sur la relation franco-allemande (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6258</i>
• <i>Ratification du traité d'Aix-la-Chapelle - Audition de M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France sur la relation franco-allemande</i>	<i>6258</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 6263
• <i>Proposition de loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>6263</i>
• <i>Application des lois – Communication.....</i>	<i>6275</i>
• <i>Audition commune des agences sanitaire sur la borréliose de Lyme</i>	<i>6278</i>
 COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	 6293
• <i>Projet de loi, pour une école de la confiance - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse</i>	<i>6293</i>
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	<i>6308</i>
• <i>Demande de saisine pour avis.....</i>	<i>6309</i>
• <i>Coûts de sécurité pour les festivals - Communication</i>	<i>6309</i>
• <i>Audition conjointe de M. Peter Boudgoust, président du groupe ARTE, et Mme Véronique Cayla, présidente du directoire d'ARTE France.....</i>	<i>6313</i>

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 6329

- *Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement - Projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Examen des amendements de séance... 6329*
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 6341*
- *Désignation d'un rapporteur 6341*
- *Questions diverses..... 6342*

COMMISSION DES FINANCES..... 6345

- *Contrôle budgétaire – Conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon – Communication (sera publié ultérieurement) 6345*
- *Transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) - Audition commune de MM. Boris Cournède, chef-adjoint de la division des finances publiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Michel Didier, président du comité de direction de Rexecode, Jonathan Goupille-Lebret, chercheur en économie à l'École normale supérieure de Lyon, et Luc Jaillais, co-président de la commission fiscalité du patrimoine de l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF) 6345*
- *Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité - Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques 6358*
- *Audition de M. Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et des droits indirects (sera publié ultérieurement)..... 6367*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 6369

- *Proposition de loi et proposition de loi organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral – Examen du rapport et des textes de la commission..... 6369*
- *Proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide – Examen du rapport et du texte de la commission..... 6390*
- *Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôler l'application et d'évaluer les lois – Examen du rapport et du texte de la commission..... 6397*
- *Bilan de l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 - Communication 6401*

- *Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Communication* 6404
- *Nominations* 6408

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES**
..... 6409

- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la croissance et la transformation des entreprises – Examen des amendements de séance* 6409

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES
SUR MINEURS** 6413

- *Audition de Mme Laurie Bousquet, professeure des universités, politologue, auteure d'une thèse sur le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre* 6413
- *Audition de Mme Agnès Le Brun, maire de Morlaix représentant l'Association des maires de France (AMF)* 6419

**MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES RISQUES
CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION...** 6425

- *Audition commune de MM. Jean-Louis Fenart, président de la Coordination rurale 62, Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes Agriculteurs, et Joël Limouzin, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), et de Mme Cécile Muret, secrétaire nationale de la Confédération paysanne (sera publié ultérieurement)* 6425

**MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE
DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET
DE DÉVELOPPEMENT** 6427

- *Audition de M. François Marzorati, ancien sous-préfet de Thionville, ancien chargé de mission auprès du Premier ministre de 2012 à 2019, responsable du suivi des engagements pris par ArcelorMittal* 6427
- *Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat* 6434
- *Audition de M. Pierre Chabrol, chef du bureau Multicom 1 (Politique commerciale, stratégie et coordination) de la Direction générale du Trésor, de Mme Virginie Reiss et de MM. Alexis Sahaguan et François Bazantay, adjoints au chef du bureau (sera publié ultérieurement)* 6440

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 AVRIL ET A VENIR.. 6441

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Jeudi 4 avril 2019****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 16 h 15.***Suivi de la mise en application des mesures de la loi Egalim - Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Mme la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Agnès Pannier-Runacher, qui nous dressera un premier bilan – très attendu – des négociations commerciales annuelles entre fournisseurs et distributeurs de produits alimentaires.

Cette loi repose sur deux mécanismes : une construction des prix agricoles en marche avant ; un ruissellement de l'aval vers l'amont, c'est-à-dire du distributeur au producteur, à travers la hausse de 10 % du seuil de revente à perte pour les produits alimentaires et un encadrement renforcé des promotions.

Pour cette construction curieuse, les négociations commerciales annuelles de 2019 sont le premier test grandeur nature. Lors des tables rondes organisées au mois de février devant notre commission, des inquiétudes étaient apparues. Nous avons les premiers retours et ils sont assez préoccupants.

Pour l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), 90 % des entreprises interrogées considèrent que la relation fournisseur-client s'est dégradée entre 2018 et 2019 ; 81 % déclarent que l'augmentation des coûts des matières premières n'a pas été prise en compte ; 77 % des fournisseurs sont confrontés à des demandes de déflation de principe par la grande distribution.

Certaines filières tireraient leur épingle du jeu comme le lait ou la pomme de terre. Mais la hausse des tarifs accordés couvre-t-elle la hausse des coûts de ces matières premières constatée sur les marchés en fin d'année dernière ?

Pour d'autres filières, la situation continue de se dégrader, notamment pour les produits frais non laitiers comme la charcuterie, une partie de la filière volaille ou certaines filières fruits et légumes. C'est d'ailleurs paradoxal puisque l'augmentation des marges sur les produits de grandes marques grâce au seuil de revente à perte (SRP) devait permettre d'améliorer la situation de ces produits.

Au total, pour l'ensemble des produits alimentaires, on constaterait – notez mon conditionnel – une déflation de 0,5 % pour les industries agroalimentaires en 2019. On serait donc loin d'un ruissellement réussi. Cet avis semble d'ailleurs partagé par votre collègue ministre de l'agriculture qui a dit hier devant notre assemblée : « Je ne crois pas, pour ma part, à la théorie du ruissellement ».

Quoiqu'il en soit, il est impératif que la situation s'améliore à court terme. Notre groupe de suivi de la loi Egalim travaille à bien mesurer, tout au long de son application, les effets de cette loi. Loin de toute considération médiatique, il n'arrêtera pas ses travaux dans six mois en rendant un rapport, mais poursuivra ses travaux avec un objectif de long terme : améliorer le revenu des agriculteurs. Si nous constatons que les effets de la loi n'atteignent pas les objectifs attendus, nous proposerons dès lors les correctifs nécessaires. Les premiers retours sur ces négociations nous invitent à être très vigilants.

Certes, nous attendons les résultats définitifs de l'Observatoire unique des négociations commerciales. Mais nous souhaiterions avoir un retour sur les premiers éléments chiffrés portés à votre connaissance sur ces négociations 2019. Vous présidez en effet avec Bruno Lemaire et Didier Guillaume le comité de suivi des relations commerciales qui devrait se saisir du sujet très prochainement.

Quelle est la tendance générale rencontrée sur les prix des contrats signés ? Quelles filières tirent leur épingle du jeu et quelles filières rencontrent davantage de difficultés ? Enfin, avez-vous constaté une évolution des pratiques commerciales ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. – La loi Egalim, adoptée le 30 octobre 2018, est un texte important pour les acteurs de notre économie, notamment nos agriculteurs et l'industrie agroalimentaire. Vous connaissez son esprit : rendre la valeur au producteur en favorisant une meilleure répartition de la valeur entre l'ensemble des acteurs, producteurs, transformateurs, distributeurs, conformément à ce qui était sorti des États généraux de l'alimentation. Pour le ministère de l'économie et des finances, cela s'est traduit par deux mesures phares : l'encadrement des promotions et le relèvement du seuil de revente à perte.

La mise en œuvre de cette loi a été rapide : l'ensemble des textes relevant du ministère de l'économie ont été pris ou sont en cours d'examen par le Conseil d'État. L'encadrement des promotions en valeur est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 et le relèvement du seuil de revente à perte est effectif depuis le 1^{er} février 2019 ; l'encadrement des promotions en volume est applicable à tous les contrats au plus tard à compter du 1^{er} mars – donc à l'ensemble des négociations qui ont eu lieu durant l'hiver 2018-2019 ; la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a publié début février des lignes directrices pour expliciter l'application de ces nouvelles dispositions ; sont enfin en cours d'examen par le Conseil d'État et devraient être prochainement publiés le projet d'ordonnance relatif au prix abusivement bas et le projet d'ordonnance modifiant le titre IV du livre IV du code de commerce.

Ces mesures déjà en vigueur sont-elles efficaces ? Il est évidemment trop tôt pour le dire. Comme vous le savez, l'encadrement des promotions et le relèvement du seuil de revente à perte sont des dispositifs expérimentaux pour une période de deux ans, dont le but est de permettre une meilleure rémunération des agriculteurs sans induire d'effets inflationnistes trop importants pour les consommateurs. On ne juge pas au bout de deux mois l'efficacité d'un dispositif expérimental mis en place pour deux ans. L'efficacité de ces mesures, et donc le bien-fondé de leur pérennisation, devraient être évalués dans la durée ; le Gouvernement le fera avec l'appui d'économistes et d'experts reconnus et se réjouit de votre suivi attentif.

L'année 2019 sera consacrée au contrôle de la bonne application de ces dispositions et à une évaluation de son efficacité : 6 000 contrôles de la bonne application du

dispositif d'encadrement des promotions sont prévus par la DGCCRF, dont 1 300 ont déjà eu lieu. Les acteurs de la filière agroalimentaire semblent commencer à s'approprier les nouveaux dispositifs : on relève des changements, notamment sur des produits où les producteurs sont directement concernés, comme le lait. On peut voir le verre à moitié vide et déplorer que ce soit le seul exemple avec la pomme de terre ; on peut aussi voir le verre à moitié plein et se réjouir que ce secteur qui a connu une situation économique difficile ces dernières années ait su s'engager dans une dynamique vertueuse de contractualisation entre agriculteurs, transformateurs et distributeurs.

Les 300 contrôles menés sur la qualité des négociations commerciales livrent une tendance également plus positive. De l'aveu même des négociateurs côté transformateurs, les distributeurs auraient adopté un comportement moins agressif, surtout avec les PME : les demandes de déflation des distributeurs sont près de deux fois plus faibles que l'année dernière. Les segments des produits frais en libre-service, comme les produits laitiers ou les fruits et légumes, avec une hausse de prix de 0,90 %, et les PME, avec plus 0,71 %, semblent avoir particulièrement bénéficié de cette évolution, alors même qu'ils représentent le cœur de l'objectif de la loi Egalim. C'est un signal positif, mais nous avons besoin de continuer à contrôler et à encadrer ; Didier Guillaume a raison, le ruissellement ne se fera pas naturellement, il faudra qu'il soit sollicité, appuyé et contrôlé par l'État.

Des comportements condamnables sont toujours à déplorer mais tous les manquements seront sanctionnés. Le Gouvernement est pleinement déterminé à faire respecter l'ordre public économique.

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi Egalim. – Le Sénat avait souhaité améliorer le texte et nous regrettons que le travail parlementaire n'ait pas pu aboutir autant que nous le souhaitions. Vous avez raison, ce n'est pas en trois mois qu'on peut évaluer cette loi. C'est pourquoi ce groupe de suivi va travailler sur trois ans.

Sur l'ensemble de vos contrôles, combien de déréférences les entreprises ont-elles subi ? On ne l'évoque pas beaucoup, mais cette pratique continue.

Même s'il y a effectivement des signaux sur le secteur laitier, ils ne sont pas aussi puissants que l'embellie que vous laissez imaginer, surtout concernant les marques de distributeurs (MDD). Pouvez-vous nous apporter des réponses très concrètes, à la fois sur les négociations commerciales pour les MDD et sur la montée en gamme ?

M. Laurent Duplomb. – Plus d'un an après le discours d'Emmanuel Macron à Rungis, qui avait mis un peu de baume au cœur des agriculteurs qui ont eu le tort de le croire, nous devons faire un constat imparable et factuel : l'année 2017-2018 a engendré pour les éleveurs une baisse de revenus de 1 800 à 3 500 euros par unité de main d'œuvre (UMO). Le plus lourd tribut a été payé par ceux qui ont effectué la montée en gamme que vous souhaitez, comme l'agriculture biologique, avec une baisse de 8 900 euros. La montagne – un secteur qui devrait être protégé pour garder une agriculture sur la totalité des territoires – n'y échappe pas, avec une baisse de 6 000 euros. Ces baisses sont liées à une augmentation très forte des charges et par la sécheresse de 2018.

Sur Egalim, ce que nous disent les entreprises, c'est que plus des trois quarts d'entre elles ont dû concéder encore une fois une baisse des tarifs à la grande distribution : ils demandaient en moyenne plus 3, et ils ont eu moins 1 ! Si c'est faux, c'est que ceux qui le disent sont des menteurs !

Les grandes et moyennes surfaces (GMS) – ma collègue Anne-Catherine Loisier vous le confirmera – ont augmenté de 10 % leurs cartes de fidélité, de façon à ne pas perdre leurs clients. Sur ces 10 %, 3 points iront à leurs marges et les 7 points restant serviront à favoriser les marques distributeurs. Or ce sont les marques d'entreprises qui font la valeur ajoutée de nos entreprises territoriales, qu'elles soient coopératives ou privées, et qui valorisent le prix des producteurs. Tout cela ne fera que mettre encore un peu plus l'agriculture française à la botte des grands de la grande distribution...

Dernière chose, dont j'ai parlé à la directrice de la concurrence : les GMS sont en train de s'organiser au niveau européen de façon à rétribuer une partie de ces 10 % aux grandes marques, qui négocieront non plus au niveau national mais au niveau européen et bénéficieront aussi de leur part du gâteau – il est bien normal que Coca-cola récupère une part de l'augmentation des prix, qui devaient normalement bénéficier uniquement aux agriculteurs...

Enfin, il est anormal de ne parler que du titre premier de la loi. N'oublions pas que le titre II, c'est une nouvelle stigmatisation des agriculteurs – qui se trouvent déjà dans une situation psychologique suffisamment compliquée –, c'est une augmentation des charges que nous constatons dès cette année par une baisse du revenu, c'est l'interdiction des rabais, remises et ristournes sur les produits phytosanitaires, c'est une augmentation de 100 millions d'euros de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), c'est la séparation du conseil et de la vente, qui fera augmenter le prix du conseil aux agriculteurs.

Si ruissellement il y a, c'est celui de l'orage en plein été, c'est-à-dire l'érosion, l'érosion de notre agriculture et de nos agriculteurs.

M. Jean-Marie Janssens. – Depuis la mise en œuvre de la loi Egalim et des ordonnances liées à la fixation des prix, le climat s'est dégradé entre les producteurs et les distributeurs : aux tensions habituelles liées aux négociations commerciales s'est ajouté un vrai doute sur le respect des règles du jeu fixées par la loi. Le gouvernement a mis en place un mécanisme de redistribution par ruissellement, qui devait garantir un prix plus juste aux producteurs, certes, mais en réalité, il a créé une confusion dommageable pour tous les acteurs. La DGCCRF explique qu'elle sera extrêmement vigilante sur le contrôle des mauvaises pratiques et qu'elle sanctionnera les contournements de la loi, mais comment s'assurer qu'elle en aura véritablement les moyens ? En déconnectant le revenu du producteur du fruit de sa production, on risque de mettre en place un énième mécanisme de soutien qu'il sera facile d'oublier ou de contourner dès que nos paysans ne feront plus la une de la presse. Il est temps de mettre en place des moyens concrets et de long terme pour une juste rémunération de ceux qui nous nourrissent ; il est temps d'en faire un enjeu national.

M. Pierre Louault. – Petit témoignage : près de chez moi, en Touraine, lorsque la petite coopérative agricole laitière qui fabrique des produits plutôt haut de gamme a renégocié les prix avec les GMS début janvier, elle n'a pas obtenu un centime d'augmentation. Au 1^{er} mars, elle a constaté que le prix de tous ses produits avait augmenté de 3 à 5 % : la loi Egalim est devenue un prétexte pour faire monter les prix sans le moindre retour auprès des éleveurs. Ne nous faisons pas d'illusions : ce sont des gens qui ne travaillent que sous la contrainte de sanctions. Si nous l'oublions, les agriculteurs se feront toujours berner par des géants de la distribution qui sont au minimum en entente et quelquefois en situation de monopole.

M. Jean-Claude Tissot. – Vous prévoyez 6 000 contrôles et vous en avez effectué 1 300 ; quels sont les types de contrôles qui ont été effectués, et où ? Dans quelle mesure pourrions-nous avoir les résultats de ces contrôles ? Si nous attendons deux ans, cela sera peut-être trop tard. Si nous avons les résultats avant, nous pourrions réorienter les décisions.

Mme Sophie Primas, présidente. – Écoutons maintenant M. Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loisier, qui furent les deux rapporteurs de la loi Egalim.

M. Michel Raison. – Depuis 2003, je suis de très près les dossiers des relations entre fournisseurs et distributeurs : je suis arrivé à la conclusion qu’il ne fallait plus toucher à la loi, pour faciliter la tâche de la DGCCRF ; à chaque fois qu’on la modifie, les grands distributeurs trouvent une nouvelle solution pour la contourner, on en a encore la preuve, cette fois-ci. Le sujet est moral, or la loi n’a jamais réglé les problèmes moraux.

Deuxième remarque, les agriculteurs ne vendent pas tous leurs produits à la grande distribution ; c’est donc un peu facile de prendre la grande distribution comme bouc-émissaire de la baisse du revenu agricole : c’est le meilleur moyen de ne pas régler les autres problèmes. Le revenu agricole n’est pas fait non plus que du prix du produit agricole.

La hausse du SRP tend à valoriser les grandes marques en assurant aux distributeurs une meilleure marge sur ces produits, qu’il s’agisse du Nutella ou du Ricard, et cela se fait au détriment de nos PME et en particulier des fabricants de MDD – ces mêmes PME qui ont dû consentir cette année une baisse de leurs prix nets souvent sans contrepartie, puisque les commerçants ont décidé de réduire leur assortiment. Il y a toujours des effets pervers et entre une baisse des volumes et une baisse de prix, les industriels connaissent une double peine, voire une triple peine avec une hausse très inquiétante des pénalités, comme par exemple pour les produits sous signe de qualité. Que peut faire la DGCCRF contre ces actions ? Entrent-elles dans le champ du déséquilibre significatif ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le pouvoir de négociation des centrales d’achat n’a jamais été aussi fort. Lundi dernier, par exemple, la DGCCRF a constaté que de 2013 à 2015, la centrale d’achats Leclerc avait imposé une remise additionnelle de 10 % à une vingtaine de ses fournisseurs pour des produits qui étaient l’année précédente également commercialisés par un concurrent. Vous avez rapidement réagi et pris une position claire en demandant une amende de plus de 100 millions d’euros pour sanctionner ces pratiques. Pouvez-vous nous en dire plus ? Comment les négociations commerciales se sont-elles déroulées ? Qu’en est-il des autres mécanismes abusifs pratiqués ouvertement et de manière immorale par un certain nombre de grands distributeurs qui remettent en cause la crédibilité de la loi de notre dispositif ? Je ne peux pas résister à l’envie de vous montrer ceci (*Mme Anne-Catherine Loisier brandit un prospectus indiquant 10 % de réduction avec une carte de fidélité*), qui circule largement : voilà où nous en sommes, après des mois de discussions Egalim...

M. Henri Cabanel. – Cette loi avait pour but d’enrayer la guerre des prix que se font les distributeurs. Cela a-t-il réussi ? Elle habilitait le Gouvernement à prendre des ordonnances sur la coopération ; or sur la question des prix abusivement bas, vous souhaitez rapprocher les coopératives des entreprises. Il serait injuste de les assimiler, car si elles vendent les produits des coopérateurs, elles ne les leur achètent pas.

M. Franck Montaugé. – Quelle est la méthode d’analyse et d’évaluation que vous allez suivre ? Il serait utile et éclairant de reconstruire les chaînes de valeur, de mettre en évidence les différents points de création de valeur par filière, par territoire, par type de structure, par type d’exploitation, selon que le produit passe par une coopérative ou non, selon le type de commercialisation. Il serait intéressant de constater par exemple que les circuits courts génèrent plus de valeur et plus de retour de valeur que des circuits plus longs – même si tous les produits ne peuvent évidemment pas se vendre sur ce modèles. Comment conduirez-vous cette évaluation, afin que nous puissions en tirer des modifications de ce texte qui ne nous paraît pas d’emblée répondre aux objectifs fixés ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Vous avez cité la politique de contractualisation. Celle-ci a été mise en place après la nuit de l’élevage à l’initiative du président Larcher au moment de la crise du lait. Nous avons voté peu après une loi qui avait permis à la filière lait d’entamer le travail qui donne aujourd’hui ses fruits, travail renforcé par la loi Egalim.

On parle beaucoup de partage de la valeur, mais encore faut-il savoir où elle est, et s’il en reste. J’ai bien peur qu’elle ne soit plus nulle part. La vraie question qui vaille – et ne me parlez pas de montée en gamme – c’est comment recréer de la valeur, y compris sur les produits de base ?

Comme l’a dit M. Laurent Duplomb, l’amélioration du revenu des agriculteurs dépend à la fois du prix de vente et des charges qui pèsent sur l’entreprise. Si nous avons aujourd’hui des outils en train d’être mis en place pour mesurer l’évolution des prix, qu’en est-il de la surveillance des charges ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d’État. – Comment se sont déroulées les négociations ? L’Ania elle-même parle d’une déflation de moins 0,5 % en 2019, pas de moins 1 % ; 49 % des entreprises ont signé en déflation : cela signifie qu’une sur deux a des prix en inflation, et une sur deux en déflation. Nos chiffres sont fondés sur à peu près 300 contrôles qui ont été menés sur l’ensemble du territoire et qui ont visé 150 PME, 115 entreprises de taille intermédiaire (ETI) et plus d’une vingtaine de très grandes entreprises – ayant plus d’un milliard d’euros de chiffre d’affaires – et ce dans toutes les régions de métropole. Nous constatons une tendance légèrement déflationniste de - 0,27 % par rapport à une entame de négociation de déflation qui était à - 1,9 % en 2019, contre - 3 % en 2018.

M. Laurent Duplomb. – Il faudrait qu’on se réjouisse de cela ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d’État. – Il faut être prudents : certains peuvent entamer sur une déflation basse mais demander en fait beaucoup de contreparties... Lorsqu’on regarde plus en détail, on s’aperçoit qu’il y a effectivement un secteur qui a tiré son épingle du jeu : le frais en libre-service, dont la moyenne d’évolution des prix est aux alentours de + 1 %, avec une très bonne appréciation du comportement des acheteurs et une bonne appréciation des comportements des contreparties négociées. Mais la façon dont se sont passées les négociations est variable en fonction de la taille des acteurs et du secteur d’activité, ou du type de produit qu’il offrait. Les entreprises qui ont eu les négociations les plus difficiles sont plutôt les plus grosses et plutôt les entreprises spécialisées dans les spiritueux... L’appréciation du comportement est très dégradée comme l’appréciation des contreparties – il y a donc une homogénéité des comportements.

La situation a donc été globalement meilleure pour les transformateurs proches des agriculteurs que pour les grands groupes – même si vous trouverez toujours un contre-exemple. C'est ce qui ressort des enquêtes menées en direct avec les sociétés en question.

La deuxième étape des contrôles consiste désormais, grâce aux résultats issus de la première phase qui nous donne des éléments d'analyse de risques, à pratiquer, là où nous pensons pouvoir trouver des pratiques abusives, des contrôles ciblés sur la base des contrats qui ont été signés et de toute la documentation, y compris les échanges de mails.

Oui, il y a eu des pratiques de déréférencement, mais elles ne peuvent pas être chiffrées : vous pouvez retirer quelques références, les retirer de temps en temps, les retirer deux semaines avant de les faire revenir... ce n'est pas nouveau.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nous avons affaire à des professionnels !

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Ce ne sera chiffrable que quand on descendra dans une société où on pourra en mesurer l'impact. Nous avons des retours d'appréciation du comportement qui vont de « très bons » à « dégradés ». Ils sont donc très hétérogènes. Par rapport à l'objectif, nous avons fait bouger les lignes, puisque ce sont les secteurs qui sont le plus proches du revenu des agriculteurs qui ont bougé positivement et puisque ce sont les PME qui ont été les mieux traitées.

Les MDD sont parfois produits par des groupes qui font aussi des marques : dans le secteur de de l'huile alimentaire, par exemple, le groupe qui commercialise Lesieur, Puget et Carapelli fait également toute une partie de son chiffre d'affaires en MDD. Pour faire la différence, il faudrait séparer dans le chiffre d'affaires ce qui relève de la MDD de ce qui relève des grandes marques : ce n'est pas net. Il y a de plus deux types de MDD : celle produite sur la base d'un cahier des charges partagé avec la GMS, où vous pouvez avoir une construction du prix, et celle en marque blanche avec un cahier des charges général – première pression à froid ou pas – et une bouteille en plastique sur laquelle est collée une étiquette avec la marque du distributeur, où l'intervention dans la négociation n'est pas une construction mais une co-construction.

M. Laurent Duplomb. – C'est une intégration.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Le SRP ayant été mis en place au 1^{er} février, je suis certaine que la GMS a fait sa pelote, mais une pelote sur très exactement deux mois et quatre jours. Je rappelle que c'était une demande formelle des agriculteurs au moment des États généraux de l'agriculture, avec l'idée que cela permettrait d'envoyer un signal prix et d'avoir un report sur des marques qui bénéficieraient le plus aux agriculteurs.

Oui, monsieur Janssens, le revenu agricole est un enjeu national.

L'évolution des prix pour le consommateur du SRP a été de plus 0,6 % en février, avec effectivement des produits d'appel qui ont vu leur prix augmenter – ce qui n'est pas forcément une mauvaise chose, parce que ça fait de la place pour les MDD : lorsque les voitures de luxe sont à 10 000 euros, vous aurez du mal à vendre à ce prix une voiture qui n'est pas une voiture de luxe.

M. Laurent Duplomb. – Pour la montée en gamme, c'est mort !

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Nous avons effectué des contrôles sur les promotions, sur le SRP et sur les négociations commerciales.

Sur les promotions, les premiers contrôles ont été pédagogiques et éventuellement assortis d'avertissements ; nous avons maintenant à notre disposition quatre possibilités de sanctions. Si nous constatons pour la deuxième fois des tentations de contournement notamment par le cagnottage et les cartes de fidélité, cela donnera lieu à des sanctions. Celles-ci sont assez automatiques puisque ce sont des sanctions administratives qui ne passent pas par le juge.

Merci, monsieur Raison, d'avoir rappelé que le revenu agricole ne dépend pas que de la GMS et que la stabilité de la loi est importante. Concernant les pénalités abusives notamment sur la logistique, nous avons publié un guide le 7 février. Nous y avons été d'autant plus attentifs que dans le cadre de la crise des gilets jaunes, il y a eu d'authentiques problèmes de livraison et que les routiers et les producteurs subissaient des pénalités un peu trop automatiques. Nous surveillons deux types de pratiques : les niveaux de service inatteignables, comme 100 % des livraisons à l'heure, et les pénalités qui tombent à partir de 30 minutes de retard.

Vous l'avez relevé, Leclerc applique un abattement complémentaire de 10 % sur le prix qui nous a conduits à porter la situation devant le juge. Nous avons réclamé que 83 millions d'euros soient reversés aux entreprises qui ont payé plus 20 millions de pénalités. Nous n'avons pas d'éléments nouveaux à vous communiquer sur cette affaire en cours.

Sur la guerre des prix, il faut avoir en tête que le secteur de la grande distribution est en transformation, qu'il est lui-même sous pression du e-commerce et qu'il n'y a pas tellement de richesse à distribuer. Sur les coopératives et les prix abusivement bas, la discussion est en cours ; le gouvernement sait bien que le modèle coopératif a des spécificités, mais il peut être amené à devoir protéger les producteurs contre des comportements qui pourraient s'apparenter à ceux des sociétés commerciales.

Vous avez raison, monsieur Cabanel, il faut reconstruire l'échelle de valeur ; c'est parce qu'il l'a fait que le secteur du lait a été capable de conclure des contrats de moyen terme avec des augmentations de prix. Didier Guillaume reviendra vous en parler avec plus de détails, mais il faut que chaque filière s'organise pour effectivement fournir des éléments sur son prix de revient – car il faut de la transparence sur toute la chaîne. Certaines filières commencent à s'organiser sur le sujet : la pomme de terre, les fruits et légumes vont plus vite que le porc, où il y a une tentation pour écraser la valeur. Nous n'avons pas encore pu faire une analyse par territoire, par type d'exploitation et par type de circuit de distribution.

Didier Guillaume vous éclairera sur l'évolution des charges car, en effet, le revenu des agriculteurs en dépend aussi. Il ne faut donc pas mettre trop de contraintes sur les agriculteurs pour leur permettre de faire face à l'évolution des prix à la fois des intrants et de leur production.

M. Daniel Gremillet. – Je sais que l'exercice n'est pas facile. Mais ouvrez les yeux : la montée en gamme à laquelle on assiste apporte des charges nouvelles, mais pas de revenu supplémentaire. Je peux citer de nombreux exemples comme celui que j'ai cité hier en séance. Ce ne sont pas les paysans qui sont à la manœuvre, mais les GMS. Les paysans n'ont pas d'autre choix : soit vous êtes capables de suivre, soit vous disparaîsez. Nous avons le même problème pour les MDD.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Si vous connaissez des pratiques abusives, signalez-les nous !

Concernant la montée en gamme, il faut noter que le label rouge peut donner plus de valeur au producteur, plus que sur le bio, qui pose des problèmes de non-continuité. Les producteurs préfèrent donc se positionner sur le label rouge, même lorsqu'ils sont bio. Les consommateurs sont prêts à le payer.

Il y a un vrai travail à faire sur certains labels à forte valeur ajoutée. Attention cependant au développement des micro-labels – « issus de tel territoire » ou « élevés comme cela » – sur lesquels la DGCCRF doit contrôler la réalité de la promesse marketing, car ils peuvent faire croire à du qualitatif alors que la valeur n'est pas prouvée. De la même façon, nous sommes attentifs à la dénomination « équitable » ou « santé ».

Cela parlera sans doute à des élus de la Nation proches des collectivités : il y a un travail à faire sur les cahiers des charges des marchés publics des cantines pour privilégier les circuits courts. J'ai demandé à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances qu'elle prépare des clauses toutes prêtes pour privilégier de tels approvisionnements. Cela permet de surcroît de travailler sur les questions de gaspillage.

M. Bernard Buis. – Il existe un outil pour cela, Agrilocal, lancé par le département de la Drôme, que 36 départements utilisent désormais. J'étais gestionnaire de collège... je peux vous dire que cela marche très bien. On pourrait l'étendre aux hôpitaux ou aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)...

Mme Sophie Primas, présidente. – M. Gremillet le dit bien : si la demande va sur la montée en gamme, l'essentiel des volumes n'est pas concerné ; n'oublions pas ces produits. La montée en gamme occasionne des charges supplémentaires pour les agriculteurs ; il faut bien s'assurer que le résultat est positif en bas à droite de la page...

Sur les cantines, c'est un processus entamé depuis plusieurs années dans les collectivités. Je remercie la DGCCRF de tout ce qu'elle pourra faire pour faciliter la vie des maires, et notamment ne pas attaquer les maires qui ont choisi d'acheter local...

Nous poursuivrons ce travail au long des prochains mois et des prochaines années. Merci de votre présence.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Sur les cahiers des charges des marchés publics, le message est passé. Vous parlez de la Drôme... Je crois qu'un certain Didier Guillaume connaît très bien ce dispositif qui nous inspire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci Madame la Ministre.

Questions diverses

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre commission a mis en place un groupe de suivi sur la stratégie industrielle de l'Union européenne, en commun avec la commission des affaires européennes, qui devrait entamer ses travaux prochainement et se pencher sur les pistes d'évolution du droit européen de la concurrence, au regard des enjeux de politique industrielle.

Je vous propose qu'Alain Chatillon, familier de ces sujets pour avoir présidé l'an passé la mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays, assume les fonctions de vice-président et co-rapporteur du groupe.

Monsieur Alain Chatillon est désigné vice-président et co-rapporteur du groupe de suivi sur la stratégie industrielle de l'Union européenne.

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

La réunion est close à 17 h 15.

Mercredi 10 avril 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 45.

La 5G et les travaux récents de l'Arcep - Audition de M. Sébastien Soriano, président, et de Mme Joëlle Cottenye, membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, monsieur le président, je ne vous présente plus, car c'est la quatrième fois que notre commission vous auditionne depuis votre nomination en 2015. Nous vous remercions d'avoir répondu favorablement à notre invitation pour évoquer des sujets d'actualité qui concernent l'Autorité que vous présidez.

Le secteur des télécommunications évolue très rapidement. L'année 2019 devrait voir se dérouler les enchères pour l'attribution des fréquences retenues pour la 5G. Tous les acteurs s'accordent pour dire que la 5G est une technologie de rupture qui diffèrera pleinement des précédentes générations de réseaux mobiles, tant dans son fonctionnement que dans les usages qu'elle permet. Pouvez-vous revenir sur ce que nos concitoyens et nos entreprises doivent attendre de cette technologie ?

L'enjeu est me semble-t-il aujourd'hui de ne pas prendre le même retard que celui que nous tentons péniblement de rattraper en matière de 4G. Où en sommes-nous ? La feuille de route fixée en juillet dernier est-elle respectée ? Pensez-vous toujours, comme il y a un an, que l'attentisme des opérateurs pourrait nous faire prendre du retard sur cette technologie ?

S'agissant plus précisément des enchères, pensez-vous qu'elles pourront s'inscrire dans la ligne définie par le Gouvernement pour le « *New Deal mobile* », à savoir des obligations strictes de couverture mais des redevances raisonnables ?

S'agissant de la 5G, la commission sera bientôt saisie de la proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles. Votre avis sur l'amendement initialement présenté au Sénat dans le cadre de la loi Pacte était assez mesuré. Estimez-vous que le texte est, en l'état, satisfaisant ? Ne risque-t-il pas de remettre en cause des

investissements déjà réalisés ni de ralentir le rythme des déploiements du « *New Deal mobile* » ?

L'actualité législative vous concernant porte également sur le secteur de la presse. Suite au rapport Schwartz, le Gouvernement devrait proposer, dans le cadre d'un projet de loi de réforme de la loi Bichet qui devrait bientôt être examiné par le Parlement, de confier à votre autorité une nouvelle mission de régulation économique de la distribution de la presse. Êtes-vous demandeur de cette nouvelle compétence ? Ne faudrait-il pas alors faire évoluer le paysage des autorités administratives indépendantes compétentes sur des sujets proches mais différents ?

S'agissant plus largement de la question de la régulation du numérique, vous avez participé aux États généraux des nouvelles régulations numériques organisés par le Gouvernement. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) plaide depuis 2018 pour une régulation des terminaux mobiles afin de garantir leur neutralité. Ces propositions trouvent-elles un écho ? Ne devraient-elles pas être portées au niveau européen, pour prolonger le règlement sur l'internet ouvert ?

Monsieur le président, je vous cède désormais la parole, puis mes collègues vous poseront directement leurs questions, chacun pour un temps de parole de 2 minutes. Je vous remercie également d'accueillir notre collègue Patrick Chaize, qui n'est pas membre de notre commission, mais qui préside le groupe d'études sur le numérique qui était intéressé par cette audition.

M. Sébastien Soriano, président de l'Arcep. – C'est toujours un immense honneur de rendre compte de notre action devant le Parlement et tout particulièrement devant votre commission, en raison de son rôle éminent sur la régulation. Je crois à l'indépendance du régulateur dans son action. Pour autant, je crois que le régulateur doit être très à l'écoute des priorités de la Nation fixées par le politique et c'est pourquoi cette audition est très importante à nos yeux.

Je suis accompagné par Mme Joëlle Cottenye, membre du collège de surveillance de l'Arcep, qui a été désignée par le président Gérard Larcher l'année dernière. Aussi, après une introduction sur le marché des Télécoms, je lui céderai la parole pour dresser un état des lieux de l'avancement des chantiers de la fibre et de la 4G, avant de conclure sur la 5G et la question des terminaux que vous avez évoquée.

Quel est l'état actuel du marché des Télécoms ? Il bénéficie d'une concurrence forte. Il comprend quatre grands opérateurs et, au plan local, des opérateurs régionaux, ainsi que virtuels. Cette diversité d'acteurs, pendant longtemps, a bénéficié aux Français par des prix bas. Il faut s'en féliciter, puisque l'accessibilité à la téléphonie mobile et à l'internet haut débit participe au maintien du pouvoir d'achat. Pour autant, la priorité de l'Arcep est de veiller à ce que cette concurrence se traduise également en investissements élevés. Les Télécoms ne sont pas qu'un service pour nos concitoyens : elles sont aussi une infrastructure essentielle au fonctionnement de l'économie et de la société. Notre action est tournée vers cette priorité à l'équipement du pays en fibre, en 4G aujourd'hui et demain en 5G.

Ces enjeux dépassent très largement le secteur des Télécoms et concernent les territoires et la compétitivité, s'agissant notamment de l'accès des PME à la fibre. Désormais, de nombreuses politiques publiques – comme la dématérialisation des procédures

administratives ou la gestion de la dépendance – reposent sur la capacité d'accès de nos concitoyens au réseau internet.

Où en est-on au niveau des investissements ? L'Arcep n'a pas ménagé sa peine pour pousser les opérateurs à investir, avec un certain nombre d'instruments. Nous sommes aujourd'hui satisfaits du niveau de leurs investissements dans les infrastructures fixes et mobiles, lesquels sont passés d'une moyenne de 7 milliards d'euros annuels à 9,6 milliards d'euros en 2017 et devraient être stables en 2018. Sur trois ans, l'investissement dans les Télécoms a ainsi augmenté de 37 %. Il s'agit d'un réel effort d'investissement qui implique toute une chaîne allant des opérateurs à leurs sous-traitants. Nous souhaitons que cet effort ne soit pas une bulle, mais s'avère durable afin d'assurer la mise en œuvre du « *New Deal* » pour poursuivre le déploiement de la fibre et demain, de la 5G.

Un tel résultat a également été obtenu grâce à un ensemble de contraintes et d'incitations que nous avons élaborés. D'abord, notre régulation de la fibre a permis de trouver un équilibre entre le fait de ne pas pénaliser le principal opérateur qui investit, Orange, tout en actant du fait que ce seul opérateur ne peut, à lui seul, relever le défi de la fibre. Si Orange représente la moitié des investissements des Télécoms en France, ne s'appuyer que sur lui revient à se priver de la moitié de la capacité d'investissement du secteur. Nous avons donc créé les conditions pour que l'ensemble des opérateurs soient impliqués dans le déploiement de la fibre. Ainsi, les opérateurs sont désormais présents dans les zones denses, en investissement privé, et pénètrent dans les territoires, via notamment les réseaux d'initiatives des territoires.

Nous avons également veillé, ces dernières années, à instaurer, pour le mobile, un équilibre entre la concurrence des opérateurs sur la couverture des zones denses et le partage des réseaux dans les zones très rurales. Cette démarche a ainsi motivé notre exigence envers l'opérateur Free dont l'utilisation du réseau d'Orange a été encadrée dans le temps.

Nous poussons à la régulation en nous fondant sur des données, et notamment sur des cartes qui permettent d'informer les consommateurs et les territoires sur l'avancée de la couverture assurée par les opérateurs. Bien évidemment, avec le Gouvernement, nous avons partagé cette démarche du « *New Deal Mobile* », saluée à travers le monde, comme l'initiative exemplaire d'un État qui a décidé de consacrer les revenus de ce secteur à la connexion de ses citoyens. Les opérateurs sont ainsi des grands acteurs économiques à la solidité avérée ; nous les accompagnons afin que leurs investissements soient soutenables.

Mme Joëlle Cottenye, membre du collège de l'ARCEP. – Mon premier point concernera la couverture mobile. L'initiative du « *New Deal* » part des besoins et des attentes de nos territoires dont nous avons eu connaissance. Nous constatons aujourd'hui l'accélération des déploiements depuis l'entrée en vigueur de ce « *New Deal* » en janvier 2018. Il s'agit d'un changement de paradigme : la logique d'aménagement du territoire s'est ainsi substituée à une logique financière pour l'attribution des fréquences. Extrêmement regardé depuis l'étranger, ce dispositif promeut également la mutualisation. Nous constatons que 65 % de la surface du territoire national sont couverts par la 4G par tous les opérateurs au 31 décembre 2018, contre 45 % un an plus tôt. L'accélération de la couverture et la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes sont manifestes. Les projets sont en cours d'avancement, même si la construction de pylônes, dans le cadre des couvertures ciblées, prend un peu plus de temps. L'Arcep entend contrôler et suivre, en toute transparence, ces programmes, tout en pouvant être réactive, en cas de relâchement des efforts. Ce travail s'effectue avec les élus et les citoyens. L'avancement de la couverture fait

l'objet d'un suivi régulier à l'aide de plusieurs outils, comme le tableau de bord trimestriel qui retrace les obligations des différents opérateurs liés au « *New Deal* » et le site monreseau-mobile.fr, dont une nouvelle version enrichie devrait contenir davantage de mesures de terrains. En outre, d'autres outils permettent d'améliorer l'évaluation sur le terrain de la qualité de la couverture, comme le « kit du régulateur » destiné aux collectivités ou encore le premier code de conduite fixant un premier niveau d'exigence pour la réalisation de mesures basées sur le *crowdsourcing*, c'est-à-dire le fait de réaliser, avec son propre téléphone, des mesures de la couverture.

Parallèlement, nous veillons à faire un point sur les obligations des opérateurs et à suivre les pannes qui peuvent survenir sur les réseaux. Ces démarches connaissent un réel progrès, même si nous manquons, pour l'heure, d'informations précises. En outre, il n'existe pas encore d'offres simples de couverture *indoor*, c'est-à-dire à l'intérieur des bâtiments, destinées aux entreprises et aux bâtiments publics. L'Arcep entend ainsi demeurer ferme avec les opérateurs dont les engagements devront être assurés.

En matière de couverture fixe, le plan France Très haut débit, acté en février 2013, fixait l'objectif de couvrir l'intégralité du territoire en Très haut débit d'ici à 2022. Ce projet collectif chiffré à hauteur de 20 milliards d'euros répondait aux enjeux de compétitivité et d'attractivité, mais aussi d'égalité des territoires. Ainsi, en 2018, plus de 3,3 millions de locaux supplémentaires ont été rendus raccordables à la fibre, dont 700 000 dans les zones d'initiative publique.

La dynamique de déploiement se confirme. Si sa progression est bonne, il faut néanmoins l'accélérer, notamment en zone d'initiative privée. On constate également une forte mobilisation des réseaux d'initiative publique se traduisant par une accélération des déploiements dans leurs zones.

Les Appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL), créés dans le cadre du plan France Très haut débit, fournissent, depuis décembre 2017, un cadre propice au déploiement de la fibre optique, grâce à la mobilisation des opérateurs privés. Ces possibilités d'engagement sont formulées dans le cadre de l'article L33-13 du code des postes et des communications électroniques. Le Gouvernement peut donc, après avis de l'Arcep, accepter les engagements des opérateurs qui deviennent alors contraignants et opposables. Le rôle de l'Arcep consiste à se porter garant des AMEL qui sont des dispositifs proposés par les élus locaux et dont la mise en œuvre demeure, en dernier ressort, soumise à l'accord du Gouvernement. Il y a quelques jours, l'Arcep a rendu deux avis positifs sur deux projets positifs en Côte d'Or et dans le Lot-et-Garonne ; d'autres dossiers étant, pour l'heure, en instruction.

Le rôle de l'Arcep est d'abord d'émettre un avis et de s'assurer à la fois de la crédibilité des engagements et de la cohérence du modèle économique proposé par les opérateurs avec l'objectif de péréquation nationale mentionné par le plan France Très haut débit. Le contrôle de la réalisation des engagements des opérateurs et de leurs effets sur le réseau incombe également à l'Arcep, qui doit parfois endosser un rôle de gendarme et émettre des sanctions. Or, le recours à la seule répression ne saurait amener la fibre ; l'Arcep doit avant tout faire œuvre de pédagogie et faciliter la réalisation des objectifs des AMEL, en assurant la bonne articulation de son contrôle réglementaire avec celui, contractuel cette fois, des collectivités. L'Arcep ne fait qu'émettre un avis sur les AMEL, dans une logique d'aménagement du territoire considéré dans sa globalité. Ces AMEL seront ainsi intégrés dans l'observatoire trimestriel du Très haut débit, ainsi que dans la carte des déploiements en fibre

laquelle, depuis décembre 2018, permet de vérifier, immeuble par immeuble, la connexion des bâtiments.

L'Arcep veille donc à instaurer une synergie du public et du privé dans l'aménagement numérique des territoires. Les collectivités jouent d'ailleurs un rôle croissant pour améliorer cette connectivité. Dès lors, la régulation relève d'une co-construction entre les partenaires et d'un dialogue qui doit se faire dans la confiance et qui suppose l'engagement de toutes les parties prenantes. En effet, c'est bien cette notion d'engagement que nous entendons promouvoir en 2019, afin de réussir le désenclavement numérique et d'assurer la connectivité de nos territoires et de notre pays.

M. Sébastien Soriano.— La Corée du Sud, le Japon, la Chine et les États-Unis se positionnent sur la 5G. Le passage de la 4G à la 5G ne sera pas comme celui de la 3G à la 4G, en ce qu'il va provoquer une désaturation dans les zones denses où la 4G commence à être moins performante. La 5G est néanmoins vectrice d'un profond changement, du fait de l'internet des objets et de l'interpénétration qu'elle permet entre les technologies de la communication et de l'informatique. La 5G est ainsi l'infrastructure de base de la future ville intelligente, de l'agriculture connectée ou encore de la réalisation de l'*e-santé* et de la connexion des routes et des aéroports. Un pays qui raterait l'étape de la 5G créerait un handicap considérable pour l'ensemble de ses industries et de ses infrastructures. C'est évidemment un rendez-vous à ne pas manquer !

Allons-nous donc être en retard sur la 5G comme nous l'avons été sur la 4G ? La volonté de l'Arcep est d'assurer le rattrapage de la 4G tout en assurant le démarrage, dans les temps, de cette nouvelle technologie. Honorer cette double exigence est possible grâce au « *New Deal Mobile* » : le rattrapage de la 4G est demandé au secteur avec comme contrepartie une attribution, par l'État, à des niveaux financiers moins élevés. Les propositions que l'Arcep fera au Gouvernement s'inscriront dans cette philosophie.

S'agissant du relatif attentisme des opérateurs, j'ai craint, lors de nos discussions sur la 5G, que les opérateurs soient quelque peu en revers de la main. Je vois désormais les choses évoluer et constate des expérimentations et des partenariats avec les opérateurs, dans l'ensemble des secteurs d'infrastructures, comme dans les chemins de fer, l'aéronautique, et, d'une manière générale, les transports publics. Cette forme de mobilisation nous semble rassurante.

Avant d'arrêter les exigences vis-à-vis du secteur, nous attendons, de manière imminente, une première communication par le Gouvernement de ses attentes financières et relatives à la couverture du territoire. Les modalités de l'accès de tous les « verticaux » – acteurs de l'industrie et des infrastructures – soit directement aux fréquences soit aux services fournis par les opérateurs devront être précisées. Ces questions sont devant nous. Nous consultons actuellement les acteurs économiques, que sont notamment Engie, Airbus et la SNCF et recevrons prochainement, sur ce sujet, les principales associations d'élus.

Sur la sécurité numérique et la proposition de loi en cours de discussion, notre pays est mieux préparé et moins exposé que d'autres. Le Secrétariat général pour la défense nationale (SGDN) et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'informations (Anssi), depuis une dizaine d'années, travaillent très régulièrement avec les opérateurs, les équipementiers des Télécoms et l'Arcep. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur la vigilance exprimée, sur cette question, par le Gouvernement. En tant qu'expert du secteur, je peux néanmoins souligner que sur cette question, la France s'avère moins exposée que d'autres États.

L'Arcep a vu ses responsabilités étendues à la Poste en 2005 et il est aujourd'hui question que notre régulation s'exerce sur la distribution de la presse. Un projet de loi visant à modifier l'actuelle loi Bichet devrait être présenté au Conseil des ministres, aujourd'hui même. Nous sommes extrêmement attentifs à la dimension territoriale de ce secteur qui mobilise non seulement les marchands de journaux, mais aussi l'ensemble des acteurs logistiques. L'objectif du Gouvernement est de rendre l'économie de ce secteur plus efficiente, afin de bénéficier aux éditeurs et de renforcer cette présence territoriale. Nous serons vigilants quant à la flexibilité nécessaire à une bonne régulation et nous veillerons à obtenir les outils de régulation nécessaires à l'exercice de notre mission d'Autorité de ce secteur.

Sur le numérique, nous considérons que la régulation des Télécoms est aujourd'hui incomplète. En effet, si notre régulation de l'ensemble des réseaux d'internet s'avère ambitieuse, nous estimons qu'un maillon – à savoir, les équipements terminaux qui se connectent sur internet, comme les *smartphones* et, demain, les assistants vocaux – lui échappe. Or, ces équipements prennent actuellement un pouvoir considérable, vis-à-vis des citoyens et des utilisateurs, ainsi que de toutes les entreprises. Ce n'est qu'un début : les secteurs, comme l'agroalimentaire ou la grande distribution, vont être bouleversés par les technologies comme celle de la commande vocale. Or, la régulation nous semble, pour l'heure, lacunaire sur ces questions. Néanmoins, l'Europe opère actuellement un mouvement important sur ce sujet à travers le règlement « *Platform to business* », qui va élargir le champ de la vigilance à certains éléments dans les terminaux à travers une régulation par la transparence. Nous sommes actuellement en discussion avec le Gouvernement quant à la transposition de certaines de ces dispositions en droit national.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – L'Arcep a ouvert un guichet pilote 5G pour la délivrance des autorisations d'utilisation des fréquences. L'idée est d'améliorer les performances des services amenés à évoluer grâce à la 5G. Le secteur de la télémédecine pourrait être amené à l'utiliser. Quelles vont être les conditions de délivrance des autorisations d'utilisation, ainsi que les perspectives d'évolution de l'utilisation de la 5G dans un secteur aussi sensible que celui de la médecine ?

M. Serge Babary. – L'Arcep sera chargée de l'autorisation de l'utilisation des fréquences. Sommes-nous liés au niveau européen à la bande de fréquence s'étendant entre 3,4 et 3,8 mégahertz, avec une disponibilité de 400 mégahertz, dont une partie est détenue par certains opérateurs jusqu'en 2026 ? Reste-t-il suffisamment de fréquences pour l'application de la 5G dans les toutes prochaines années ou peut-on choisir une autre bande ?

M. Franck Menonville. – La Chine et le groupe Huawei sont régulièrement présentés comme incontournables pour le déploiement de la 5G. Est-ce réellement le cas ? Comment comptez-vous sécuriser les réseaux des entreprises ? Au niveau européen, sommes-nous en mesure de constituer un consortium nous permettant d'exister dans la compétition internationale ?

M. Pierre Louault. – Ceux qui ont besoin le plus de ces nouvelles technologies sont les territoires ruraux, c'est-à-dire ceux qui sont actuellement les plus mal desservis. Or, on constate encore qu'un opérateur peut dresser un pylône à côté de celui d'un autre opérateur pour la 4G, tandis que d'autres pays, comme l'Espagne, ont opté pour le nomadisme, c'est-à-dire l'optimisation des investissements pour obtenir une bonne desserte de leur territoire. Je pense que nous n'avons pas été très bons et qu'au minimum pour la 5G, une répartition des fréquences s'impose ! Nous sommes dans cette contradiction : alors qu'une

partie du territoire est convenablement desservie par l'ensemble des opérateurs, d'autres ne le sont pas du tout ! L'Arcep doit faire des propositions et demander aux opérateurs une optimisation technologique, faute de laquelle la situation ne s'améliorera pas. Des opérateurs publics installent encore de la 3G, alors qu'ils pourraient faire l'effort d'installer de la 4G dans certains territoires ruraux qui n'ont rien au bout de leur fil !

M. Patrick Chaize. – Même si j'aurais bien d'autres choses à dire, notamment sur les AMEL, je concentrerai mon intervention sur la proposition de loi en cours de discussion. L'Anssi assure déjà des missions importantes dans le domaine de la sécurité. La proposition de loi génère des inquiétudes quant à la fluidité des avis de l'Anssi, à défaut de laquelle des retards pourraient être constatés sur les déploiements. Le champ d'application du dispositif apparaît également particulièrement large, ce qui renforce ces inquiétudes.

Le traitement des acteurs verticaux est également un réel sujet : pour que la sécurité soit assurée sur la 5G, encore faut-il qu'une chaîne logique entre l'architecture des réseaux et les matériels utilisés soit établie. Le fait d'accorder des droits à ces acteurs verticaux risque d'induire une faille dans la sécurité.

S'agissant de la mutualisation, la 5G devrait conduire à l'installation de nouveaux matériels, comme les « *Small Cells* » qui pourraient être installées dans chaque abris-bus. Ne pas favoriser la mutualisation pourrait alors conduire à la hausse le coût de l'investissement et retarder considérablement le déploiement de la 5G.

Enfin, Bruxelles est devenue, cette semaine, la première grande ville à interrompre le déploiement de la 5G en raison de ses effets sur la santé. Aussi, l'Arcep s'est-elle penchée sur les effets sanitaires du déploiement de la 5G ?

M. Alain Duran. – Je reviendrai sur la tarification des conditions d'accès au réseau fibre, et tout particulièrement sur le tarif de renouvellement des droits d'usage sur les réseaux d'initiative publique. Je souhaite vous alerter sur une demande de l'opérateur Free, qui pourrait d'ailleurs être formulée par les autres opérateurs. Le droit d'usage est actuellement de l'ordre de 513 euros, auquel s'ajoute un tarif récurrent de 5 euros mensuels par ligne. Aujourd'hui, l'opérateur met la pression sur le délégataire, et indirectement sur la collectivité délégante, pour obtenir un tarif de renouvellement de droit d'usage qu'il entend fixer à 4 euros pour les vingt prochaines années. C'est dire le gouffre financier qu'une telle hausse engendrerait pour les collectivités ! Aussi, dans le cadre des travaux que vous comptez engager pour compléter vos lignes directrices de 2015, allez-vous prendre en compte cette problématique et permettre aux autorités délégantes de rester dans la course ? Même s'il est difficile d'anticiper la valeur du réseau dans dix-neuf ans, une ligne représente environ un investissement de 1 900 euros à comparer à 513 euros dont s'acquittent aujourd'hui l'opérateur et qui pourraient être ramenés à 4 euros si la proposition était suivie. Une telle démarche n'est-elle pas contraire, en définitive, à l'impératif qui est le nôtre de pérenniser notre réseau et de réussir ensemble la couverture du territoire ?

M. Laurent Duplomb. – Je reviendrai sur la problématique de la 5G qui pourrait susciter, à l'avenir, les mêmes remontées de la population que le compteur *Linky*. Vous êtes-vous préparés à cette éventualité ? Vous avez évoqué le désastre pour l'économie de ne pas se doter de la 5G. Disposez-vous d'un plan de communication si certaines instances sanitaires venaient à considérer cette technologie comme probablement cancérigène, en vertu du principe de précaution ? Comment prévenir, dans un tel cas, les errements que nous avons

pu connaître sur les OGM et sur le compteur *Linky* ? Comment comptez-vous, en cas de problème, rassurer la population dans notre société qui abhorre toute forme de risque ?

M. Daniel Gremillet. – La Région Grand-Est a fait le choix de développer la fibre à l’habitant. Deux problèmes se sont alors posés : d’une part, il a fallu déployer 550 km de ligne dans le domaine forestier géré par l’Office national des forêts (ONF) pour un coût exorbitant de 60 millions d’euros sur dix ans. D’autre part, nous avons expliqué à nos administrés qu’ils seraient tous connectés par la fibre, y compris dans les zones les plus reculées. Les travaux ont été lancés depuis un an, mais on s’aperçoit que le coût du déploiement de la fibre jusqu’à l’habitant est lui aussi exorbitant. D’où le recours éventuel au satellite que la France, à l’inverse d’autres pays, a fait le choix d’écarter. Le satellite peut-il être considéré comme un recours nécessaire pour garantir l’accès au cyberspace aux habitats les plus reculés ?

M. Marc Daunis. – Quels sont, selon vous, les éventuels problèmes posés par le choix de Monaco du Groupe Huawei pour le déploiement de la 5G ? Aujourd’hui, une rupture technologique est en cours avec la 5G qui permet la transmission de données entre machines et non plus entre humains. Quelles sont les conséquences sur les libertés publiques et individuelles de ce changement de paradigme ? Enfin, je partage les interrogations de nos collègues Laurent Duplomb et Patrick Chaize : on ne peut passer sous silence les alertes de l’Organisation mondiale de la santé (OMS) ou du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC). Il est impossible de soutenir le progrès technologique si des réactions analogues à celles suscitées lors du déploiement du compteur *Linky*, sur une échelle bien plus modeste, se font jour. Alors que des cancers se développent chez de très jeunes enfants, une hypersensibilité va se déployer dans la société. Comment comptez-vous anticiper ce type de réaction ?

Mme Catherine Procaccia. – L’Arcep s’est-elle déjà penchée sur les constellations de mini-satellites en cours de développement ? Sur la 5G, vous avez évoqué l’attentisme des opérateurs. N’est-ce pas plutôt celui du Gouvernement ? Les délais prévus par la loi ne sont absolument pas précisés et le Premier Ministre se voit conférer tous les pouvoirs, notamment en matière d’équipement. Les opérateurs ne redoutent-ils pas, en définitive, les décisions à venir de l’Anssi qui pourraient obérer les équipements et leur déploiement ? Enfin, durant les auditions conduites par notre collègue Patrick Chaize dans le cadre du groupe sur le numérique, il nous a été à plusieurs reprises indiqué qu’un retard de déploiement de la 5G pourrait induire des retards supplémentaires dans les déploiements de la 4G.

Mme Noëlle Rauscent. – Pouvez-vous évoquer les normes de rayonnement et de radioprotection de la 5G ? Comment rassurer la population et ne pas connaître des difficultés analogues à celles du déploiement du compteur *Linky* ?

M. Franck Montaugé. – Le développement de l’offre satellitaire ne remet-il pas en question le modèle de développement en réseau qui demeure fortement capitalistique ? Comment comptez-vous assurer la complémentarité de cette offre, fût-elle relayée par le *Wifi* ? Par ailleurs, l’Arcep s’intéresse-t-elle à la souveraineté numérique sur laquelle une commission d’enquête sénatoriale débute prochainement ses travaux ? Pensez-vous qu’une meilleure protection de notre pays passe par une modification de la législation ? Cette question de la souveraineté numérique concerne, en effet, le citoyen, l’entreprise et la défense nationale.

Mme Françoise Férat. – Mes inquiétudes rejoignent le questionnement de mon collègue Daniel Grémillet, élu, comme moi, du Grand-Est. En décembre 2018, vous déclariez dans le magazine Maire-Info, que l’Arcep allait s’ouvrir aux mesures réalisées par les territoires eux-mêmes pour recenser les zones mal couvertes, en leur confiant des outils de mesure appropriés. *In fine*, ces données collectées pourraient être agglomérées sur la plateforme monreseaumobile.fr. Votre base de données est-elle opérationnelle ? Avez-vous proposé des mesures spécifiques pour les zones ignorées par le déploiement ? En effet, la 5G, dans certains territoires, paraît lointaine.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je rappellerai que notre commission a commis un rapport, il y a dix-huit mois, portant notamment sur l’option satellitaire. Si le programme *Konnect* d’Eutelsat est en cours, les modalités de commercialisation de ces offres satellitaires ne sont pas encore précisées. J’aurai deux questions sur la 5G : d’une part, l’arrivée de la 5G va relancer le débat sur la consolidation des opérateurs, à l’instar de ce qui se déroule aux États-Unis où l’on est passé de 4 à 3 opérateurs. Estimez-vous que la 5G nécessitera des investissements qui rendraient inévitable une consolidation du secteur ? À ce stade, que vous disent les acteurs que l’on appelle « verticaux » quant à leur implication dans la 5G ? Leur plan d’affaires sera-t-il de déployer et d’exploiter leur réseau ou de déléguer ces tâches aux opérateurs Télécoms, à l’instar de ce qui se produit outre-Rhin ? Enfin, sur la situation du marché fixe à destination des entreprises, l’objectif de l’Arcep est de développer un marché de masse en fibre optique pour les PME. Cette démarche est absolument nécessaire dans notre pays qui fait partie de ceux où le taux d’insatisfaction en matière de connectivité des entreprises est le plus élevé d’Europe. Cela plaide-t-il, selon vous, en faveur d’une meilleure régulation du marché et implique-t-il, le cas échéant, des sanctions plus dissuasives pour les contrevenants, à l’image de ce qu’évoquait mon collègue pour la téléphonie mobile ?

M. Bernard Buis. – Sur nos territoires hyper-ruraux, où l’on était souvent en zone blanche, les pylônes commencent à se poser. Ce qui est plutôt un bon signe ! En revanche, lorsqu’ils sont posés, il faut encore attendre six mois pour qu’ils soient raccordés ! Pourquoi ces pylônes ne peuvent-ils pas être installés directement en 4G, et non en 3G ?

Ma seconde question portera sur les réparations suite, notamment, aux orages qui sont fréquents sur mon territoire et génèrent des problèmes de téléphonie et d’internet. Si les réparations de la ligne téléphonique ne sont généralement réalisées qu’au terme de trois semaines, la 3G n’est rétablie que bien des mois après ! De tels délais sont la source de réelles difficultés pour les habitants et les communes, qui sont alors privées de leur unique moyen de communication avec les trésoreries ! Enfin, s’agissant de l’installation de la 4G, voire de la 5G, sera-t-il encore utile d’avoir la fibre à l’abonné ? Ne risque-t-on pas alors de faire double emploi ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Les rumeurs, colportées par voie de presse, selon lesquelles SFR pourrait être racheté par Bouygues ou Free sont-elles fondées ? L’Arcep est-elle en mesure de contrôler une telle situation ? L’attribution prochaine des fréquences 5G ne risque-t-elle pas de précipiter le retour à trois opérateurs ?

S’agissant de son réseau de téléphonie fixe, vous avez mis en demeure Orange de continuer à assurer l’obligation de qualité de service de ligne fixe en tant qu’opérateur du service universel de téléphone. Or, le téléphone fixe est encore largement utilisé par nos aînés. Orange est-il désormais en capacité d’assumer ses obligations en la matière ?

M. Jean-Claude Tissot. – Sur la qualité à l'accès de l'Internet fixe, l'UFC-Que Choisir a relevé que, dans les communes de moins de mille habitants, près d'un tiers de la population est privée d'accès au réseau internet d'un débit de plus de 3 mégabits, quand ce taux atteint seulement 0,8 % des personnes situés dans les villes de plus de 100 000 habitants. Au rythme actuel des investissements, la sécurisation des accès pourrait être assurée en 2029 sur l'ensemble du territoire. Désormais, puisque la dématérialisation des déclarations fiscales est une obligation, nos concitoyens qui n'y parviendront pas devront acquitter une amende de 15 euros ; cette sanction étant laissée à la bienveillance des trésoriers principaux. Nous allons ainsi renforcer une fracture numérique déjà présente !

M. Joël Labbé. – On assiste à une recrudescence des maladies dites environnementales qui sont dues aux molécules chimiques et aux diverses ondes. Disposons-nous d'une étude approfondie sur ces sujets ? C'est le sens du progrès certes, mais que faire des personnes qui souffrent d'hypersensibilité aux ondes ? C'est une question d'égalité entre nos concitoyens.

M. Sébastien Soriano. – Mes réponses concerneront tout d'abord la 5G. La télémédecine est un cas d'usage attendu de cette technologie qui permet d'obtenir une qualité de service accrue en termes de latence et de fiabilité de la communication. L'usage de la 5G dans ce cadre permet de rester dans le secteur des Télécoms et de bénéficier ainsi du secret des correspondances, contrairement à l'informatique.

C'est bien dans la bande 3,4 à 3,8 mégahertz que doit se développer principalement la 5G. Si d'autres bandes seront progressivement utilisées – la 5G est déjà disponible en bande basse, c'est-à-dire sur la bande des 700 mégahertz et sur les bandes millimétriques, à savoir la bande des 26 mégahertz –, le service de base de la 5G, qui devrait apporter une fiabilité et des capacités fortes, ne sera permis que par la bande de 400 mégahertz, sur laquelle nous devrions disposer d'environ 300 mégahertz, en fonction des occupations existantes. Cette bande de fréquence nous situe dans la fourchette haute de ce qui se passe en Europe. Pour preuve, l'attribution des bandes fréquences, à l'issue d'enchères très élevées, en Italie portait sur 200 mégahertz. Notre situation est donc plutôt favorable en termes de spectre disponible.

L'Arcep n'a pas vocation à s'exprimer sur l'éventuel caractère incontournable de Huawei comme fournisseur de la 5G. Pour autant, chaque année, je me rends au salon mondial du mobile qui se tient à Barcelone pour rencontrer l'ensemble des équipementiers, notamment européens. Demain, Samsung, qui se concentre actuellement sur les terminaux, devrait travailler sur les équipements de réseau. Les lignes évoluent. Les États-Unis, qui ont beaucoup d'ambitions sur la 5G, semblent pouvoir accéder aux équipementiers dont ils ont besoin. La capacité industrielle d'obtenir des équipements de bonne qualité n'est pas en cause.

Il me paraît nécessaire de disposer d'un cadre législatif suffisamment large pour que l'Anssi puisse contrôler les éléments dont elle a besoin. Il serait potentiellement contreproductif dans la loi de préciser de manière trop fine son champ d'action. Il faut ainsi faire confiance aux acteurs. L'Anssi dépendant du Premier ministre et le Gouvernement étant très impliqué dans la 5G, elle aura à cœur de ne pas retarder les déploiements et de trouver un *modus operandi* avec les opérateurs pour assurer la fluidité des opérations – comme pour les mises à jour des logiciels s'effectuant sur une base quasi-hebdomadaire – et garantir la sécurité des réseaux.

Tel est mon message principal sur la sécurité : nous ne partons pas de zéro, puisque les acteurs se connaissent et les procédures sont bien établies. Nous sommes ainsi dans une logique de complémentarité et de renforcement des dispositifs existants.

Sur les petites cellules (« *Small Cells* ») et la mutualisation, l'essentiel des déploiements 5G vont consister, dans un premier temps, en une mise à jour du réseau existant et se concentrer dans les zones urbaines pour dé-saturer les réseaux. Effectivement, des besoins d'installations complémentaires devraient se faire jour, soit en zones urbaines, avec des « *Small Cells* », soit dans le cadre d'applications de « verticaux », c'est-à-dire d'infrastructures et d'usines connectées. La mutualisation représente un sujet important pour l'Arcep : ni en termes d'acceptabilité des habitants, écologiques ou économiques, il n'aura de sens de multiplier par quatre l'installation des « *Small Cells* ». Nous travaillons actuellement sur les modalités d'inscription, dans les attributions, d'incitations voire d'obligation de mutualiser ce type de déploiement.

Sur les incidences sur la santé, ce sujet a bien été anticipé par le Gouvernement dans le cadre de la feuille de route adoptée l'année dernière. Nous sommes, sur ce sujet, dans l'anticipation puisque dans toutes les actuelles expérimentations accordées par l'Arcep, il est demandé aux acteurs de faire des évaluations sur l'exposition particulière aux ondes de la 5G. Ce retour d'expérience va ainsi permettre, sous l'égide de l'Agence nationale des fréquences, de mettre à jour les normes de mesure d'exposition aux ondes. La 5G réduit l'exposition aux ondes : en effet, aujourd'hui dans un réseau Télécom, l'antenne envoie les ondes de manière indifférenciée, à l'inverse de la 5G dont les émissions sont davantage concentrées vers les récepteurs. Ainsi, les utilisateurs de la 5G sont potentiellement les plus exposés. On va ainsi davantage vers une exposition choisie ; cette réalité me paraissant un élément plutôt en faveur de la 5G. Néanmoins, la mesure de l'exposition à ses ondes doit être différemment conduite. C'est ce sur quoi l'Agence nationale des fréquences travaille, afin d'instaurer la confiance et de définir un protocole qui soit partagé. En outre, sans être un spécialiste de la question, je peux toutefois vous indiquer que le Gouvernement a officiellement saisi l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pour conduire des évaluations sur ce sujet qui a déjà fait l'objet d'un nombre conséquent de travaux internationaux. Il incombe à cette autorité de donner ses indications. Il me semble que l'impact sur la santé n'a pas de raison d'être différent au Japon, en Corée, aux États-Unis et en France. J'espère que la communauté internationale saura suivre une approche aussi harmonisée que possible en la matière.

Le risque *Linky* a fait prendre conscience au Gouvernement de l'enjeu pédagogique et de la nécessaire création de l'acceptabilité du déploiement de la 5G.

Je ne dispose pas d'information sur l'installation à Monaco de la 5G par le Groupe Huawei.

Sur les incidences de la proposition de loi sur la sécurité numérique sur le déploiement de la 5G, nous invitons le Gouvernement à éclairer les opérateurs, dans les meilleurs délais, sur la règle du jeu. Le texte législatif, une fois adopté, va arrêter le cadre. Il reviendra à l'administration de préciser aux différents opérateurs ce qu'il sera possible de faire dans ce cadre. Ces éléments d'explication doivent être apportés très vite afin de ne pas freiner les déploiements. L'Arcep sera vigilante sur ce point, qu'elle estime critique pour la mise en œuvre de la feuille de route sur la 5G. Je rappelle que notre ambition est d'ouvrir commercialement la 5G en France dès 2020.

Concernant les risques de consolidation induits par la 5G du fait de l'ampleur des investissements requis, je tiens à être rassurant. Grâce au « *New Deal* » et au déploiement de la fibre, nous allons disposer en France d'une infrastructure mobile – de sites et de réseaux de collectes pour relier ces sites avec la fibre – qui sera extrêmement avancée. La 5G représente d'abord un effort de remplacement des équipements électroniques qui se trouvent sur les sites. Il ne s'agit donc pas de construire de nouveaux sites ; ce qui, en termes d'investissement, n'induit pas les mêmes conséquences. Cette démarche est ainsi plus aisée pour les opérateurs qui vont remplacer la 4G par la 5G. Pour autant, ces investissements demeurent significatifs. La capacité du secteur à investir dépendra du niveau des redevances attendu par l'État. La réflexion ayant conduit au schéma acté pour le « *New Deal* », consistant à renouveler les attributions de fréquences en s'abstenant de faire une enchère élevée, devra également avoir lieu sur la 5G, bien que la question se pose en des termes différents puisqu'il s'agit de nouvelles fréquences impliquant de nouvelles redevances, sur le niveau desquels le Gouvernement devra donc s'exprimer. Ce sont des éléments sur lesquels nous sommes en attente de cadrage : plus les opérateurs consacreront d'argent au paiement des redevances, moins ceux-ci pourront investir dans le réseau.

Sur la place des verticaux et le modèle allemand, la situation française est différente pour deux raisons. D'une part, nous avons en France moins de spectre, avec 300 mégahertz contre 400 mégahertz. En revanche, nous disposons de quatre opérateurs, tandis que les Allemands en ont trois. Il est ainsi plus aisé aux Allemands de faire de la place aux opérateurs et aux verticaux. D'autre part, en Allemagne, les acteurs de l'industrie se positionnent, notamment Bosch et Siemens, ainsi que les usines de construction automobile. En France, ce sont plutôt les acteurs d'infrastructures qui se positionnent sur la 5G. Ils peuvent davantage bénéficier d'une couverture nationale assurée par les opérateurs plutôt que de réaliser la couverture par eux-mêmes, en local, dans leurs usines. Nous allons donc sans doute vers un équilibre différent. Quoi qu'il en soit, si les fréquences devaient être détenues exclusivement par les opérateurs, nous nous attacherions à ce que les verticaux aient bien accès à un service pertinent. En cas de carence des opérateurs, on pourrait même veiller à ce que les verticaux puissent utiliser la fréquence inutilisée. C'est une question qui pourra se poser.

Sur l'aménagement du territoire, j'ai bien noté les différents exemples évoqués d'équipement des pylônes en 3G. Je le regrette ; de tels aménagements représentent des fins de programmes précédents. Désormais, les équipements en 3G et 4G arrivent sur les territoires et nous avons travaillé avec les opérateurs pour doter immédiatement ces équipements de la 4G.

Nous travaillons également sur les problèmes de duplication de poteaux. Dans le cadre du « *New Deal* », des accords devraient être prochainement conclus entre opérateurs pour renforcer la mutualisation.

Concernant la fibre et le renouvellement des droits d'usage, nous avons réglé un différend entre Orange et Free. La règle issue de ce différend nous semble avoir vocation à se généraliser à l'ensemble des territoires. Le co-investissement souscrit par les opérateurs a ainsi vocation à être renouvelé au moins pour vingt ans, si le premier investissement a été initialement octroyé durant cette même période. Le co-investissement implique la solidarité entre les acteurs qui ont conjointement pris un risque dans le déploiement du réseau dont ils espèrent la pérennisation.

Nous accueillons très favorablement les solutions satellitaires qui seront indispensables au raccordement des zones les plus éloignées. Le Gouvernement leur a d'ailleurs consacré un volet spécifique d'accompagnement. En revanche, le satellite dispose d'une

capacité structurellement limitée et ne pourra répondre aux besoins que d'une fraction limitée de la population française. Il n'y a pas de réponse à cette limite capacitaire. Les satellites représentent donc une solution utile et complémentaire, mais non structurante pour l'ensemble du territoire. En ce sens, la Direction générale des entreprises et l'Arcep conduisent actuellement une étude commune sur l'évaluation des coûts des différentes technologies, dont le recours à la 5G pour assurer cette couverture, y compris dans certains territoires très ruraux.

Sur la consolidation, nous n'avons écho d'aucune discussion entre les opérateurs.

Sur le service universel, l'Arcep est d'une extrême vigilance. Nous avons constaté à la fois une dégradation inacceptable de la qualité de service et un certain déni de l'opérateur historique. Au-delà des procédures juridiques, l'Arcep a veillé à faire prendre conscience à cet opérateur de la nécessité de s'organiser pour gérer deux réseaux : la fibre et le cuivre. Nous n'allons pas abandonner le cuivre parce qu'il y a la fibre ! S'il est prématuré de faire le point sur cette procédure, nous devrions, à partir du mois de mai prochain, conduire un état des lieux. Nous constatons cependant sur cette question une évolution de la part des grands dirigeants d'Orange, qui doit maintenant être suivie d'effets sur le terrain.

Conscients des disparités en matière d'accès au débit internet, sur lesquelles a porté l'étude conduite par l'UFC-Que Choisir, nous soutenons l'ambition du Gouvernement de proposer 8 mégabits pour tous d'ici la fin 2020. Nous y contribuons à travers le « *New Deal* » qui va apporter des solutions en 4G fixe aux problèmes des territoires.

L'usage de la fibre dans les entreprises a une valeur stratégique pour l'Arcep. La concurrence n'est pas assez développée sur le marché des entreprises. Cependant, les lignes bougent et les grands acteurs considèrent ce marché comme un relai de croissance important. Ainsi, Bouygues Telecom conduit actuellement sur ce marché de la fibre pour les entreprises un certain nombre d'acquisitions. Free se positionne également. En discussion permanente avec l'Autorité de la concurrence, nous sommes très vigilants pour qu'Orange ne profite pas de sa position acquise. Pour l'instant, nous n'avons pas de motif d'inquiétude à partager sur cette question.

Pendant des années, l'Arcep a considéré que le territoire était couvert à hauteur de 99 %, à l'inverse de ce que constataient les élus, et notamment les membres de votre commission lors de ma nomination. Nous avons établi des cartes, certes imparfaites, destinées à alimenter le débat. Nous contrôlons ces cartes et faisons payer aux opérateurs des audits que nous conduisons, à travers le choix des auditeurs et des lieux de contrôle. Ces tests s'élèvent chaque année à plusieurs centaines de milliers d'euros ! Ce contrôle est bien réel et les millions de points où il s'opère sont publiés en *open data*. Désormais, il est possible de contredire ou de compléter ces cartes. Pour y parvenir, deux modalités existent : la première, plus onéreuse, consiste à suivre le même protocole que celui de l'Arcep en utilisant des véhicules dédiés, conformément aux instructions et au cahier des charges du « kit du régulateur » que nous avons rendu public. La seconde, plus agile et moins coûteuse, consiste à faire du *crowdsourcing*, en sollicitant directement vos administrés, vos agents municipaux, ou vos partenaires habituels, comme les représentants des services publics, pour qu'ils conduisent des tests avec leur téléphone. Cette démarche, déjà été mise en œuvre dans certains territoires, connaît des problèmes de fiabilité. C'est pourquoi, l'Arcep prépare un code de conduite destiné aux acteurs du *crowdsourcing*. Dans plusieurs semaines, nous serons donc en mesure de vérifier et de labelliser leur pratique.

La redevance de l'ONF nous est connue. Le cadre légal n'est pas nécessairement le plus favorable. Pour autant, nous espérons travailler sur ces redevances qui sont effectivement très élevées.

S'agissant des délais de réparation, nous faisons des progrès en agissant sur la transparence de l'information. Dans le cadre du « *New Deal* », les opérateurs ont l'obligation d'informer les collectivités lorsqu'un service est indisponible et de dire quel type de service est affecté (2G, 3G ou 4G). C'est là une première étape. L'Arcep commence ainsi à normaliser les éléments transmis par les opérateurs afin d'assurer leur comparaison et leur transmission rapide. Sur la base de ces constats, vous pourrez davantage dialoguer avec les opérateurs sur les rétablissements de service.

Mon mot de conclusion portera sur la souveraineté numérique à laquelle nous sommes très attachés. Aujourd'hui, le numérique n'est pas seulement perçu comme un secteur économique, mais plutôt comme la source même de la mutation de toute l'économie. La question de la souveraineté est cruciale. Un premier enjeu concerne le contrôle et la sécurité ; thématiques dont l'Arcep n'est pas spécialiste. De mon point de vue, un autre enjeu de la souveraineté numérique concerne notre capacité à être nous-mêmes des acteurs du numérique. La régulation peut ainsi être une réponse pour donner des outils à tous les entrepreneurs et les citoyens qui souhaitent se saisir du numérique. Il me semble qu'il nous faut inventer des formes de régulation autres qu'horizontales, c'est-à-dire s'appliquant uniformément à tous les acteurs, comme le règlement européen n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données (RGPD). Je milite personnellement pour des régulations qui soient ciblées sur les acteurs les plus puissants et les contraignent d'une manière qui ouvre la porte à tous les autres. Tel est le sens de ce que nous proposons pour réguler les terminaux, à savoir aujourd'hui Apple ou Android et, demain, Amazon avec Alexa, de manière à ce que les entrepreneurs qui souhaitent être référencés sur les magasins d'application, et demain sur les assistants vocaux, puissent avoir un réel droit d'accès non discriminatoire à ces plateformes. Cet enjeu de régulation me semble extraordinairement important.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci, Madame, Monsieur, pour vos présentations et la qualité de vos réponses franches et prospectives. Nous aurons l'occasion peut-être de vous réinviter dans le cadre des travaux de la future commission d'enquête sur la souveraineté numérique devant laquelle vous pourrez exposer ces enjeux, qui ne sont pas seulement ceux de la défense.

La réunion est levée à 12h22.

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

Mercredi 10 avril 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Contrôle de la mise en application des lois (année parlementaire 2017-2018) - Communication

Il me revient, comme chaque année, de faire le bilan de l'application des lois entrant dans le champ de compétence de notre commission lors de la session précédente, c'est-à-dire la session 2017-2018. Les contributions de l'ensemble des commissions seront ensuite compilées et le gouvernement, en la personne du ministre chargé des relations avec le Parlement, sera invité à en discuter, mi-juin, avec le Président du Sénat et les Présidents de commission.

Avant d'en venir à ce bilan stricto sensu, je souligne que, contrairement aux autres commissions, l'essentiel de l'activité législative de notre commission consiste en l'examen de traités internationaux, qui n'ont pas besoin de mesures d'application réglementaire. Soit, au cours de la session parlementaire 2017-2018, 27 accords internationaux adoptés, contre 25 lors de la session précédente. Par ailleurs, la commission a poursuivi sa mission de contrôle en publiant 7 rapports d'information sur les sujets suivants : Campus France, Canal France International, Expertise France, les nouvelles routes de la soie, la Libye et la Russie. Le rapport d'information France-Russie : dialogue parlementaire pour rétablir la confiance était inédit car il a été écrit à quatre mains, Sénat et Conseil de la Fédération, et il a été publié dans une version française et russe, à la fois au Sénat à Paris et au Conseil de la Fédération à Moscou. Il a été remis en mains propres au Président Vladimir Poutine par mon homologue Konstantin Kossachev.

S'agissant du suivi de l'application des lois stricto sensu, arrêté au 31 mars 2019, il concerne plus particulièrement 4 lois adoptées au cours des sessions précédentes. Entre le 1er octobre 2017 et le 31 mars 2019, 21 mesures d'application ont été publiées pour ces lois, dont 4 ordonnances.

La loi de 2015 d'actualisation de la précédente programmation militaire est devenue totalement applicable, depuis la publication des deux derniers décrets attendus, respectivement en décembre 2017 et en octobre 2018.

En revanche, la commission n'a pas reçu le rapport sur la « Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement » en 2016-2017, qui aurait dû nous être transmis en 2018, en application de l'article 15 de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de juillet 2014. Ce retard est d'autant plus regrettable que le précédent rapport portant sur 2014-2015 nous avait été, lui aussi, transmis avec beaucoup de retard, en mai 2017. La commission a relancé le Gouvernement qui nous a promis ce rapport pour la fin avril. Le retard serait lié aux différentes consultations nécessaires (en particulier du CNDSI). Ce rapport sera utile pour la

préparation de la prochaine loi d'orientation sur le développement. Le quai d'Orsay nous promet que son contenu sera plus accessible et didactique.

Comme les années précédentes, je souligne que le seul décret attendu sur la loi de février 2016 sur le protocole additionnel de Vienne de septembre 1998 relatif à la lutte contre la prolifération clandestine des armes nucléaires, n'a toujours pas été publié. La commission n'a pas reçu, non plus, le rapport sur la mise en application de cette loi qui aurait dû lui être transmis dans le délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur.

Enfin, comme les années précédentes, la Commission regrette qu'un décret d'application de la loi de juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'ait toujours pas été publié. Ce décret est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité d'un agent civil de l'Etat en service à l'étranger. Cela retarde la bonne mise en œuvre de ce dispositif.

Les services de la commission ont interrogé le quai d'Orsay qui a donné les motifs de ce retard.

Dans son rapport du 28 mai 2009 sur les compléments de rémunération des agents expatriés du ministère des affaires étrangères, la Cour des Comptes avait qualifié le niveau du supplément familial de modeste, car ne permettant pas de compenser la cessation d'activité du conjoint et constituant de fait une difficulté majeure pour l'expatriation des jeunes couples notamment.

La Cour proposait une réforme des compléments de rémunération à l'étranger qui a abouti à la mise en place de l'allocation conjoint par la loi du 27 Juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et en 2011 à la révision d'un décret du 28 mars 1967.

Ce nouveau dispositif avait vocation à remplacer l'actuel supplément familial et devait être égal pour tous les conjoints dans un même pays. Sa mise en œuvre n'a toutefois pas pu aboutir favorablement, les consultations interministérielles ayant rapidement fait émerger des difficultés d'ordre juridique et technique qui n'ont pas pu être surmontées pour l'instant.

Enfin, s'agissant de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, je donne acte au Gouvernement de la publication de l'ensemble des décrets d'application dans le délai de six mois imparti.

Le rapport du Gouvernement sur la mise en application, dans les six mois, a été déposé avec un très léger retard. Les 4 ordonnances attendues dans la période considérée ont été prises. La LPM 2019-2025 a donc « facialement » un taux d'application très élevé, de 83 %.

Mais en creusant davantage, nous avons deux motifs d'insatisfaction dont je ferai part au Gouvernement en notre nom à tous.

D'abord, je déplore que, contrairement aux dispositions de la loi de programmation militaire, nous n'ayons pas reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement doit nous transmettre chaque année. Nous n'avons toujours pas reçu non plus le bilan annuel politique, opérationnel

et financier des missions intérieures en cours, non plus que le rapport décrivant la politique de gestion des ressources humaines du ministère de la défense.

Le ministère a bien publié un « bilan social » comme chaque année, et nous a transmis en septembre 2018 un rapport sur l'exécution 2017 de la LPM, mais les deux publications ne correspondent pas à ce que nous avons demandé en LPM.

J'ajoute que, à l'initiative du Parlement, l'article 10 de la LPM de juillet dernier a prévu que deux fois par an, avant le 15 avril et avant le 15 septembre, le ministre chargé des armées transmet aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense, un bilan de l'exécution de la programmation militaire. Ce bilan détaillé comprend notamment les commandes passées et les livraisons reçues pour les programmes à effet majeur de plus de 70 millions d'euros ; pour les opérations d'armement de plus de 20 millions d'euros ; et pour les programmes d'infrastructures dont le coût est supérieur à 15 millions d'euros. Ce bilan indique les livraisons prévues dans les six mois.

L'article 11 de la LPM prévoit aussi qu'avant le 30 juin de chaque année, la ministre chargée des armées présente à la commission les principales évolutions de la programmation budgétaire.

Ces dispositions ont été introduites par les assemblées pour nous permettre de contrôler l'exécution de la LPM. C'était, je le rappelle, la condition de notre vote positif : que la LPM soit exécutée à l'euro près.

Le service de la commission a interrogé le cabinet de Mme la Ministre des armées qui n'a pas, à ce stade, donné d'indications sur le calendrier précis de mise en œuvre de ces dispositions, même s'il a été indiqué que le gouvernement « souhaitait mettre en œuvre cette obligation sous la forme d'une réunion de travail prochaine avec la ministre » ; et que le gouvernement travaillait « d'arrache-pied » pour respecter le délai du 15 avril pour la transmission des documents.

Laissons le bénéfice du doute au gouvernement, qui a encore 5 jours pour la transmission de ces informations, mais je m'inquiète de premiers signaux qui ne sont pas bons :

– chacun a en mémoire les 850 millions envolés à l'automne 2017 et les 404 millions de non couverture des OPEX en décembre 2018 ;

– or, d'après mes informations, il a été question que la moitié des Griffon soient livrés sans leurs tourelleaux !! C'est une décision qui serait prise incessamment, à l'occasion de la fameuse « VAR », l'exercice de variation en cours d'année, rebaptisée « A2PM : ajustement annuel de la programmation militaire », sur laquelle la ministre devrait statuer mi-avril en COMEX. J'espère vivement que les arbitrages seront favorables ; ils sont en cours.

Et dire que le gouvernement prétendait lors de la discussion de la LPM que la « VAR », dont nous demandions communication, était un exercice purement technique ! Pour surveiller l'exécution de la LPM de près, il est évident que nous avons besoin que le Gouvernement nous transmette les informations. Comptez sur moi pour les demander !

Un point sur l'exécution de la LPM ne sera pas inutile car plusieurs annonces récentes peuvent donner l'image d'une déconstruction lente :

Le 1er avril, devant les commandants de base de défense, la ministre a annoncé 50M€ de crédits dès 2019, qu'il faudra trouver autre part ; s'y ajoute, comme tous les ans, le surcoût OPEX, les dépenses du plan famille comme le « kit enfants de militaires », ou les dépenses non prévues en LPM comme l'espace, voire le SNU même si nous avons prévu qu'il ne soit pas financé par la LPM. Notre vigilance doit être sans défaut.

Deuxièmement, la commission s'étonne que la modification de l'article 16 de l'ordonnance de 2015 relative aux marchés publics qu'elle a portée par un amendement déposé sur l'article 44 de la LPM– amendement qui avait résisté en CMP et que nous avons défendu de haute lutte– ait tout simplement été effacé lors de la codification de cette ordonnance dans le nouveau code de la commande publique.

Nous l'avons évidemment signalé à la ministre, qui s'est elle-même retournée vers sa direction juridique et le Conseil d'État. Il lui a été répondu que lors de la codification (soi-disant à droit constant), ces dispositions avaient paru superfétatoires. Naturellement, cette argumentation ne nous convainc pas totalement ; je rappelle que le Gouvernement était contre notre amendement qui tendait à faire bouger les lignes à la DGA. Nos rapporteurs du 146 Cédric Perrin et Hélène Conway-Mouret sont donc chargés de ressusciter ces dispositions, ce qui n'est pas évident car pour l'heure elles figurent, par le jeu des ordonnances, dans le domaine réglementaire.

En résumé, pour notre commission, on peut considérer que l'application des lois est globalement satisfaisante, avec les deux fortes réserves que je viens d'exprimer.

Pour de plus amples informations, vous pourrez vous référer au bilan complet de la mise en application des lois adoptées par notre commission que nous allons vous adresser.

Ratification du traité d'Aix-la-Chapelle - Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne sur la relation franco-allemande (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Ratification du traité d'Aix-la-Chapelle - Audition de M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France sur la relation franco-allemande

M. Christian Cambon, président. – Sans plus attendre, nous accueillons M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France. Monsieur l'Ambassadeur, c'est la première fois que vous venez devant cette commission. Votre audition sera le pendant de celle de Mme l'Ambassadrice Descôtes. Vous avez conseillé la chancelière allemande sur les Affaires européennes. Vous avez aussi été en poste à Bruxelles et vous êtes un fin connaisseur de notre pays.

Nous sommes réunis pour préparer la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019, jour anniversaire du traité de l'Élysée. C'est évidemment un très beau symbole que de s'appuyer sur le traité fondateur de l'Élysée, socle de la réconciliation historique entre la France et l'Allemagne, pour viser une nouvelle convergence dans les domaines de la politique économique, de la politique étrangère et de sécurité, de l'éducation,

de la culture, de la recherche, de la technologie, du climat et de l'environnement, ainsi qu'en matière de coopération entre les régions frontalières et entre les sociétés civiles. Le Sénat sera appelé à autoriser la ratification de ce texte d'ici l'été.

Ce texte favorise une approche stratégique commune aux deux pays. La clause de solidarité mutuelle, avant tout « symbolique et politique » réaffirme notre interdépendance. La réforme proposée par le traité du Conseil de sécurité de l'ONU reprend la position traditionnelle française. L'ambition est forte ; les actes suivront-ils ?

L'Allemagne a décidé de baisser son budget de défense, ce qui n'est pas cohérent avec ses engagements au sein de l'OTAN et qui n'est pas un facteur favorable pour notre coopération. La coopération capacitaire de défense franco-allemande, autour du système de combat aérien du futur (SCAF), le futur avion de combat, et du *Main ground combat system* (MGCS), le futur char de combat, pose la question des exportations : Le traité d'Aix-la-Chapelle dans son article 4, point 3, mentionne la « confiance mutuelle » et une « approche commune en matière d'exportation d'armements en ce qui concerne les projets conjoints ». Nous avons les accords Debré-Schmidt par le passé. Désormais, les discussions sont au point mort, ce qui est très inquiétant. Selon vous, est-il possible de débloquent le dossier ? Quant au MGCS, l'inquiétude porte sur la place réservée aux industriels français.

Enfin, les déclarations de la nouvelle présidente de la CDU sur le siège du Parlement européen à Strasbourg, et sur le siège européen au Conseil de sécurité des Nations Unies nous ont évidemment interpellés. Quel éclairage pourriez-vous nous apporter en cette journée où le Brexit envahit l'actualité, pour nous rassurer sur la solidité du couple franco-allemand ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France. – Du côté allemand, la procédure de ratification du traité doit aboutir avant l'été. Le Gouvernement allemand présentera sa loi de ratification au cours du mois d'avril, puis l'agenda passera entre les mains du parlement allemand. L'objectif est clair : il faut que le traité soit mis en œuvre avant l'été.

Certaines dispositions prévues dans le traité ou dans des déclarations annexes se concrétisent déjà. Le ministre des Affaires étrangères français a participé à une réunion du Conseil des ministres en Allemagne, et la coopération entre les deux missions permanentes au Nations unies dans la succession de la présidence du Conseil de sécurité est à l'œuvre. Le texte du traité est clair sur cette question, qui mentionne un engagement commun pour un élargissement du Conseil de sécurité et l'obtention d'un siège allemand. Je suis convaincu que ce traité trouvera une large majorité au Parlement allemand.

Des engagements ont été pris en marge de l'accord, entre les chambres de nos Parlements respectifs. C'est une procédure de coopération inédite, dont nous pouvons nous réjouir, car les Parlements français et allemand pourront se saisir de la mise en œuvre du traité. Le texte prévoit aussi la création d'un forum pour l'avenir, celle d'un front citoyen, et d'un comité de coopération transfrontalière.

Pour ce qui est du budget de la défense allemand, il a augmenté de 40 % durant les cinq dernières années. La courbe s'est inversée dans le bon sens. Le budget pour 2020 est en discussion. La proposition présentée par le Gouvernement allemand prévoit une augmentation de deux milliards d'euros pour l'an prochain, inférieure à celle souhaitée par la

ministre de la Défense. La procédure parlementaire n'est pas achevée. Il faudra attendre la fin de l'année pour connaître les chiffres définitifs.

Les deux projets communs lancés le 13 juillet sont structurants pour notre industrie et pour notre défense. Les acteurs allemands y sont attachés. Pour ce qui est de la répartition, l'Allemagne ne diverge pas de la règle du 50/50 entre les industriels français et allemands. Nous avons demandé aux industriels de faire une proposition commune, pour que les gouvernements puissent lancer des perspectives de travail en marge du Salon du Bourget.

En ce qui concerne le contrôle des exportations d'armements, le Gouvernement allemand a pris une décision importante à la fin du mois de mars, en établissant une distinction très claire entre les exportations d'armements allemands et celles des armements produits en commun avec nos partenaires. Cette différenciation a permis au Gouvernement allemand d'appliquer une règle plus stricte aux produits allemands en interdisant leur vente dans un délai de 9 mois, tout en prolongeant les engagements pris pour les armements en co-production. Il reste bien entendu à préciser cette répartition.

M. Philippe Paul. – Quel est l'état de santé réel de l'économie allemande ? Comment expliquer le manque d'investissement dans le secteur de la défense, et la crise avec les États-Unis ? La question des dépenses militaires de l'Allemagne au sein l'Otan et le renoncement de l'Allemagne à acheter des avions F35 ont-ils envenimé les relations entre l'Allemagne et les États-Unis ? Le refus de l'Allemagne de bannir les équipements chinois pour la future 5 G ne va-t-il pas à rebours de la prudence affichée par d'autres États, et désormais de l'UE ?

M. Michel Boutant. – L'engouement qui était de mise dans les années suivant la signature du traité de l'Élysée semble s'être estompé. Cela se manifeste notamment dans la diminution du nombre d'établissements qui enseignent l'allemand en France, ou le français en Allemagne. Confirmez-vous ou infirmez-vous ce moindre enthousiasme ? Il me semble que dans les années 60 à 80, on souhaitait surtout tourner la page d'un passé douloureux et tragique entre nos deux pays. À mesure qu'on s'en éloigne, le besoin d'une relation plus intense entre nos deux pays se distend. Quelle est votre perception à ce sujet, comme ambassadeur, mais aussi comme citoyen allemand ?

M. Jean-Marie Bockel. Je fais partie des partisans anciens et très engagés de la relation entre nos deux pays. Nous étions encore à Berlin, le mois dernier, pour discuter des enjeux de défense, avec nos collègues allemands qui nous ont très bien accueillis, ainsi que la ministre Von der Leyen. Tout cela est très positif, de sorte que la déclaration récente de la présidente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, sur le siège unique au Conseil de sécurité des Nations Unies, est d'autant plus incompréhensible. Nous nous sentons remis en cause en tant que Français, y compris dans les efforts que nous faisons en matière de dissuasion nucléaire, car le caractère inabouti du projet de l'Europe de la défense fait que la France ne peut pas se permettre de s'effacer. Qu'en pensez-vous ?

M. Richard Yung. – De nombreux projets communs existent en matière de défense, qu'il s'agisse de l'armement, de la formation des états-majors, ou encore de la brigade franco-allemande. Pourtant, l'élaboration d'une politique étrangère ou en tout cas d'un certain nombre d'objectifs de politique étrangère communs stagne. C'est tout le problème du siège unique qui impliquerait de parler d'une seule voix pour développer une vision commune. Ne faut-il pas envisager un engagement plus important de l'Allemagne auprès de la France, dans le Sahel et dans la lutte contre le terrorisme ?

Mme Christine Prunaud. – J’aurais souhaité poser ma question à Madame l’Ambassadrice, mais je connaissais parfaitement sa réponse. J’aimerais connaître votre position sur les ventes d’armes par la France, à des pays comme l’Arabie Saoudite ou les Émirats arabes. Un certain nombre de parlementaires français les contestent. L’Allemagne a pris une décision que mon groupe politique estime très courageuse, puisqu’elle a instauré un moratoire sur les ventes d’armes. Ce moratoire se poursuivra-t-il au-delà de septembre 2019 ?

M. Christian Cambon, président. – Ces questions reflètent une forme d’inquiétude que nous tentons d’apaiser par des rencontres régulières avec nos homologues allemands.

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Depuis presque deux ans, les Français et les Allemands ont su prendre des décisions majeures, qu’il s’agisse du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité en juillet 2017 qui a abouti au lancement d’un programme d’armement, ou bien des décisions majeures prises à Meseberg pour définir des positions communes, ou encore du traité bilatéral commun que nous avons signé en janvier. En 18 mois, nous avons mis sur les rails en matière de coopération plus que ce que nous n’avions jamais fait. Plus les chantiers sont nombreux, plus les questions fleurissent.

La perspective de l’économie allemande est à la baisse, en raison notamment des incertitudes liées à nos relations avec les États-Unis, et au Brexit. Le budget fédéral allemand prévoit pour les années à venir un montant d’investissement supérieur à celui des années précédentes, avec à peu près 40 milliards d’euros par an. La difficulté pour l’investissement public en Allemagne a davantage concerné la mise en œuvre des projets que les montants prévus, qu’il s’agisse de la réglementation, des recours juridiques, ou des autorisations de construction. Le gouvernement allemand essaye de simplifier ces procédures. Quoi qu’il en soit, 90 % des investissements allemands sont privés.

Nous souhaitons mettre en place un mandat européen pour négocier avec les États-Unis, et nous ne doutons pas que nous parviendrons rapidement à un accord. L’Union européenne est forte quand elle est unie. Dans la mesure où nous avons mis en place une politique commerciale commune, il est important que la Commission soit dotée d’un mandat qui lui permette de pouvoir négocier avec les Américains sur les questions industrielles.

La décision de ne pas commander de F35 comme avion intermédiaire entre les Tornado et les futurs avions européens n’a pas été prise pour contrarier les Américains, mais pour rendre crédible l’engagement allemand dans un futur système de combat aérien européen et franco-allemand. Pour ce qui est de la G5, j’interprète la déclaration faite par les institutions européennes au sujet des équipements chinois comme étant neutre. La partie chinoise a donné certaines garanties, et nous sommes conscients des risques sécuritaires, l’enjeu étant de les concilier avec nos investissements industriels.

Quant aux relations entre nos deux pays, je suis et je reste enthousiaste. Il est difficile de comparer la situation actuelle avec celle de 1963. Nous avons atteint un niveau inédit d’imbrication de nos sociétés, tant du point de vue économique que de la société civile ou des échanges entre nos jeunes. Cependant, vous avez raison, il faut réinventer et réactiver nos échanges, à chaque génération.

En matière linguistique, le traité demande aux acteurs français et allemands de développer des stratégies réciproques pour soutenir le développement de la langue et de la culture de chacun des pays. La Sarre a su développer des dispositions en ce sens. Le Bade-

Wurtemberg se prépare à en faire autant. Il faut créer une compétition positive entre les acteurs pour activer toutes les bonnes volontés. Ne prenons pas pour acquis l'élan de la société civile pour la relation franco-allemande : il faut le stimuler, c'est ce que fait le traité.

Le traité est la seule référence claire endossée par le gouvernement allemand en ce qui concerne l'élargissement du Conseil de sécurité des Nations unies à l'Allemagne. L'enjeu réel est à mon sens de mieux se coordonner sur des positions communes en matière de défense et de politique étrangère, afin de les défendre ensemble dans les différentes enceintes. Autre sujet majeur, voulons-nous dans ces domaines faire usage des clauses qui figurent dans le traité européen et qui permettent dans certaines circonstances le vote à la majorité qualifiée ? Nous n'y sommes pour l'instant jamais parvenus.

En ce qui concerne le siège du Parlement européen de Strasbourg, j'ai participé à beaucoup de modifications des traités européens et je suis donc bien conscient de la règle institutionnelle inscrite dans les traités.

M. Jean-Marie Bockel. – Je n'avais pas posé cette question.

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Pour moi, le travail sur le fond sur notre stratégie est plus important qu'une discussion, qu'on pourrait qualifier de stérile sur le siège....

Plus de 1 000 soldats allemands sont engagés au Mali dans des différentes missions. C'est le deuxième théâtre d'opérations où nous sommes le plus engagés, le premier étant l'Afghanistan, où d'autres partenaires ne sont plus. Le Gouvernement vient de proposer au Parlement de prolonger ce mandat pour le Mali.

L'embargo sur les armements allemands est de six mois, c'est-à-dire jusqu'à la fin du mois de septembre. Pour les armements en commun, la décision vaut jusqu'à la fin de l'année, en lien avec le conflit au Yémen. Nous souhaitons que la diplomatie internationale contribue à apaiser ce conflit terrible.

M. Christian Cambon, président. – Merci beaucoup, Monsieur l'Ambassadeur. La participation du contingent allemand au Sahel est très importante et utile. Il est vrai qu'une partie importante de ce contingent intervient dans le cadre de la Minusma qui n'a pas la même vocation que les troupes françaises engagées au sein de l'opération Barkhane. Cependant, l'apport logistique est indéniable, notamment sur les avions hôpitaux. Il se fait dans le respect des règles que nous connaissons, c'est-à-dire qu'aucun soldat allemand n'est engagé militairement contre le terrorisme.

Encore une fois, merci infiniment de votre éclairage. Je ne doute pas que le grand ami de la France que vous êtes continuera d'appuyer le développement des échanges franco-allemands dont nous déplorons l'affaiblissement. Nous vous assurons de notre engagement total pour que le traité soit ratifié dans les meilleurs délais.

La réunion est close à 12 heures.

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

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 10 avril 2019**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 h 05.***Proposition de loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Alain Milon, président. – Nous examinons ce matin le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé. Ce texte est inscrit à l'ordre du jour de l'espace réservé du groupe La République en Marche du jeudi 2 mai après-midi. Nous sommes dans le cas de figure d'un texte transmis par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire hors du champ d'application du *gentlemen's agreement*. La commission exerce donc la plénitude de son droit d'amendement.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Second étage de notre système de prise en charge des soins, l'assurance maladie complémentaire couvre plus de 95 % des Français, finance 13 % de la dépense de santé et représente 36 milliards d'euros de cotisations collectées. Ce secteur à lourds enjeux financiers est essentiellement confié à des acteurs privés : en 2017, 474 organismes se partagent le marché, relevant des mutuelles, des institutions de prévoyance et des sociétés d'assurance. Une exception existe pour les personnes les plus modestes éligibles la CMU-C, dont la protection complémentaire est majoritairement assurée par la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM).

La proposition de loi portée par le président du groupe La République en Marche de l'Assemblée nationale, et adoptée le 27 mars dernier, répond à un objectif simple : ouvrir la faculté aux assurés de résilier à tout moment leur contrat de complémentaire santé, sans frais ni pénalité, au-delà de la première année de souscription. Cette possibilité serait offerte aux particuliers dans le cadre de contrats individuels ou facultatifs, et aux entreprises dans le cas de contrats collectifs qui sont obligatoires et concernent désormais 96 % des salariés.

Cette disposition, que le Gouvernement avait envisagé de proposer sous forme d'amendement au projet de loi Pacte examiné au Sénat en tout début d'année, a aussitôt suscité des réactions vives, mais contrastées, de nombreux acteurs du secteur. Les représentants des mutuelles et des instituts de prévoyance, que j'ai auditionnés, sont opposés à cette mesure selon eux inutile. Ils craignent, du fait de la particularité de l'assurance santé, que le « nomadisme » entraîne des comportements opportunistes ou consuméristes, susceptibles de porter atteinte aux mécanismes de mutualisation et de solidarité, au détriment des assurés les plus fragiles, notamment les plus âgés. Je suis comme vous très sensible à ces enjeux. Il me semble toutefois que la portée réelle du texte doit conduire à modérer les craintes exprimées.

La possibilité de résilier un contrat d'assurance, y compris en santé, est déjà possible à chaque échéance annuelle ; de l'ordre de 15 % à 20 % des assurés s'en saisissent. La loi Hamon du 17 mars 2014 a ouvert un droit à résiliation infra-annuelle, à tout moment après un an et non seulement à la date anniversaire du contrat, qui s'applique aux assurances

auto et habitation. C'est cet assouplissement qu'il est proposé d'étendre à la complémentaire santé. Ce mouvement s'inscrit dans une tendance de fond puisque, sur l'initiative de notre collègue Martial Bourquin, la possibilité de résiliation annuelle concerne également l'assurance emprunteur.

Les objectifs de cette proposition de loi, comme des initiatives précitées, sont à la fois de simplifier la vie des assurés et d'accentuer la concurrence sur un marché, certes, déjà marqué par un grand nombre d'acteurs, mais sur lequel des marges de progression semblent possibles : les complémentaires santé sont régulièrement montrées du doigt pour le montant élevé de leurs frais de gestion – ils représentent 21 % des cotisations en moyenne – et le manque de lisibilité de leurs offres.

Je ne vais pas aujourd'hui vous affirmer que ce texte entraînera une diminution significative des tarifs que certains espèrent ou au contraire une explosion des frais de gestion que certains redoutent. Beaucoup ont regretté l'absence d'étude d'impact, mais une évaluation précise est délicate à ce jour. Il s'agit de fluidifier le marché pour une plus grande efficacité des acteurs et de meilleures garanties, au meilleur tarif, pour les assurés. Tous les particuliers et toutes les entreprises, compte tenu de la lourdeur administrative que représente un changement de contrat santé, ne vont pas se saisir de cette faculté nouvelle. Le précédent de la Loi Hamon le montre : il n'y a pas eu de fort bouleversement sur le secteur des assurances auto et habitation. Toutefois, personne ne propose de revenir sur cette avancée. La santé est un bien particulier. C'est pourquoi le secteur des complémentaires santé est régulé et les organismes ne peuvent faire de sélection médicale. Pour autant, ce serait prêter une importance démesurée à l'assouplissement du droit à résiliation que de lui faire porter un risque de déstabilisation majeur d'un secteur qui a connu de plus fortes évolutions.

La proposition de loi comportait à l'origine quatre articles. Elle en contient trois de plus à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale.

Les articles 1^{er} à 3 déclinent la résiliation infra-annuelle pour les contrats souscrits auprès de sociétés d'assurance, d'institutions de prévoyance et de mutuelles. En fait, la proposition de loi continue de renvoyer à un décret la définition du champ des opérations d'assurance concernées. Sur l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a complété ces trois articles : d'une part, pour préciser, comme pour les garanties auto et habitation obligatoires, que le nouvel organisme assure les formalités nécessaires au changement de contrat pour faciliter les démarches des assurés, et, d'autre part, pour simplifier les modalités de résiliation des contrats, sans imposer l'envoi recommandé aujourd'hui requis.

Je vous proposerai d'apporter plusieurs clarifications formelles au texte.

L'article 4 rend ce droit à résiliation infra-annuelle applicable au plus tard le 1^{er} décembre 2020. Cette date semble pour les uns trop proche, pour les autres trop lointaine. Elle fixe toutefois un cap et permet aux organismes de se préparer à cette réforme.

Trois articles additionnels ont par ailleurs été adoptés, dans la volonté d'inscrire l'évolution proposée dans un cadre plus large : celui de la transparence des garanties offertes par les complémentaires santé. C'est en effet une évolution souhaitée par nos concitoyens, un enjeu pour la concurrence et une condition préalable à l'effectivité du droit de résiliation.

L'article 3 *bis* A, issu d'un amendement du groupe La République en Marche, vise à s'assurer du déploiement par les organismes complémentaires des services numériques

permettant aux assurés et aux professionnels d'avoir un accès en temps réel à leurs droits et garanties. Certains y voient une fragilisation du tiers payant, du fait de risques d'indus. Or les changements de contrats en cours d'année sont déjà fréquents, par exemple pour un salarié qui change d'entreprise. Par ailleurs, les organismes complémentaires se sont saisis de la question des services numériques lors des réflexions sur le tiers payant généralisable. Si l'intention de l'article est louable, sa rédaction soulève des interrogations, d'autant que les complémentaires ne sont pas responsables des équipements des professionnels et établissements de santé. Je vous proposerai donc, tout en approuvant son esprit, de supprimer cet article.

L'article 3 *bis*, introduit par le rapporteur, complète l'information aux assurés par la communication du taux de redistribution des contrats, qui est un indicateur éclairant. Le rapport entre les prestations versées et les cotisations collectées est en moyenne de 79 %, mais de fortes disparités existent. Je vous proposerai de clarifier la portée des dispositions prévues.

L'article 3 *ter*, également introduit sur l'initiative du rapporteur, est une demande de rapport pour évaluer les progrès accomplis en termes de lisibilité des contrats avant l'entrée en vigueur de la proposition de loi. Ce sujet est crucial et récurrent ; il trouve aujourd'hui une nouvelle actualité avec la mise en œuvre du reste à charge zéro. Ainsi, le 14 février dernier, les fédérations d'organismes complémentaires ont, en présence de la ministre chargée de la santé, signé des engagements : il s'agit d'avancer vers un langage commun et d'adopter une présentation plus intelligible. Là aussi, le sujet est essentiel, mais la portée de l'article reste celle d'un rapport ! Suivant la position régulière de notre commission, je vous proposerai de supprimer cet article : d'autres moyens de pression plus opérationnels sont à la main du pouvoir réglementaire, car le principe de lisibilité de ces contrats existe déjà dans la loi.

Je vous proposerai d'adopter cette proposition de loi sous réserve des amendements que je vais vous présenter.

M. Yves Daudigny. – Les mutuelles, au cœur du sujet, sont des organismes gérés à l'équilibre qui doivent constituer des réserves prudentielles importantes. Les cotisations payées sont donc le reflet des dépenses de santé remboursées, des taxes sur les complémentaires santé, des frais de gestion, mais aussi des frais de publicité. Il ne faut pas se plaindre aujourd'hui qu'exister un marché concurrentiel des complémentaires santé.

Contrairement à M. le rapporteur, dont je respecte les opinions, j'estime que les avantages attendus du texte ne sont pas certains et les risques nombreux, liés aux charges nouvelles qui résulteront des frais de gestion ou de communication appliqués par les organismes complémentaires aux contrats de santé, au moment de la rupture de ces contrats en cours d'exercice. En outre, le renforcement de la concurrence pénalisera les usagers les plus fragiles, en particulier les retraités qui ne bénéficient pas de contrats collectifs. En définitive, cette proposition de loi met à mal le principe de mutualisation fondé sur la solidarité entre les adhérents, incompatible avec l'individualisation des risques, et constituera peut-être un obstacle à la mise en place du tiers payant. C'est pourquoi je dénonce un texte idéologique où la complémentaire santé, assimilée à un bien de consommation courante, est envisagée en fonction du calcul coûts-avantages immédiats pour soi-même.

Lors de son intervention à l'Assemblée nationale, Mme la ministre a salué qu'une réflexion commune avec les complémentaires santé ait abouti à des avancées majeures comme la réforme du 100 % santé.

M. Philippe Mouiller. – Je salue le travail du rapporteur, dont les conclusions sont pourtant bien différentes des miennes ! Cela étant, on retrouvera dans mes propos tous les arguments qu’il a évoqués dans son rapport.

À mes yeux, l’adoption de ce texte bouleverserait inutilement la situation des complémentaires santé, alors que la résiliation à la date anniversaire du contrat est déjà possible. Autres conséquences attendues : des coûts supplémentaires au coup par coup pour ces organismes et une baisse prévisible de la qualité des prestations sociales, en dépit de l’existence de seuils minimum. Ne s’agirait-il pas d’une mesure de rétorsion à l’égard des complémentaires santé ? Le texte vient mettre la pression dans les négociations envoyées sur le reste à charge zéro.

Par ailleurs, aucune étude d’impact n’a été réalisée, alors qu’elle était réalisable. Cela affectera les capacités de gestion du tiers payant, qui reposent de plus en plus sur l’utilisation de l’outil informatique.

En conclusion, je ne remets pas en cause le principe général d’une réflexion de fond sur les relations entre les complémentaires santé et la sécurité sociale. Mais en l’espèce, il s’agit de servir les intérêts du Gouvernement lors des négociations en cours. C’est pourquoi nous avons présenté, avec M. Morisset, des amendements de suppression des articles 1^{er} à 3.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie M. le rapporteur pour la qualité de son rapport, bien que je ne partage pas du tout ses conclusions. L’absence d’étude d’impact sur ce texte est un rendez-vous manqué, alors que tous les outils nécessaires étaient à disposition de l’exécutif. En réalité, cette proposition de loi est une fausse bonne idée, car l’accroissement de la concurrence et le traitement de la santé comme une marchandise fragiliseront encore les plus modestes, dont l’accès aux soins repose sur la solidarité intergénérationnelle propre à notre modèle de protection sociale – 5 % de la population, soit 3 millions de personnes, ne bénéficie d’aucune complémentaire santé –, qui est attaqué chaque jour davantage.

Cette mise à l’écart des personnes à faibles revenus trouve son origine dans le recul constant des remboursements de la sécurité sociale et la part de plus en plus importante des organismes de complémentaire santé. Le Gouvernement prétexte qu’il faut agir sur le coût des cotisations, alors qu’aucune disposition n’a été intégrée au PLFSS pour modifier les taxes.

Pour finir, la présente proposition de loi s’inscrit dans une lente entreprise de démolition du mouvement mutualiste dans notre pays et porte un coup à notre modèle social d’égal accès aux soins. Le groupe CRCE, et il n’est pas le seul, estime que la santé n’est pas une marchandise et préconise la prise en charge des soins à 100 % par la sécurité sociale. C’est le sens de nos nombreuses propositions alternatives. Vous y viendrez peut-être...

Mme Monique Lubin. – La comparaison d’une complémentaire santé à une assurance auto me choque, car la santé n’est pas une marchandise. En outre, l’idée selon laquelle la concurrence emportera inévitablement une baisse des tarifs, voire une amélioration de la qualité, n’est pas toujours justifiée. Enfin, on peut s’interroger sur l’objectif réel de la proposition de loi en l’absence d’étude d’impact. La situation des assurés sera-t-elle améliorée ? M. Mouiller a apporté un début de réponse.

Mme Victoire Jasmin. – Comme mes collègues avant moi, je trouve cette proposition de loi injuste, dans la mesure où, dans un contexte de concurrence accrue, certaines entreprises et certaines personnes seront plus fragilisées que d’autres. J’ai eu la confirmation,

lors de ma rencontre en Guadeloupe avec la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN), de l'opinion négative qu'ont les organismes concernés sur ce texte. N'allons pas comparer la santé de nos concitoyens à une voiture !

Mme Florence Lassarade. – Je remercie à mon tour M. le rapporteur de son exposé très clair. Cette proposition de loi soulève néanmoins des problèmes pour les professionnels de santé, en particulier concernant le tiers payant, dont la gestion est délicate, y compris avec un logiciel performant. Le travail administratif ingrat des médecins et des pharmaciens, concernés au premier chef, ne sera-t-il pas complexifié par ces changements ?

M. Gérard Dériot. – Je félicite M. le rapporteur pour le travail effectué et la clarté de ses explications, mais comme l'a bien expliqué M. Mouiller, la possibilité existe déjà de modifier ou résilier le contrat tous les ans, ce qui est un délai suffisamment court. De plus, les frais de gestion de mutuelles, déjà élevés, vont encore augmenter. Quant à la gestion du tiers payant, elle ne sera pas aisée, puisque la carte de mutuelle du patient ne sera pas toujours la bonne. C'est le professionnel qui devra alors rechercher l'organisme compétent, ce qui crée déjà des accrochages. Pour toutes ces raisons, je ne suis pas très favorable à ce texte.

M. Michel Forissier. – M. le rapporteur a réussi à nous présenter avec talent un texte qui n'apporte aucune valeur ajoutée au système de santé. Comme l'ont expliqué Yves Daudigny et Philippe Mouiller, j'estime de manière pragmatique que ce texte présenterait plus d'inconvénients que d'avantages au fonctionnement des mutuelles. C'est pourquoi je m'opposerai tout simplement à cette proposition de loi.

M. Martin Lévrier. – Je remercie M. le rapporteur de son excellent travail et tous mes collègues de droite qui ont ouvert la voie à cette proposition de loi lors de la discussion du PLFSS en trouvant 1 milliard d'euros à prendre aux mutuelles sans coup férir !

Plusieurs sénateurs du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains. – Cela n'a rien à voir !

M. Martin Lévrier. – Il faut redonner du pouvoir d'achat aux Français, ce qui peut passer par une saine concurrence entre les mutuelles afin qu'elles diminuent leurs frais de gestion. J'ai vécu en direct le passage aux mutuelles de groupe obligatoires, qui ont permis de fortes économies. C'est un bon système à condition que la qualité des prestations soit maintenue. Aujourd'hui, 96 % des salariés sont soumis à ce type de contrats. Par conséquent, les frais induits par les négociations concernant des changements rapides de ces contrats n'existeront qu'à la marge. L'objectif de cette proposition de loi est-il bien d'inciter fortement les mutuelles à réduire leurs frais de gestion ?

M. Jean-Marie Morisset. – Merci à M. le rapporteur de cet exercice difficile sur un texte qui démontre une impréparation évidente : aucune concertation ni aucune étude d'impact n'ont été prévues. En outre, la méthode employée est surprenante : le Gouvernement, après l'irrecevabilité d'un amendement déposé dans le projet de loi Pacte, demande à sa majorité de présenter une proposition de loi.

Comme l'a dit Philippe Mouiller, dans les Deux-Sèvres, de nombreuses mutuelles nous ont alertés sur le rester à charge zéro et nous demandent d'attendre avant de modifier leur gestion, d'autant que chacun peut déjà résilier son contrat sans frais chaque année. Si l'on accentue la concurrence débridée, si l'on associe la santé à un bien de consommation, certaines mutuelles s'en serviront pour ne plus garantir tous les risques. La solidarité s'en ressentira...

Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), par rapport aux organismes d'assurance, les mutuelles protègent mieux les seniors. Toutefois, avec un système concurrentiel, les frais de gestion liés à la publicité de ces mutuelles vont augmenter, ce qui aboutira à une dérégulation du secteur portant atteinte à la solidarité intergénérationnelle. S'il n'évolue pas, je ne voterai pas ce texte.

M. Olivier Henno. – Je salue le travail du rapporteur, qui nous permet d'évoquer la question délicate du modèle à adopter concernant les complémentaires santé. Je déplore comme mes collègues l'absence d'étude d'impact, car 21 % de frais de gestion, c'est trop, surtout pour les plus modestes, même si ces derniers sont souvent affiliés à la couverture maladie universelle-complémentaire (CMU-C). Les mutuelles ne pourraient-elles pas réaliser des économies de gestion ? On n'a pas vraiment l'impression qu'elles consentent beaucoup d'efforts en ce sens.

La réponse donnée par le texte, à savoir un système de mise en concurrence des complémentaires santé, est-elle satisfaisante ? Selon moi, il appartient en tout cas au législateur de poser, sans tabous, la question des coûts excessifs, des contrats de santé.

M. Jean Sol. – Cette proposition de loi est supposée simplifier la vie des assurés et accentuer les effets de la concurrence. Mais que reproche-t-on vraiment au système actuel ? L'argument de l'obtention de tarifs plus avantageux est peu convaincant du fait de la lourdeur administrative concernant les contrats de santé. Au vu de ces paradoxes, je voterai contre ce texte.

M. Daniel Chasseing. – Je salue le travail de M. le rapporteur, qui clarifie cette proposition de loi. J'observe que le tiers payant fonctionne seulement avec la sécurité sociale, et non avec les mutuelles. Je rejoins les propos de M. Henno sur les frais de gestion, car le *zapping* devrait être réduit concernant les assurances de nos concitoyens. L'absence d'étude d'impact sur ce texte est gênante. J'ai déposé un amendement concernant les remboursements notamment des frais d'optique en l'absence d'une convention entre l'opticien et l'organisme compétent. Pour ce qui me concerne, je ne m'opposerai pas à ce texte.

M. René-Paul Savary. – Ce n'est pas une taxe permanente qui avait été prévue lors de l'examen du PLFSS, mais 1 milliard d'euros sur une seule année en vue de compenser les propositions du Gouvernement, telles que la non-revalorisation des prestations sociales, en particulier des retraites. L'exécutif aurait mieux fait de nous écouter au lieu de nous critiquer. Au fil des ans, des modifications importantes ont eu lieu, notamment la disparition des standards en matière de solidarité intergénérationnelle. Les personnes âgées se retrouvent confrontées à un contrat individuel. En outre, une différence s'effectue entre privé et public, où les contrats complémentaires ne sont pas obligatoires.

Le tiers payant est inapplicable. Il faudrait donc remettre à plat le système des complémentaires, qui ne prennent pas tous les risques couverts par la sécurité sociale comme les affections de longue durée, à hauteur de 150 milliards d'euros. La couverture des risques par les mutuelles est de 24 milliards d'euros de dépenses pour 36 milliards d'euros de recettes, le solde servant à la publicité et aux frais de gestion. La prise en charge de la santé de nos concitoyens doit être plus universelle et comprendre la dépendance.

M. Bernard Jomier. – La question des mutuelles mérite d'être posée, mais on ne peut pas imputer la déception à l'égard de l'évolution du secteur aux modifications de la

réglementation et à la mise en concurrence du secteur mutualiste. Il faut donc revoir la place de ce dernier.

La proposition de loi ne mérite pas l'indignité que d'aucuns lui attribuent ni les effets positifs attendus par d'autres. Il faut une concertation, mais pas au détour de la taxe que vous avez voulu prélever lors de l'examen du PLFSS...

M. René-Paul Savary. – Non !

M. Bernard Jomier. – ou de cette proposition de loi. Nous sommes un peu les supplétifs du Gouvernement dans une négociation ; je le laisse à la responsabilité de son travail avec les mutuelles. Des options sont sur la table concernant ce secteur, qui a apporté beaucoup d'innovations pour construire une nouvelle offre complémentaire. Cette contribution, y compris pour les plus défavorisés, est devenue difficile à discerner. Il faut élaborer une vraie législation en la matière et affronter clairement et plus globalement cette question.

Mme Catherine Deroche. – Je suis plutôt favorable à ce texte, car il présente une certaine souplesse pour ceux qui sont hors du circuit des mutuelles groupées capables d'absorber les changements. Les réseaux des soins fermés auraient dû être supprimés au moment de la discussion sur le reste à charge zéro (RAC 0). J'émettrai un bémol pour le tiers payant, car si la sécurité sociale peut se retourner contre les mutuelles, cela soulève des difficultés liées à la multiplicité des contrats. Cela étant, les mutuelles ont les moyens de résister. En conclusion, une vraie réflexion s'impose sur le système assurantiel universel.

Mme Corinne Féret. – Cette proposition est présentée au Sénat, après une première tentative dans la loi PACTE ; mais ce fut un échec. Cette proposition de loi, il faut le répéter, ne comporte aucune étude d'impact, notamment quant à son effet sur le pouvoir d'achat des Français.

Certains dénoncent la possibilité de résilier le contrat à tout moment et d'assimiler la santé à un bien de consommation. Cette idéologie est en effet contraire à notre philosophie et à la solidarité intergénérationnelle que nous préconisons. Concernant l'accès aux soins, les Français, en particulier les personnes âgées, s'inquiètent, car ils ne pourront pas mettre en concurrence les différents prestataires. En conséquence, je ne pourrai pas voter favorablement cette proposition de loi.

M. Alain Milon, président. – Bien évidemment, dans l'esprit du rapporteur, la santé n'est pas un bien de consommation ; je ne dirai pas la même chose des contrats de complémentaire santé.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Cette proposition de loi n'a pas soulevé une vague d'enthousiasme, c'est le moins que l'on puisse dire ! Pourtant, je revendique l'honnêteté intellectuelle lors de ma présentation. Je ne veux stigmatiser personne, d'autant que, ancien vice-président du conseil général des Bouches-du-Rhône, je me suis occupé durant plusieurs années des centres mutualistes. J'y ai constaté des problèmes de gestion.

J'ai noté quelques mots-clés importants, à commencer par la transparence et la lisibilité. J'ai rencontré tous les partenaires possibles. Je me suis mis dans la position du cotisant lambda : qui connaît les caractéristiques principales des contrats d'assurance santé ? En général, c'est lorsqu'on est confronté au besoin de prestations spécifiques que l'on se

penche de plus près sur la nature de ces contrats. Les comparatifs élaborés par certains sites ne permettent pas de clarifier les choses.

Je regrette comme vous l'absence d'étude d'impact *ad hoc*. J'ai effectué quelques recherches et je vous cite des chiffres qui ne sont toutefois pas issus de la Drees. La cotisation moyenne dans le domaine de la santé est de 688 euros par an. Depuis 2006, la cotisation a augmenté de 47 %, tandis que l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie enregistre une hausse de 35 %. Le différentiel est donc important. Sans porter atteinte aux mutuelles, je ne voudrais pas les faire passer pour des sociétés philanthropiques ...

Autre mot-clé : l'idéologie. Ce n'est pas mon approche, car ce texte d'appel ne révolutionnera pas les comportements. J'y vois plutôt une semonce aux compagnies d'assurance, afin qu'elles soient vigilantes, mais la concertation avec le Gouvernement est permanente. À cet égard, outre la rencontre avec le Président de la République du mois de décembre dernier, un engagement sur la lisibilité des contrats a été signé en présence de la ministre de la santé le 14 février. Le sujet est complexe, mais nous savons que les assurances doivent toujours détenir un certain ratio de fonds prudentiels ; elles sont parfois contraintes de fusionner pour y parvenir.

Les frais de gestion sont un autre mot-clé. Comparaison n'est pas raison, mais tout de même : ils représentent 23 % des frais pour les compagnies d'assurance, 19 % pour les mutuelles et 18 % pour les instituts de prévoyance, sachant qu'ils sont de 5 % pour l'assurance maladie, qui n'a pas de frais d'acquisition et de publicité.

Mme Cohen s'est interrogée sur la mise en place d'une complémentaire santé-sécurité sociale dans le cadre d'une prise en charge universelle. Cette idée me plaît, mais elle impliquerait automatiquement d'aborder la notion de panier de soins. On ne peut pas tout prendre en charge, mais je n'ai jamais dit que la santé était un bien de consommation. Il en est autrement de la souscription à une complémentaire santé...

Près de 20 % des souscripteurs décident de modifier ou de résilier leur contrat à la date anniversaire. Ce sont ceux qui ont du temps libre et les compétences nécessaires. Ils sont souvent abonnés à UFC Que choisir ?, ce qui traduit une démarche d'esprit comparative. Pour ce qui est du tiers payant, il n'est pas encore généralisé.

M. Gérard Dériot. – C'est vrai des médecins, mais la situation est différente pour les autres professionnels.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Donc, il n'est pas généralisé.

M. Gérard Dériot. – Les autres sont nombreux !

M. Alain Milon, président. – C'est la majorité.

M. Michel Amiel, rapporteur. – J'étais contre lorsque Mme Touraine l'avait proposé.

Je terminerai par des chiffres : 48 % des Français, dont je fais partie, ne connaissent pas à l'avance le montant de leur remboursement ; 54 % seulement savent qu'une complémentaire santé ne peut être résiliée qu'une fois par an par une lettre recommandée envoyée deux mois avant la date anniversaire ; 94 % sont favorables à la possibilité de

changer de complémentaire santé à tout moment. M. Bourquin avait formulé une proposition similaire pour les assurances liées aux prêts.

J'ai voulu vous présenter un texte d'appel honnête pour les mutuelles et les contrats d'assurance, dont on n'est pas certains des effets, sauf à espérer que les principaux acteurs prennent conscience du montant des frais de gestion. Comme le disait Racine, ce texte ne mérite « ni cet excès d'honneur ni cette indignité ». (*Applaudissements.*)

M. Alain Milon, président. – Je présente mes excuses à Mme Delmont-Koropoulis et M. Tourenne, qui souhaitaient intervenir, car nous sommes pris par le temps. Je remercie M. le rapporteur, dont le discours me conforte, alors que tel n'avait pas été le cas lors du PLFSS.

L'ensemble des organismes complémentaires d'assurance maladie perçoivent 36 milliards d'euros de recettes et redistribuent 24 milliards de recettes, ce qui signifie que 12 milliards d'euros ne sont pas redistribués. C'est beaucoup plus que la moyenne de la sécurité sociale. Les frais de gestion sont de 21 % en moyenne, mais peuvent atteindre 45 %.

Cette proposition de loi n'apporte pas de solution majeure au problème. Il faudra d'autres textes pour aborder franchement le financement de la sécurité sociale. Je suis peut-être isolé dans mon camp, mais je considère qu'une assurance maladie universelle peut être mise en place et prendre en charge à 100 % tous les risques, en contrepartie des cotisations des mutuelles. Ce texte est un signe d'appel, une mise en garde, mais aussi une offre de choix pour chacun, hormis les contrats collectifs imposés par l'accord national interprofessionnel (ANI) offrant des garanties souvent inférieures à ce qu'elles étaient. L'ANI a fait augmenter les cotisations de tous ceux qui ne travaillent pas dans les entreprises, notamment les retraités...

Cette proposition de loi donne à chacun le droit, la liberté de changer de complémentaire au bout d'un an de cotisation. Les complémentaires nous disent que les frais de gestion augmenteront si ce texte est voté. Nous regarderons cela de près car ces frais sont déjà considérables.

Je suis favorable à cette proposition de loi même si elle est incomplète et même si elle ne prend pas totalement en compte les organismes complémentaires d'assurance maladie. Certes, elle ne comporte pas d'étude d'impact mais il n'y en avait pas avant l'ANI. Nous allons passer à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement COM-1 revient sur le dispositif central de la proposition de loi en supprimant l'article 1^{er} qui traite des sociétés d'assurances régies par le code des assurances. Conformément à ce que j'ai dit lors de la discussion générale, mon avis est défavorable.

M. Gérard Dériot. – Si la plupart des médecins ne le pratiquent pas, pensez à tous les professionnels qui ont recours au tiers payant : il est à parier que les patients qui auront changé de mutuelle apporteront la mauvaise carte et ce sera ensuite au professionnel de courir après l'argent qui lui sera dû. Je voterai donc cet amendement.

L'amendement COM-1 est adopté.

Les amendements COM-17, COM-12 et COM-8 deviennent sans objet.

L'article 1^{er} est supprimé.

Article 2

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement COM-2 supprime le dispositif applicable aux institutions de prévoyance. Avis défavorable.

L'amendement COM-2 est adopté.

Les amendements COM-9 et COM-18 deviennent sans objet.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

M. Michel Amiel, rapporteur. – Même avis défavorable sur l'amendement COM-3.

L'amendement COM-3 est adopté.

Les amendements COM-19, COM-10 et COM-13 deviennent sans objet.

L'article 3 est supprimé.

Article additionnel après l'article 3

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à proscrire les pratiques de remboursement différenciées par les organismes d'assurance maladie complémentaire, considérant qu'elles aggravent les inégalités d'accès aux soins. Je vous propose le retrait ou avis défavorable.

M. Daniel Chasseing. – Cet amendement permet d'empêcher un professionnel de dire que la complémentaire de son patient ne fonctionne pas : tous les professionnels devront rembourser.

M. Alain Milon, président. – Il s'agit d'un amendement contre les réseaux de soins.

L'amendement COM-11 est adopté et devient un article additionnel.

Article 3 bis A (nouveau)

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'Assemblée nationale a introduit cet article qui charge l'Unocam de s'assurer de la mise en œuvre par les organismes complémentaires d'assurance maladie des services numériques permettant aux assurés comme aux professionnels de consulter en temps réel leurs droits et garanties, notamment pour le tiers payant. L'Unocam serait juge et partie, d'où notamment mon amendement COM-14 de suppression.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 3 bis A est supprimé.

Article 3 bis (nouveau)

M. Michel Amiel, rapporteur. – Cet article complète les informations obligatoirement communiquées aux assurés dans le cadre des contrats responsables sur la part des frais de gestion. La rédaction de cet article mérite d'être simplifiée, d'où mon amendement COM-15 que je vais vous présenter ensuite. Par conséquent, retrait ou avis défavorable sur l'amendement de suppression COM-4.

M. Philippe Mouiller. – Je maintiens mon amendement.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mon amendement COM-15 est la réponse du berger à la bergère : il complète et simplifie la rédaction de l'article.

M. Philippe Mouiller. – Cet article sera illisible pour le commun des mortels.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Certes, la loi est parfois difficile à lire, mais cet amendement clarifiera les informations délivrées aux usagers.

L'amendement COM-15 est adopté.

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

Article 3 ter (nouveau)

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'amendement de suppression COM-16 devrait faire l'unanimité, il s'agit de supprimer une demande de rapport.

L'amendement COM-16 est adopté.

L'amendement COM-5 devient sans objet.

L'article 3 ter est supprimé.

Article 4

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les amendements COM-6 et COM-7 sont sans objet puisque le dispositif central du texte a été supprimé. Nous devons néanmoins voter sur ces amendements sur lesquels mon avis est défavorable.

M. Philippe Mouiller. – L'amendement COM-7 est important car il vise les nouveaux contrats et non pas le stock existant. Il limite l'impact du texte : c'est un bon compromis.

M. Alain Milon, président. – Certes, mais l'article 4 n'a plus lieu d'être puisqu'il met en application les articles 1, 2 et 3 que nous venons de supprimer.

Les amendements COM-6 et COM-7 ne sont pas adoptés.

L'article 4 n'est pas adopté.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Résiliation infra-annuelle d'un contrat de complémentaire santé proposé par une société d'assurance			
M. MOUILLER	1	Suppression d'article	Adopté
M. AMIEL, rapporteur	17	Rétablissement de la lettre recommandée en cas de résiliation à l'initiative de l'assureur, correction formelle et harmonisations rédactionnelles	Satisfait ou sans objet
M. AMIEL, rapporteur	12	Harmonisation avec la terminologie retenue dans les articles 2 et 3	Satisfait ou sans objet
M. MOUILLER	8	Exclusion des contrats collectifs de branche du champ d'application (pour les sociétés d'assurance)	Satisfait ou sans objet
Article 2			
Résiliation infra-annuelle d'un contrat de complémentaire santé proposé par une institution de prévoyance			
M. MOUILLER	2	Suppression d'article	Adopté
M. MOUILLER	9	Exclusion des contrats collectifs de branche du champ d'application (pour les institutions de prévoyance)	Satisfait ou sans objet
M. AMIEL, rapporteur	18	Harmonisations rédactionnelles	Satisfait ou sans objet
Article 3			
Résiliation infra-annuelle d'un contrat de complémentaire santé proposé par une mutuelle			
M. MOUILLER	3	Suppression d'article	Adopté
M. AMIEL, rapporteur	19	Harmonisations rédactionnelles	Satisfait ou sans objet
M. MOUILLER	10	Exclusion des contrats collectifs de branche du champ d'application (pour les mutuelles)	Satisfait ou sans objet
M. AMIEL, rapporteur	13	Simplification rédactionnelle	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 3			
M. CHASSEING	11	Interdiction des pratiques de remboursement différencié dans le cadre des réseaux de soins	Adopté
Article 3 bis A (nouveau) Déploiement des services numériques permettant aux assurés, de même qu'aux professionnels ou établissements de santé, d'avoir accès à leurs droits et garanties en matière de complémentaire santé			
M. AMIEL, rapporteur	14	Suppression d'article	Adopté
Article 3 bis (nouveau) Communication par les organismes complémentaires du taux de reversement des contrats			
M. MOUILLER	4	Suppression d'article	Rejeté
M. AMIEL, rapporteur	15	Simplification de la nature des informations communiquées et clarification rédactionnelle	Adopté
Article 3 ter (nouveau) Rapport sur l'application par les organismes complémentaires des engagements en faveur de la lisibilité des contrats			
M. AMIEL, rapporteur	16	Suppression d'article	Adopté
M. MOUILLER	5	Report de deux ans de la date de remise du rapport sur la lisibilité des contrats	Satisfait ou sans objet
Article 4 Date d'entrée en vigueur du droit à résiliation infra-annuelle			
M. MOUILLER	6	Report de deux ans de la date d'entrée en vigueur de la PPL	Rejeté
M. MOUILLER	7	Application de la PPL aux seuls contrats conclus à compter de décembre 2020 (et non aux contrats existants à cette date)	Rejeté

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Application des lois – Communication

M. Alain Milon, président. – Dans le cadre d'un exercice désormais bien établi, les présidents des commissions permanentes procèdent chaque année à un bilan de l'application des lois relevant de leur compétence au 31 mars, six mois après la fin de la session précédente.

Ces informations font ensuite l'objet d'un rapport de synthèse présenté en conférence des Présidents, puis en séance publique. Cette année, le débat avec le Gouvernement est prévu la semaine du 10 juin.

Ce bilan est réalisé à partir du suivi permanent, par chaque commission, des textes réglementaires relevant de son domaine de compétences. Il est principalement statistique mais

comprend aussi des éléments qualitatifs sur la conformité des textes d'application à l'intention du législateur ou sur les raisons des retards constatés.

Le bilan annuel que je vous présente aujourd'hui porte sur les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018, entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018. Il intègre les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars 2019.

Cette borne de six mois correspond à l'objectif retenu par une circulaire du 29 février 2008 pour le délai d'édiction des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois.

Vous serez par ailleurs destinataires d'une note détaillée texte par texte, destinée au rapport d'ensemble qui sera publié au mois de juin.

Je me bornerai donc aujourd'hui à vous faire part des principaux constats.

Durant l'année parlementaire 2017-2018, le Parlement a adopté définitivement huit lois examinées au fond par notre commission des affaires sociales, dont une au cours de la session extraordinaire. En légère hausse, ce nombre reste comparable à celui des années précédentes.

Six des huit lois votées en 2017-2018 résultaient d'une initiative gouvernementale :

- la loi ratifiant une ordonnance de mise en cohérence des textes au regard de la loi de modernisation de notre système de santé ;
- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ;
- la loi ratifiant l'ordonnance relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé ;
- la loi ratifiant les ordonnances relatives à la profession de physicien médical et à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé ;
- la loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social ;
- la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Deux lois, relatives au don de jours de repos au bénéfice des proches aidants et au défibrillateur cardiaque, provenaient, quant à elles, d'une initiative de l'Assemblée nationale.

Sur huit lois examinées au fond par notre commission, trois étaient d'application directe et cinq appelaient un total de 242 mesures réglementaires d'application, dont 59 pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et 169 pour la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, ces deux textes représentant 95 % des mesures d'application attendues.

Au total, 155 mesures avaient été prises au 31 mars 2019, soit un taux de 64 %. Si ce taux est moins bon que l'an dernier (73 %), il faut noter qu'il s'élève à 82 % si l'on excepte la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui n'a été promulguée qu'en

septembre 2018 et contient de nombreuses mesures dont l'entrée en vigueur n'est prévue que le 1^{er} janvier 2020.

Près de 80 % des mesures d'application ont été prises dans les six mois de la promulgation, c'est à dire dans le délai fixé par la circulaire gouvernementale de 2008. La quasi-totalité des mesures prises a paru dans un délai d'un an.

Pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, le taux de mise en application au 31 mars dernier est de 90 %. Une grande partie des dispositions est donc applicable, comme c'est généralement le cas pour cette catégorie de texte, mise en œuvre très rapidement.

Les mesures phares de ce texte, comme l'extension de la vaccination obligatoire, la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en allègements de cotisations, la suppression progressive des contributions salariales d'assurance chômage ou encore l'intégration au régime général de la protection sociale des travailleurs indépendants sont pleinement applicables.

Je vous livrerai simplement un chiffre : 103 millions d'euros. C'est le coût pour la sécurité sociale de la suppression des contributions salariales d'assurance-chômage en application du principe fixé par la LFSS 2018 de compensation par l'ACOSS de cette recette à l'Unédic. Ce coût, réparti entre les différentes branches, a été principalement supporté par la branche AT-MP qui n'est certes pas la plus importante en volume mais celle dont l'excédent cumulé expose davantage à ce type de ponction. Une étape majeure a été franchie dans les relations entre la sécurité sociale et l'assurance chômage dont nous devons tirer les conséquences pour la LFSS. Nous attendrons, à cet égard, les conclusions de notre rapporteur général, missionné dans le cadre de la Mecss sur ce sujet.

Pour porter un regard plus qualitatif sur la suppression du RSI, je vous propose que notre commission entende les principaux responsables de caisses ainsi que l'U2P en juin prochain.

Pour ce qui concerne la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, autre « grand texte » de la session, sa mise en application, ainsi que je l'ai indiqué, est tout à fait satisfaisante pour un texte promulgué en septembre 2018. Certains dispositifs qui n'ont pas reçu de mesures d'application font l'objet de modifications dans le cadre du projet de loi Pacte et je ne peux que regretter ce processus de législation permanente.

Ce texte portait par ailleurs, comme vous vous en souvenez, des mesures très fortes et très symboliques en matière d'assurance chômage comme l'indemnisation du chômage des salariés démissionnaires et des travailleurs indépendants qui ne sont toujours pas applicables faute de textes règlementaires, malgré une communication qui a pu induire certaines personnes en erreur.

Le Gouvernement avait également présenté un amendement au Sénat en vue de l'ouverture de négociations anticipées pour une nouvelle convention d'assurance chômage sur le fondement d'une lettre de cadrage adressée aux partenaires sociaux. La présentation de cet amendement avait fortement pesé sur les débats. Si cet article 56 du texte a bien été mis en œuvre, la négociation sur l'assurance chômage a quant à elle échoué.

Pour ce qui concerne les autres textes, je voudrais souligner que le dispositif prévu par la loi du 23 février 2017 pour lutter contre les pénuries de médicaments n'est toujours pas applicable.

Sur le front des demandes de rapports au Parlement, la situation n'est pas meilleure que les années précédentes. Les huit lois promulguées contenaient 27 demandes de rapport, dont 18 au titre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Un nombre très limité a été remis à ce jour ce qui doit nous inciter à réfléchir lors du dépôt d'amendements demandant des rapports.

Voici, mes chers collègues, les principaux enseignements pouvant être tirés de ce bilan annuel.

Nous constatons globalement un effort pour publier les textes d'application dans des délais relativement raisonnables. Reste à examiner comment ces réformes sont effectivement mises en œuvre sur le terrain. C'est tout le sens de nos missions d'évaluation et de contrôle.

Je vous remercie.

Audition commune des agences sanitaire sur la borréliose de Lyme

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons nos travaux sur la maladie de Lyme, avec une quatrième et dernière table ronde consacrée au rôle des autorités sanitaires. Cette réunion fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et consultable en vidéo à la demande.

Le Gouvernement a lancé fin 2016 un plan national de prévention et de lutte contre la maladie de Lyme et la Haute autorité de santé (HAS) a réuni un groupe de travail pluridisciplinaire afin de réactualiser les lignes directrices du consensus de 2006.

Publiée en juin 2018, la recommandation de bonne pratique de la HAS propose un cadre de prise en charge diagnostique et thérapeutique rénové. Elle n'a cependant pas emporté le consensus de l'ensemble de la communauté médicale. Certaines questions, dont l'existence éventuelle d'une forme chronique de Lyme et la durée pertinente des traitements antibiotiques, continuent de cristalliser les tensions. Nous l'avons encore constaté la semaine dernière.

Dans ce contexte, le bureau de notre commission a souhaité convier des spécialistes de ce problème de santé publique autour de quatre tables rondes. Après un cadrage épidémiologique et biologique de la maladie, notre deuxième réunion a porté sur les outils d'aide au diagnostic. La troisième s'est penchée sur la stratégie thérapeutique et celle d'aujourd'hui doit nous permettre de faire le point sur les enseignements tirés de ces rencontres avec les représentants des autorités sanitaires.

Les deux dernières tables rondes nous ont permis de prendre la mesure du véritable fossé qui sépare les différentes positions en présence, tant sur le diagnostic de la maladie que sur sa prise en charge. L'objectif de notre commission n'est pas de trancher cette controverse médicale pas plus d'ailleurs pour la maladie de Lyme que pour toute autre maladie. Nous voulons avant tout essayer de comprendre comment se construit ce processus

de prise en charge, comment se forge le consensus et comment il se diffuse auprès des médecins, au bénéfice des patients.

À cette fin, nous accueillons ce matin Mme le professeur Dominique Le Guludec, présidente de la HAS, M. le professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé du ministère des solidarités et de la santé et jusqu'à sa nomination, président du groupe de travail de la HAS sur la maladie de Lyme, Mme Christelle Ratignier Carbonneil, directrice générale adjointe et M. Thierry Sirdey, directeur des dispositifs médicaux, des cosmétiques et des dispositifs de diagnostic *in vitro*, de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).

M. Saul Faust, professeur d'immunologie et de maladies infectieuses à l'université de Southampton chargé des lignes directrices établies par le *National Institute for Health and Care Excellence* (NICE), ne pouvant pas être physiquement présent ce matin, a bien voulu répondre aux questions de notre collègue Élisabeth Doineau au moyen d'une vidéo que je vous propose de visionner avant de donner la parole à nos invités.

M. Saul Faust, professeur d'immunologie et de maladies infectieuses à l'université de Southampton. – Les préconisations de NICE s'appuyant sur des preuves, les patients acceptent le plus souvent nos recommandations. Quand les règlementations sont publiées, elles ne sont juridiquement pas obligatoires mais, dans les faits, elles le deviennent. Le *National Health Service* (NHS), qui finance les cliniques et les hôpitaux, souhaite que les avis du NICE soient respectés. D'ailleurs, des poursuites judiciaires peuvent survenir si les recommandations du NICE ne sont pas suivies.

Le *Royal College of Physicians* (RCP) a élaboré ces recommandations. Le Comité du RCP a rassemblé des infirmières et des spécialistes de maladies infectieuses, des généralistes pédiatriques, des neurologues, des rhumatologues, mais aussi quatre représentants des patients, mais qui siégeaient à titre individuel et non pas au titre de leur association. Lorsque le Comité a été réuni, NICE a décidé de cadrer les recommandations, ce qui figure dans nos procédures opératoires standards.

Les différentes parties prenantes se sont réunies plusieurs fois et, à l'issue de ces débats, des recommandations ont été édictées. Une consultation publique a ensuite été organisée pour lever certaines préoccupations et nous y avons répondu. Nous avons consulté les associations de patients lors de la présentation des recommandations qui ont pu ensuite nous demander des compléments d'information.

Dès le départ, nous avons refusé de débattre des définitions, notamment en ce qui concerne les symptômes chroniques ou tardifs, car personne n'était d'accord sur ce point et c'eût été une perte de temps. Nous avons préféré nous en tenir aux patients symptomatiques et non symptomatiques. Nous ne voulions pas non plus fixer des périodes arbitraires pour qualifier telle ou telle maladie, ce qui nous a permis de dépasser les clivages initiaux. Ainsi, nos recommandations n'ont pas fait référence à la maladie de Lyme chronique ou aux symptômes tardifs. Pourquoi, en effet, s'embarrasser de définitions qui ne font pas l'unanimité ?

Il est possible de faire dire ce que l'on veut aux statistiques. La plupart des tests médicaux ont des efficacités diverses selon leur utilisation et la zone retenue. Les tests CE ont fait l'objet d'une validation mais ils ne sont pas fiables à 100 %. La nature même d'un test anticorps fait que chaque personne réagit différemment. Les médecins oublient parfois qu'un

test négatif peut cacher une maladie de Lyme ; cela se passe aussi pour les cancers dont le premier test peut être négatif. En cas de doute, il faut alors un nouveau test.

On nous a reproché d'avoir recommandé deux cures de trois semaines d'antibiotiques. Il est vrai que pour la plupart des patients, une seule cure de trois semaines n'est pas nécessaire, mais les études ne permettent pas de trancher le débat, d'autant qu'elles reposent sur des situations très différentes. Au sein du Comité, nous avons décidé de préconiser la cure d'antibiotiques la plus longue et la plus forte possible. Cela rassure les patients et deux cures de trois semaines coûtent moins cher au système de santé anglais que si les malades consultent régulièrement leur médecin. Notre approche se veut pragmatique.

Nous avons établi une liste de symptômes pouvant être associés à la maladie de Lyme : fièvres, suees nocturnes, malaises, ganglions lymphatiques enflés... Les associations de patients ont insisté pour que nous incluions les confusions mentales. En revanche, nous avons refusé les définitions arbitraires de symptomatologie, comme l'arthrite inflammatoire ou les symptômes cardiaques ou oculaires.

Les groupes de pression sur la maladie de Lyme voudraient que nous ouvrons des centres dédiés à la maladie de Lyme. Ce serait une folie, car la plupart des patients qui ont des symptômes qui perdurent ne sont pas porteurs de cette maladie. Les médecins doivent faire preuve d'écoute et d'empathie. En tant que pédiatre, je reçois quotidiennement des parents qui sont convaincus que leurs enfants ont la maladie de Lyme. Il faut discuter avec eux et leur démontrer que c'est peut-être le cas, mais que ce n'est pas certain. Si les symptômes persistent après le traitement, il faut chercher ailleurs. Quelle que soit l'infection du système immunitaire, il faut la traiter et le rétablissement peut prendre du temps. C'est pourquoi je suis hostile à l'idée de créer des centres spécifiques dédiés à la maladie de Lyme. Les malades ont avant tout besoin de l'écoute des médecins. Lorsque les tests sont négatifs, il ne faut pas faire comme aux États-Unis où l'on renvoie le patient en lui disant qu'il n'a pas la maladie de Lyme. Au Royaume-Uni, des médecins travaillent avec des équipes pluridisciplinaires pour soigner les malades qui présentent des syndromes post-infectieux. C'est pourquoi il faudrait créer des cliniques multidisciplinaires pour les patients qui présentent des symptômes à long terme, même s'il est impossible d'en déterminer la cause exacte.

M. Alain Milon, président. – Comme je l'indiquais en préambule, nous souhaitons comprendre le processus d'élaboration de recommandations de prise en charge par les autorités sanitaires dans un contexte de crispation tel que l'un de nos intervenants a considéré qu'il ne s'agissait plus d'une question médicale mais d'une question de société. À entendre les divergences d'appréciation, il y a en effet de quoi dérouter le patient le plus averti.

Nous voudrions savoir comment chacune des autorités sanitaires conçoit son rôle dans ce dossier. Les recommandations de bonnes pratiques concernant la borréliose de Lyme et les autres maladies vectorielles à tiques publiées par la HAS en juin 2018 n'ont pas été endossées par les sociétés savantes ayant participé au groupe de travail. En septembre 2018, la direction générale de la santé (DGS) du ministère a quant à elle chargé ces mêmes sociétés savantes - et elles seules - d'élaborer de nouvelles recommandations pratiques alors même que la HAS indiquait qu'elle ne remettrait pas en cause les siennes.

La lettre adressée par la DGS au président de la société des pathologies infectieuses indique : « Le document final devra être consensuel, pratique cohérent basé le plus souvent possible sur des preuves scientifiques, et applicable par les principaux

professionnels de santé concernés par ces situations, en particulier par les médecins généralistes et compréhensible aussi par les patients envers lesquels nous avons un devoir de pédagogie. Vous veillerez à la validation du document final par l'ensemble des participants ».

A la controverse médicale s'ajoute désormais une potentielle pluralité de recommandations des autorités sanitaires qui n'est pas de nature à clarifier le dossier.

Je vous laisse la parole pour un propos liminaire, puis mes collègues vous poseront des questions.

Mme Dominique Le Guludec, présidente de la HAS. – Je vais essayer de résumer une histoire longue et compliquée. La maladie de Lyme alimente depuis longtemps polémiques et débats du fait de son polymorphisme, des difficultés de son diagnostic et de sa prise en charge lorsque des symptômes tardifs se manifestent.

Le 5 juillet 2016, le ministère avait nous avait demandé une recommandation de bonnes pratiques sur la maladie de Lyme. Le 29 septembre 2016, la DGS a confié à la HAS et à la Société de pathologie infectieuse de langue française (Spilf), via le Plan national de lutte contre la maladie de Lyme et les autres maladies transmissibles par les tiques de 2016, l'élaboration d'un Protocole national de diagnostic et de soins (PNDS), portant sur les maladies transmissibles par les tiques. L'objectif de ce plan est d'expliquer aux professionnels quelle peut être la prise en charge diagnostique et thérapeutique et le parcours de soins d'un patient atteint d'une maladie rare en l'état des connaissances actuelles.

C'est dans ce contexte que la HAS a co-piloté l'élaboration de recommandations de prise en charge avec la Spilf. Élaborées durant 18 mois par un groupe de travail pluridisciplinaire et incluant des associations de patients, ces recommandations ont vocation à apporter une réponse concrète aux professionnels de santé et aux malades, mais elles doivent être actualisées en fonction des avancées de la science. Ces recommandations se présentent comme des propositions méthodiquement élaborées pour aider les patients à rechercher les soins les plus appropriés dans des circonstances cliniques données et elles se basent sur des synthèses rigoureuses de l'état de l'art et des données de la science à un moment donné, ce qui ne dispense pas les professionnels de santé de faire preuve de discernement dans la prise en charge des patients.

La méthodologie de la HAS est extrêmement codifiée. Tout d'abord, la phase de cadrage précise le périmètre de la production, les enjeux, les risques, les hypothèses retenues et les questions à traiter. Ce cadrage implique une connaissance globale des principales données et il est validé par le collègue, dans un format synthétique.

Ensuite, la recherche documentaire est lancée qui implique une étude des données indexées et non indexées. De plus, une veille est mise en place durant la rédaction de la recommandation. L'analyse critique de la littérature selon les standards méthodologiques internationaux permet de quantifier le niveau de preuve de ces études. Une synthèse est ensuite rédigée en interne ou, parfois, en externe et elle aboutit à un document, dont une partie reprend toutes les analyses des articles. Ce document est librement consultable.

Le chef de projet en charge de la production organise le recueil de la position des experts ou l'opinion des parties-prenantes et en rédige la synthèse. Ces informations figurent elles aussi dans le rapport d'évaluation. La transparence est donc totale.

Les experts sont ensuite sollicités. Pour le cas qui nous préoccupe, ce fut un travail pluriprofessionnel et pluridisciplinaire. Des usagers et des patients furent également sollicités. Des experts furent auditionnés et des questionnaires envoyés à des groupes d'experts. Les organismes professionnels ou institutionnels et les associations de patients ou d'usagers ont été sollicités pour proposer des noms d'experts. Nous disposions aussi d'un fichier d'experts et nous avons publié un appel public à candidature.

Pour cette étude, comme pour toutes les autres études, la sélection des experts est faite en fonction de critères de représentativité. Ils doivent se conformer à leur obligation de déclaration des liens d'intérêt, afin de légitimer nos publications. La sollicitation des parties-prenantes, qui ne sont pas considérés comme des experts selon le décret du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire, permet de recueillir le point de vue des parties « intéressées ». Il s'agit donc du recueil d'une opinion.

Enfin, nous pouvons solliciter des professionnels afin de vérifier l'applicabilité de nos recommandations. Ces professionnels ne sont pas considérés comme des experts et ne sont pas soumis à une déclaration publique d'intérêt.

Le document est ensuite validé par le collège de la HAS, après examen le cas échéant de la commission concernée ou par une commission réglementée.

J'en viens au PNDS qui a été élaboré conjointement par la Spilf et la HAS. Un groupe de travail, représentant l'ensemble des professionnels participant à la prise en charge de la pathologie, ainsi que les représentants de patients a été constitué. J'insiste sur la pluralité des opinions de ces groupes de travail.

L'ensemble des disciplines concernées était représenté au sein du groupe de travail où siégeaient huit membres de la Fédération française contre les maladies vectorielles à tiques, un membre de l'association Lyme Sans Frontières, six membres de la SPILF, treize membres de conseils nationaux de professionnels, cinq membres de l'équipe projet de la HAS, soit un total de 35 membres.

La première réunion du groupe de travail s'est tenue en mars 2017. Lors des débats, plusieurs points ont fait l'objet de controverses. Les données de la littérature, parfois contradictoires, pouvant avoir un niveau de preuve insuffisant, n'ont pas toujours permis de trancher les discussions. Certaines questions scientifiques de cette maladie ne sont toujours pas résolues. Ces données, ainsi que les positions des différentes parties, ont été consignées dans l'argumentaire scientifique.

La dernière réunion du groupe de travail s'est tenue en mars 2018. La recommandation de bonne pratique a présenté le résultat auquel il était parvenu.

En juin, au moment de la validation par les deux partenaires, la SPILF a exprimé son désaccord avec les travaux de ce groupe de travail et a, en conséquence, refusé de les adopter. Le 13 juin 2018, le collège de la HAS a donc décidé de les adopter seul, sous l'intitulé « Recommandation de bonne pratique : Borréliose de Lyme et autres maladies vectorielles à tiques ».

Cette recommandation, qui a été publiée le 16 juillet 2018, comprend l'argumentaire scientifiques et six fiches de synthèse associées : « Examens complémentaires et traitements » ; « Performances des tests diagnostiques actuellement recommandés » ;

« Borréliose de Lyme » ; « Autres maladies vectorielles à tiques » ; « Prévention des maladies vectorielles à tiques (MVT) » ; « Symptomatologie/Syndrome persistant(e) polymorphe après une possible piqûre de tique », ce fameux SPPT sujet à tant de controverses.

Le collège de la HAS a estimé que ces recommandations, bien que ne répondant pas à toutes les questions, amélioreraient la prise en charge par rapport aux préconisations précédentes.

La HAS a rappelé que le diagnostic reposait avant tout sur un examen clinique et que les sérologies étaient un complément, des examens complémentaires pouvant s'avérer utiles. Comme pour les autres infections bactériennes, le traitement repose sur des antibiotiques, entre 14 et 28 jours selon la forme, avec des posologies variables. Ce sont les seules discordances que je note avec le NICE.

Certaines personnes ayant été potentiellement exposées aux tiques présentent des signes cliniques polymorphes persistants comme des douleurs musculaires, des maux de tête, une fatigue, des troubles cognitifs ; tous ces troubles pouvant être invalidants. En l'état actuel des connaissances, nous ne savons pas si ces signes sont dus à l'existence d'une borréliose de Lyme persistante après traitement ou à d'autres agents pathogènes qui seraient transmis par les tiques, ou même encore d'autres maladies.

Or, ces personnes se retrouvent en errance diagnostique, sans prise en charge appropriée, et ont parfois recours à des tests douteux et des traitements inadaptés, non validés et potentiellement à risque d'effets secondaires. Même si les incertitudes scientifiques sont réelles, tous les patients doivent être pris en charge et leur souffrance doit être entendue. La HAS précise dans le SPPT quelle doit être l'attitude diagnostique et thérapeutique à l'égard de ces patients qui subissent ces signes cliniques depuis plus de six mois et plusieurs fois par semaine. Quel que soit le résultat de leur sérologie, la HAS recommande un traitement pour soulager les symptômes, en attendant d'en savoir plus sur la maladie dont souffre le patient et de réaliser un bilan étiologique pour éliminer les pistes de maladies inflammatoires, de pathologies infectieuses ou non infectieuses.

Si ce bilan n'aboutit à aucun diagnostic, un traitement antibiotique d'épreuve de 28 jours devra être proposé. Aucune prolongation de traitement antibiotique ne devra être entreprise en dehors de protocoles de recherche encadrés par un centre spécialisé des maladies vectorielles à tiques. Ces centres devront proposer une prise en charge multidisciplinaire et pluriprofessionnelle adaptée aux symptômes de chaque personne et documentée afin de faire avancer les connaissances.

Il convient également de mener des recherches fondamentales en partenariat avec le CNRS, l'Inserm, l'INRA ou encore l'Institut de recherche pour le développement (IRD) afin de décrire l'impact chez l'homme des agents infectieux présents dans les tiques et transmissibles par piqûres, de comprendre les mécanismes physiopathologiques déclenchés, d'explicitier les symptômes décrits dans le SPPT, de rechercher les meilleurs schémas thérapeutiques, de chercher le lien entre certains diagnostics différentiels potentiels et l'infection à *Borrelia*. Il est également nécessaire d'étudier la qualité de vie et le vécu des patients au moyen de recherches en sciences humaines et sociales.

En d'autres termes, la recommandation de la HAS, conforme aux recommandations internationales, prévoit que les personnes souffrant de symptômes polymorphes persistants non expliqués, avec une sérologie de Lyme positive ou négative,

bénéficient d'un bilan étiologique complet et d'une prise en charge globale adaptée à leurs symptômes. La recommandation propose également la création de centres spécialisés pour éviter l'errance de ces patients, comme le préconisait le plan Lyme 2016.

L'organisation des soins recommandée par la HAS permet d'expérimenter des traitements d'épreuve et notamment des antibiothérapies prolongées, mais en les encadrant dans des protocoles de recherche, afin de garantir la sécurité du patient et d'évaluer l'impact de ces traitements dans le but d'améliorer les connaissances.

Contrairement à ce que j'ai pu lire, la HAS n'a donc ni affirmé, ni infirmé l'existence d'une forme chronique de la maladie de Lyme. Elle a fait part de l'impossibilité de se prononcer en l'état actuel des connaissances et des études. Ce faisant, elle n'a cédé à aucune pression, mais a fait primer la rigueur, l'objectivité et l'intégrité scientifiques sur toute autre considération. Notre priorité est la prise en charge adaptée des usagers.

Dans le préambule de sa recommandation, la HAS a prévu une actualisation de celle-ci au minimum tous les deux ans, pour prendre en compte les nouvelles données qui pourraient justifier des modifications dans la prise en charge des patients. Dans les faits, nous organisons un point d'étape tous les six mois, la première réunion d'actualisation s'étant tenue le 23 janvier dernier.

En septembre 2018, la DGS a missionné la Spilf pour un travail supplémentaire. J'en prends acte et attends de voir le travail et la méthodologie retenues. Il serait regrettable, pour les professionnels de santé comme pour les patients, que deux recommandations différentes existent, au risque d'entraîner confusion et désorganisation. Il est en revanche tout à fait possible que la HAS intègre à ses recommandations des compléments élaborés par la Spilf et qui obéiraient à la même rigueur scientifique et la même impartialité.

Enfin, la HAS n'a jamais fermé la porte à une actualisation de ses recommandations, bien au contraire, à condition qu'elle soit scientifiquement justifiée. En l'occurrence, compte tenu des incertitudes scientifiques persistant sur cette maladie, nous l'avons prévue d'emblée.

Professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé, ministère des solidarités et de la santé. – Les patients n'en peuvent plus des polémiques, nous devons les écouter, les accompagner, mettre un terme à leurs souffrances et à leur errance diagnostique, thérapeutique, géographique.

J'ai exercé la médecine avec passion, et mon engagement pour la santé publique et les maladies infectieuses est ancien. Avec rigueur, tolérance et constance, j'ai travaillé durant plus de vingt ans dans le service du professeur Eric Dournon, pionnier de Lyme en France, puis de Christian Perronne. J'ai suivi des centaines de malades. Les deux dernières années, entre 2015 et 2017, ma consultation était presque remplie de malades complexes, en errance tragique.

J'ai participé à de nombreux projets de recherche en immunologie, en clinique. J'ai porté, comme conseiller de la ministre Marisol Touraine, la création d'un plan Lyme et maladies vectorielles de la tique (MVT) cohérent, avec cinq axes : renforcement de la surveillance vectorielle ; renforcement de la surveillance épidémiologique pour la population humaine ; prise en charge optimisée ; amélioration des tests de diagnostic ; renforcement de la recherche globale, avec l'ensemble des opérateurs de recherche en santé,

environnement, sciences humaines et sociales. Un comité de pilotage animé par le DGS se réunit deux fois par an ; il inclut les associations.

S'agissant des recommandations nationales, j'ai été président du groupe de travail pour le PNDS Lyme et MVT à la HAS. Ce fut une très riche expérience. À chaque séance de travail, où nous étions toujours une quarantaine de participants, nous écoutions les malades, qui nous disaient leur souffrance ; et nous recherchions un consensus - la précédente conférence de consensus, celle de 2006, nous paraissait obsolète...

Du reste j'ai été frappé en entendant notre collègue britannique de la similitude des enjeux et des démarches. Le travail de la HAS a été similaire au sien, nos conclusions étaient proches de celles de nos homologues britanniques ou allemands. J'ai été nommé DGS quelques jours avant la clôture, mais j'ai déploré que certaines parties prenantes ne signent pas le rapport final, car un important travail collégial avait été conduit, avec un consensus sur de nombreuses questions, et des dissensus qui portaient seulement sur quelques points très techniques.

Comme directeur de la santé, je m'occupe des questions de prévention, de santé publique, de prise en charge optimale des patients, de développement de la recherche transversale, en lien avec le ministère de la recherche et avec l'Inserm, pilote sur le projet et représentant des Alliances. Les malades ont droit à des recommandations consensuelles. La HAS avait prévu une actualisation en fonction des connaissances et des pratiques médicales. Je suis totalement indépendant par rapport aux pressions, je veux ici le souligner, et j'ai effectivement demandé au président de la Spilf de retravailler, avec la vingtaine de sociétés savantes concernées, à partir des travaux importants du groupe de travail de la HAS, qui représentaient une énorme masse d'informations et de recommandations. Je souhaitais qu'avec les associations et les parties prenantes, de nouvelles recommandations soient formulées, tenant compte des très nombreuses publications nouvelles et des travaux internationaux - la Grande-Bretagne, je le rappelle, a publié récemment ses recommandations ; les États-Unis vont faire de même dans quelques jours.

L'actualisation était nécessaire. Et l'on ne peut accepter, ni que certains médecins ou certaines sociétés savantes disent se sentir indépendants des recommandations de la HAS, ni que les recommandations de 2006 continuent à s'appliquer... Je n'ai pas voulu cette polémique, je refuse également que chaque société produise ses recommandations de façon cloisonnée. Il n'est pas non plus concevable que coexistent plusieurs recommandations officielles ou officieuses. Gardons-nous des procès d'intention : je souhaitais que nous parvenions à des recommandations consensuelles, à partir de la méthodologie de la HAS, en nous appuyant sur les recommandations disponibles chez nos voisins britannique et allemand, en travaillant avec toutes les sociétés savantes et associations de patients, et en prenant en compte les impératifs de déontologie, de transparence, de rigueur scientifique, d'indépendance et de prévention des conflits d'intérêts. J'appelle de mes vœux, en lien avec la HAS, un document final pratique, cohérent, applicable par les médecins généralistes, compréhensible par les patients.

La présidente de la HAS et moi-même souhaitons que ce travail puisse intégrer et actualiser les recommandations nationales du collège de la HAS, pour parvenir à un document intégratif apportant réponse à tous les patients, et validé par le collège. Le DGS que je suis et la Haute Autorité ont le même objectif, le partage des connaissances au profit des professionnels de santé et des patients. Tout doit être fait pour éviter les dogmes, les postures, les querelles de mots et les guerres d'egos : les malades attendent de nous tous rigueur,

indépendance et engagement. Je veux de la science, des progrès réels pour les malades et de la sérénité. Face aux incertitudes scientifiques et médicales, il faut aussi savoir reconnaître que nous ne savons pas ; et adopter une stratégie humble, l'enjeu étant de parvenir à un consensus pragmatique, car le risque pour les patients réside dans la stigmatisation, conséquence des polémiques.

Nous pouvons faire aussi bien que les Britanniques ! Un travail majeur est mené par l'INRA et l'Anses, comme par Santé publique France en matière de surveillance. Quant à la prévention, nous lançons un spot qui sera diffusé dans les prochains jours.

Nous allons effectivement créer des centres de référence, non pas pour y parquer les patients mais pour leur proposer des lieux où l'on écoute les associations, où tous les médecins ont une grande ouverture d'esprit, où la prise en charge est multidisciplinaire et l'approche pragmatique, non dogmatique. Les candidatures sont nombreuses, un jury indépendant sera constitué, comprenant des représentants de l'Inserm, de la Fédération hospitalière de France, des associations, de Santé publique France, et un président désigné de façon indépendante. Nous veillerons à la prévention des conflits d'intérêts en son sein. Les critères de choix, pour les centres, seront en particulier l'écoute des patients, la qualité scientifique du dossier, l'engagement dans une démarche de démocratie sanitaire. Une enveloppe de 1,5 million d'euros est prévue dans le cadre d'une mission d'intérêt général (MIG).

Le diagnostic est clinique avant tout : les symptômes priment sur le résultat du test. J'ajoute que l'on observe une immense variabilité individuelle en médecine.

Je voudrais terminer par une note d'espoir : ces maladies induites par la modification climatique, environnementale et par la modification des comportements humains exigent une mobilisation générale des opérateurs de recherche - pour permettre une approche globale. Il y a là un enjeu majeur pour l'avenir.

L'Inserm est l'opérateur pilote sur cette thématique. J'ai rencontré récemment Gilles Bloch, le nouveau PDG, il est totalement mobilisé. Quant aux travaux de recherche prioritaires, il y a les nouveaux tests diagnostiques, le projet de recherche participative porté par l'INRA, passionnant, ou encore l'étude protéomique de la tique. De nombreux acteurs se mobilisent, CNR, CNRS, INRA ; les cliniciens, aussi, puisqu'un dossier pour le PNRH vient d'être déposé par l'Inserm et sera prochainement étudié par un jury indépendant. Il faut se féliciter de la mobilisation de tous les opérateurs de recherche, sur ce sujet émergent et important. J'ajoute qu'il existe des financements importants au plan européen.

Je le répète, DGS et HAS ont un seul but : fournir des recommandations claires, et s'assurer que les patients reçoivent écoute et réponses - pas forcément à tout, bien sûr, mais les malades demandent surtout à être écoutés.

Mme Christelle Ratignier Carbonneil, directrice générale adjointe, Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). – L'ANSM intervient sur les tests de diagnostic : contrôle du marché des dispositifs médicaux de diagnostics *in vitro* (DMDIV), surveillance des incidents au titre de la réactio-vigilance, et contrôle national de qualité (CNQ) des dispositifs médicaux. Nous avons mené deux campagnes de CNQ, en 2014 et en 2018, portant surtout sur les tests Elisa et Western blot. Nous avons procédé par des contrôles sur des échantillons, avec la mobilisation des laboratoires de biologie médicale. Il s'agissait de vérifier la qualité des tests et des résultats

inter-réactifs. Les éléments relatifs à ces campagnes sont publics : il est important que les données soient transparentes, pour éclairer les professionnels. Il s'agissait aussi de réaliser des contrôles de marché, sur tous les tests disponibles, en vérifiant les notices : sont-elles conformes aux directives européennes ? Sont-elles compréhensibles ? Les produits sont-ils conformes aux revendications mentionnées dans la notice ? Nous avons constaté que toutes les notices n'étaient pas totalement lisibles pour les professionnels, nous avons demandé des modifications aux industriels - qui ont préféré, dans certains cas, retirer les produits de la vente. Nous gagnons ainsi en fiabilité.

Notre site publie tous les éléments disponibles, à destination des professionnels, des usagers, des patients, qui ont droit à une information claire. Une publication est prévue courant 2019 sur les réactifs PCR (Polymérase Chain Reaction).

Au titre de la réacto-vigilance, nous surveillons les signalements. Depuis 2004, on compte une quarantaine d'incidents sur les DMDIV, soit entre zéro et quatre par an, sur 1 500 signalements de réacto-vigilance tous DMDIV confondus. Des mesures correctrices sont mises en place en tant que de besoin. La surveillance se poursuit en fonction de l'évolution des techniques, car il existe de plus en plus de réactifs PCR.

Comme il a été mentionné, le test diagnostique ne fait pas tout, l'écoute des patients est essentielle, de même qu'une information rigoureuse et transparente, et une surveillance active et continue.

M. Thierry Sirdey, directeur des dispositifs médicaux, des cosmétiques et des dispositifs de diagnostic in vitro, ANSM. – L'ANSM enregistre très peu de remontées d'incidents. Deux opérations de contrôle national ont été menées dans les laboratoires de biologie médicale, elles n'ont pas montré de défaillance des tests. Concrètement, des échantillons sont adressés à l'aveugle aux laboratoires, accompagnés d'un « scénario », un état clinique, ce qui a permis de détecter des problèmes dans l'interprétation des résultats. L'utilisation de ces tests est complexe ; il y a des faux positifs, liés à d'autres pathologies. Autrement dit, les tests en eux-mêmes ne posent pas problème, mais il y a du travail à faire sur l'interprétation des résultats. Pour que celle-ci soit correcte, les biologistes ont besoin de bien connaître d'une part la maladie, d'autre part les limites des tests.

Nous avons vérifié la conformité des tests à la directive 98-79. Et nous avons répondu à une question pendante depuis longtemps : les tests vendus en Europe sont-ils bien spécifiques, adaptés pour détecter la *Borrelia* répandue dans nos contrées, qui n'est pas la même qu'aux États-Unis ? C'est à présent vérifié. De même nous avons vérifié que les fabricants avaient évalué la sensibilité de leurs tests aux différents stades de la maladie. Les notices sont à présent en conformité avec les prescriptions européennes, y compris concernant la possibilité d'une recherche soit dans le sang, soit dans le liquide céphalo-rachidien. Nous avons vérifié que les industriels avaient apporté des validations sur toutes ces revendications. Ceux qui n'ont pas voulu réaliser d'études complémentaires ont retiré du marché certains produits - nous aurions pu l'imposer, si cela n'avait pas été le cas.

Mme Élisabeth Doineau. – Les tables rondes que nous avons organisées ont suscité beaucoup d'intérêt, si j'en juge par le nombre de mails que nous avons reçus, et des manifestations diverses... Merci à nos interlocuteurs de tous les éléments fournis, car il existe effectivement une controverse, qui a occasionné une grande confusion.

Rien n'est admis comme certain dans les connaissances sur la maladie de Lyme et sur les soins. Néanmoins sont revenues, dans les propos des professeurs Faust et Salomon, les expressions de « *pragmatic decision* » et de « recommandations pragmatiques »...

L'Institut national de santé public canadien dispense une formation, en particulier pour les médecins généralistes, sur le diagnostic et le traitement de la maladie de Lyme. Qu'en est-il en France ? Une formation à la prise en charge de Lyme ne devrait-elle pas être une priorité dans la formation continue des généralistes ?

Pourriez-vous nous donner plus de précisions sur les moyens financiers que la puissance publique consacre à la maladie de Lyme ? Certains de nos interlocuteurs se sont plaints de ne pas disposer des moyens nécessaires pour des recherches cliniques...

L'existence supposée, récusée, d'une maladie de Lyme chronique cristallise les tensions entre au sein de la communauté médicale mais aussi avec les communautés associatives de patients.

Le courrier que vous avez adressé à la Spilf, professeur Salomon, a déclenché beaucoup de réactions. Comment penser que les recommandations qui seront finalement émises seront de nature à apaiser le débat ?

Professeur Jérôme Salomon. – Sur la prévention, nous en sommes à l'étape de la mobilisation : l'application signalement-tiques rencontre un grand succès, il s'agit presque de science participative, ludique. Les participants envoient des photos, des données de géolocalisation.

Au titre de la prévention, pas moins de 800 documents ont été diffusés, ils sont disponibles en ligne. Les associations, les collectivités jouent un rôle majeur dans la prévention. L'Office national des forêts a affiché plus de 2 000 panneaux d'information à l'entrée des forêts. Nous avons diffusé des spots de conseils ; ils ont été réalisés en étroite collaboration avec les associations - qui ont écrit d'excellents scripts !

On peut éviter des morsures de tiques, on peut gérer les piqûres lorsqu'elles se produisent. Nous avons un partenariat avec l'Association française des maladies vectorielles à tiques. La recherche sur la maladie concerne l'ensemble des grands opérateurs de la recherche : Inserm, INRA, CNRS, CEA aussi, qui travaille sur des tests. On pourrait mobiliser encore plus les Alliances, mais l'intérêt s'accroît continument pour les maladies vectorielles à tiques. L'Agence nationale de la recherche peut faire des appels à projets ; le programme hospitalier de recherche clinique est également un outil important pour les praticiens qui souhaitent développer des recherches ; enfin, il faut aller chercher les financements européens, qui existent, en particulier sur les questions d'impact de l'environnement sur la santé, priorité de l'Horizon 2020.

Sur cette maladie, le savoir est récent, les professionnels de santé la découvrent, ils n'en ont pas entendu parler durant leur formation initiale. Je crois beaucoup aux vertus pédagogiques de la relation patients et médecins, qui pousse les seconds à mettre à jour leurs connaissances. Ils ont besoin d'un site d'information fiable, de recommandations nationales. Le site sante.fr collecte des informations fiables à destination du grand public ; il est à présent disponible en application. Il y a aussi les Mooc. Mais attention, les connaissances évoluent en permanence, avoir suivi une formation en 2018 ne serait pas l'assurance de tout connaître !

C'est une maladie dont on ne sait pas grand-chose, le champ d'investigation - humain, vétérinaire, environnemental - est immense.

Maladie chronique ou non ? Le Pr Faust a la bonne attitude : il rappelle que les patients n'inventent pas leurs symptômes, et qu'ils ont des symptômes chroniques, liés ou non à l'exposition aux tiques, liés ou non à une maladie vectorielle à tiques. Mais ces patients ont-ils reçu un traitement d'une durée convenable ? L'étiologie est fondamentale, afin d'éviter les stigmatisations et l'enfermement dans un diagnostic, à l'exclusion de toute autre pathologie. Souvenez-vous comment l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'ouest a fait tomber tous les dogmes. On disait que le virus resterait localisé, il a franchi les frontières des villages pour atteindre les grandes villes ; que le port de gants et de lunettes protégeait efficacement le personnel de santé, des dizaines de professionnels de santé en sont morts ; qu'Ebola n'avait pas de forme asymptomatique, qu'il était hémorragique et mortel à chaque fois, or des centaines de personnes sont porteuses mais sans symptômes. On croyait qu'on en mourait ou en guérissait, mais une infirmière contaminée conserve aujourd'hui une persistance du virus. Que cela nous incite à l'humilité...

L'important est de définir quelle attitude les professionnels doivent adopter - et de rester dans le champ classique de la médecine, pour poser un diagnostic et proposer des traitements.

Mme Dominique Le Gudulec. – Je suis tout à fait d'accord pour accorder priorité à une formation sur la prise en charge adaptée et sur le circuit de soins. Le collège de la HAS a bien réfléchi avant de décider de publier ses recommandations contre l'avis de sociétés savantes. Si la HAS a publié seule ces recommandations, c'est qu'elles suivent l'état de l'art, pour les patients ; et qu'elles sont très instructives sur la prise en charge pratique par les professionnels. Elles représentent l'optimum à aujourd'hui.

Il est fondamental que les patients, les usagers, les associations ne soient jamais exclus de nos débats. La HAS considère comme prioritaire l'engagement des patients sur tous les sujets - mais encore plus lorsqu'il existe une polémique.

Mme Corinne Imbert. – Combien de centres de prise en charge pluridisciplinaire des maladies vectorielles à tiques seront créés d'ici deux ans ? Le directeur général de la santé a parlé de 1,5 million d'euros : est-ce le budget total ? Sur un an ? Le professeur Faust a paru circonspect sur la pertinence de ces centres. Sont-ils admis comme nécessaires par la communauté médicale ? Par les associations ?

La HAS a confié à la Spilf un travail complémentaire. Que deviendront les recommandations de la première lorsque la seconde aura rendu les siennes ? Vous nous avez rassurés en disant que les sociétés savantes ne prendraient pas le pas sur une l'autorité publique scientifique et indépendante. Mais quelles recommandations s'imposeront aux établissements et à l'assurance maladie ?

Enfin, en matière de recherche, bien des questions restent posées, notamment sur le risque de transmission par voie sanguine, de la mère à l'enfant, ou par voie sexuelle. Que comptent faire les pouvoirs publics pour que la science s'empare du sujet, et ne l'abandonne pas aux associations ?

Professeur Jérôme Salomon. – Oui, le professeur Faust est plutôt hostile aux centres de référence. C'est un vrai débat : faut-il orienter les patients vers des centres dédiés,

ou l'ensemble des centres hospitaliers doivent-ils être capables de les prendre en charge ? Il y a un bénéficiaire, si le centre est performant, car il connaît bien la pathologie ; mais le risque est que les autres établissements s'en désintéressent. L'accessibilité des centres est également un enjeu. La direction générale de l'offre de soins est pilote sur le nombre de centres. Il serait intéressant de désigner une organisation à trois niveaux : le généraliste s'occupe des soins primaires, les investigations ont lieu à l'hôpital, à l'issue de quoi le patient est adressé à l'équipe multidisciplinaire pour une prise en charge optimale. Nous avons rédigé un cahier des charges très précis en collaboration avec les associations de patients. Cinq centres nationaux sont pour l'instant prévus, et dix dossiers de candidature ont été reçus. Un jury se réunira, qui ne comprendra pas de membre défendant son propre centre. Nous sommes soucieux de démocratie sociale et sanitaire, donc de participation des associations, aussi bien dans les projets de recherche que dans les projets de centres spécialisés.

Les plans national de santé publique et de lutte contre les maladies vectorielles ont, via une MIG, prévu 1,5 million d'euros par an pour financer les cinq centres, qui seront désignés en mai prochain.

Quant à la recherche, comment obliger un chercheur à choisir ce sujet plutôt qu'un autre ? Mais ils sont nombreux à s'y intéresser, en témoigne le nombre de publications scientifiques. Agronomes, vétérinaires, cliniciens, chercheurs en science fondamentale travaillent sur la question. Il y a déjà eu des publications sur la transmission sanguine ou sexuelle, avec un opérateur clé : l'Établissement français du sang.

Je signale enfin que sera installée une cellule d'aide à la décision de haut niveau, qui rassemble toute l'expertise du Haut Conseil de santé publique mais également des avis extérieurs, puisqu'elle sera ouverte aux associations, pour aborder cette question majeure de la transmission des agents pathogènes par le sang et par le sexe.

Mme Dominique Le Guludec. – Il faudra réfléchir au bon positionnement des centres. La prise en charge des patients reste confiée au premier recours : mais quand les généralistes devront-ils passer la main ? Le parcours de soins doit être structuré de manière à optimiser l'offre, au bénéfice des patients. La description du parcours de soins sera très précise : les centres verront uniquement les patients atteints par les pathologies les plus complexes. Il faudra exploiter au mieux les enseignements que les centres pourront acquérir. Ceux-ci ne seront pas incompatibles avec une bonne prise en charge en soins primaires.

Sur les recommandations, Jérôme Salomon a fait appel à la Spilf pour compléter nos travaux. Si ces derniers n'ont pas une visibilité suffisante, ne sont pas suffisamment pratiques, et s'il ne s'agit pas de pinailler sur le nom d'un syndrome - SPPT ou SSPT - nous sommes preneurs d'améliorations, comme toujours, car nous travaillons toujours en co-construction avec les professionnels et les patients - sous réserve bien sûr d'une méthodologie rigoureuse.

Oui les chercheurs doivent investir ce champ, notamment pour améliorer les outils prédictifs (négatifs ou positifs). Car si l'ANSM a bien vérifié la qualité technique des tests, leur performance clinique de prédiction de la maladie exige encore des études cliniques...

M. Yves Daudigny. – Merci pour la clarté et de la force de vos interventions. Une partie du volet recherche du plan national contre la maladie de Lyme a été confié à l'Inserm, avez-vous dit. Quels moyens financiers lui ont été affectés à ce titre ?

L'ANSM a mené en septembre dernier une étude sur les tests sérologiques et sur les réactifs, comme la Grande-Bretagne. La qualité est vérifiée. Mais *quid* du risque réel de faux positifs ou négatifs ? Faut-il envisager une standardisation de l'interprétation par les laboratoires ? L'agence du médicament peut-elle conduire ce travail ?

Enfin, pour constituer une base de données cliniques, ne faut-il pas imposer une déclaration de diagnostic, par les laboratoires comme par les généralistes ?

Mme Victoire Jasmin. – Les difficultés du diagnostic biologique rendent nécessaires des études comparatives. Les choix de réactifs ne sont pas toujours pertinents. J'ai compris de vos interventions que les choses avaient progressé, mais y aura-t-il des laboratoires de référence ? Même avec des réactifs de bonne qualité, on peut avoir des difficultés, notamment en raison de la cinétique. Je vous remercie pour toutes les informations que vous nous avez fournies.

Professeur Jérôme Salomon. – On ne prend pas en charge un patient pour une maladie de Lyme uniquement sur un test, mais sur un faisceau d'arguments cliniques, sur une histoire. C'est l'approche princeps de la médecine !

Il est fondamental d'avoir une organisation des soins telle que décrite par la présidente de la HAS. Seuls les cas les plus complexes doivent être confiés aux centres polyvalents : si tous les malades étaient orientés vers eux, l'engorgement ne tarderait pas, au détriment des patients atteints par les pathologies les plus complexes.

Au plan national, c'est l'Inserm qui a été désigné pour piloter la recherche, laquelle a déjà débouché sur des résultats. Un débat oppose les chercheurs sur les thématiques de recherche et les domaines à privilégier : génétique, immunologie, clinique, biologie ? Laissons l'Inserm travailler, une grande réunion des acteurs de la recherche aura lieu en juin prochain.

Le programme hospitalier de recherche clinique mobilise d'importants financements, la recherche n'est nullement entravée.

La déclaration obligatoire a un sens pour surveiller certaines maladies, quand elles peuvent exiger des mesures immédiates de prophylaxie (méningites) ou d'isolement (tuberculose). Dans le cas qui nous occupe, à quel stade imposer une déclaration : celui de la piqûre, de l'érythème, du test sérologique ? Les outils de recherche participative nous donneront une idée plus exhaustive du phénomène. Santé publique France révisé régulièrement la liste des déclarations obligatoires. Rien n'est fermé, bien sûr.

La surveillance actuelle permet déjà des comparaisons dans le temps et dans l'espace, grâce aux médecins volontaires, aux services hospitaliers... Nous avons une vue de la situation qui est assez proche de celle dont disposent nos voisins.

Sur les tests, ce que vous soulignez n'est pas propre à Lyme. Pour le VIH, en période de primo-infection, le porteur est négatif, il est très contagieux mais ne le sait pas ; des personnes séropositives traitées peuvent ne plus avoir de charge virale apparente, avec des tests très fiables. Les résultats des analyses biologiques, dans certaines configurations, sont à interpréter avec précaution ! Une surveillance des tests pour détecter les dérives ou les difficultés d'accès est satisfaisante. Il y a les recommandations nationales, internationales, les centres nationaux de référence.

Mme Christelle Ratignier Carbonneil. – Un test n'autorise pas un diagnostic ; il faut prendre en compte de nombreux éléments. C'est le message à faire passer !

Sur une possible standardisation des interprétations, ce qui me semble important, surtout, est de faire connaître le plus largement les conditions d'une interprétation éclairée. Le contrôle des notices vise à cela ; et le professionnel de santé qui réalise les tests doit être conscient des limites des tests et des connaissances.

M. Alain Milon, président. – Nous saurons un peu mieux que répondre à toutes les personnes qui nous interpellent sur le sujet... Nous publierons un rapport d'information reprenant les comptes-rendus des différentes auditions avec un avant-propos qui pourrait être signé par notre collègue Elisabeth Doineau, si la commission en est d'accord.

Il en est ainsi décidé.

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 30.

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

Mardi 9 avril 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 10.

Projet de loi, pour une école de la confiance - Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous recevons cet après-midi M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, au sujet du projet de loi pour une école de la confiance, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence. Alors qu'il comptait, au moment de son dépôt, 25 articles, le présent texte est désormais fort de 63 articles, portant sur des sujets divers... Certaines dispositions suscitent des réactions passionnées ; tous ici, nous sommes fortement sollicités par des élus, des professeurs et des parents d'élèves !

Cette audition sera l'occasion de clarifier quelques points et de présenter les finalités du projet de loi avant son examen par notre commission, qui aura lieu le 30 avril. La discussion en séance publique est prévue à compter du 14 mai.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Je suis très heureux de me livrer de nouveau avec vous à cet exercice démocratique si important, avant celui que nous accomplirons dans l'hémicycle au mois de mai, conformément au principe vertueux du bicamérisme. Du fait de ses incomplétudes et des incompréhensions qu'il engendre, le présent texte peut encore être amélioré après son passage à l'Assemblée nationale ; je viens ici dans le même esprit d'ouverture afin de contribuer à la réussite des élèves. On m'a reproché d'avoir accepté des amendements, alors que certains d'entre eux ont reçu l'approbation de la majorité comme de l'opposition, puisque le sujet dépasse largement le clivage droite-gauche. En outre, il y a là un paradoxe, car si j'avais agi autrement, on m'aurait accusé d'arriver avec un texte bloqué sans accepter la moindre modification. Nous sommes dans une démocratie parlementaire, il faut l'assumer.

« Pourquoi une loi ? », se demandent certains. Parce que, au sein de l'éducation, certains sujets relèvent de la loi, ce qui est le cas en l'espèce, quand d'autres, sans qu'ils soient pour autant moins importants, sont de nature réglementaire : cette distinction résulte d'une logique historique et des réalisations antérieures du législateur.

Le présent projet de loi présente une cohérence d'ensemble, qui s'articule avec d'autres éléments ayant été pris en amont depuis deux ans. Cette cohérence vise à instaurer l'« école de la confiance » par un cercle vertueux dont nous avons actuellement besoin dans le débat national. La France n'a pas toujours été dans cette situation, mais aujourd'hui, la faible confiance qui se vérifie entre tous les acteurs et chez nos élèves rend nécessaire que le monde des adultes donne l'exemple au monde des élèves par des consensus, des lignes de progrès et le souci de la vérité.

Pendant plus d'un mois et demi, le texte a été discuté normalement, avec des résonnances habituelles dans la société. De fortes réactions sont apparues au cours des deux dernières semaines, la plupart du temps sur la base soit d'imperfections dont je veux bien parler, soit de rumeurs et fausses nouvelles, particulièrement dangereuses pour la démocratie. À cet égard, je pense à ces parents qui ont décidé de ne pas envoyer leurs enfants à l'école maternelle pour protester contre une mesure de fermeture des écoles maternelles, qui n'existe pas dans ce texte... Il s'agissait seulement d'imposer aux jardins d'enfants d'atteindre les standards imposés pour l'école maternelle. Si certains sont accoutumés aux mensonges et autres « bobards » – j'éviterai un anglicisme répandu –, je ne m'y habitue pas.

C'est pourquoi je souhaite que la discussion au Sénat clarifie la situation et permette de faire la lumière sur les vraies mesures, sujettes à débat, et les interprétations fallacieuses. Chacun a le droit d'être en désaccord avec les dispositions du texte, mais nous devons nous concentrer sur des avancées concrètes.

Je citerai un exemple de mésinterprétation. En 2018, une concertation a eu lieu avec les organisations syndicales sur l'enjeu du pré-recrutement des professeurs. Ce travail a abouti à une mesure bien réelle qui s'inscrit dans notre histoire scolaire, puisque les instituts de préparation à l'enseignement secondaire (IPES) permettaient autrefois de financer les études des futurs professeurs. Nous avons voulu réinventer ce système sous une forme nouvelle en proposant à des étudiants de deuxième année de travailler 8 heures en établissement scolaire, rémunérées plus de 700 euros par mois, cumulables avec une bourse, auxquels s'ajouterait un salaire de 900 euros en troisième année, et un peu plus en quatrième année. Il s'agit d'une proposition profondément sociale, mais aussi stratégique, car l'éducation nationale pourra élargir son vivier en termes sociologique, géographique, thématique et scientifique – les étudiants en sciences sont trop peu nombreux aujourd'hui.

Ce dispositif de qualité dont nous étions très fiers avait fait l'objet d'un relatif consensus, mais lorsqu'il est entré dans le débat public au mois de janvier dernier, il a été caricaturé comme répondant à la volonté de remplacer les professeurs par des étudiants de deuxième année, qui recevraient une rémunération précaire. Tout cela est totalement faux. Je suis prêt à échanger sur cette question, car s'il est facile de décocher des flèches en direction du Gouvernement et de la majorité, il est plus difficile de défendre des argumentations concrètes et d'être rigoureux avec la vérité.

Ce projet de loi était nécessaire pour mettre fin aux blocages dont tout le monde, y compris les spécialistes, se plaint, parfois depuis plusieurs décennies. Je me sens désormais un peu seul pour retrouver les convictions qui existaient pourtant chez tel ou tel groupe politique ou telle ou telle organisation syndicale. Voilà pourquoi je suis impatient que nous entrions dans le détail des mesures proposées.

Le premier objectif de ce texte est l'élévation du niveau général des élèves. D'autres dispositions ont une visée plus sociale, mais étroitement liée à la justice territoriale. C'est le cas de notre proposition la plus emblématique, essentielle à mes yeux, à savoir l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans, en vue de réintégrer chaque année plus de 25 000 enfants à l'école maternelle ; je veux la magnifier, comme l'ont fait avant moi différents partis politiques, et attirer l'attention de tous sur les efforts à faire en la matière. Nous proposons une deuxième mesure qui est passée un peu inaperçue : l'obligation de formation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans, afin qu'à l'horizon de 2020 aucun jeune ne soit dépourvu d'un emploi ou d'une formation. Nous y avons travaillé lors de l'élaboration du

plan Pauvreté. Troisièmement, le pré-recrutement des professeurs donne déjà des indices quant à la grande attractivité du dispositif en faveur des étudiants.

Quatrièmement, nous voulons développer l'école inclusive, qui fera l'objet de débats importants. Avec ma collègue Sophie Cluzel, nous avons engagé, à partir du mois d'octobre et jusqu'au mois de février, des concertations avec un certain nombre d'associations. Grâce à ces discussions, nous avons élaboré des propositions comprises dans le « service public de l'école inclusive », qui devrait constituer une double révolution pour l'organisation de l'éducation nationale. D'abord, les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) seront considérés par les rectorats comme de véritables personnels de l'éducation nationale, suivront des formations de 60 heures et rencontreront les parents en amont de la rentrée. Ensuite, en 2020, les contrats aidés, précaires, disparaîtront au profit des contrats AESH, lesquels seront plus nombreux, dureront trois ans, seront renouvelables une fois et pourront se transformer en CDI à l'issue de deux périodes de trois ans.

Autre révolution, les pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL), qui concerneront 2 000 des 6 000 collèges, privilégieront une approche au plus près des élèves handicapés, y compris par le biais de personnels médicosociaux. L'avantage de cette méthode est que nous pourrions envisager à la rentrée un tiers de contrats à plein temps pour les AESH : actuellement, 2 % à 3 % seulement le sont, pour un salaire mensuel de 1 200 euros par mois en moyenne ; les agents à temps partiel gagnent 700 euros par mois.

Le projet de loi a aussi l'ambition, au travers de la justice sociale, de simplifier la procédure d'obtention des bourses au lycée, et d'améliorer l'équité et l'innovation territoriales, *via* la création de nouveaux outils pour les acteurs locaux. C'est le cas avec la création d'un rectorat de plein exercice à Mayotte et la réforme des instances de dialogue locales : les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) et les conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN).

La création d'établissements publics locaux d'enseignement international (EPLEI), à la suite de l'expérience menée à Strasbourg, doit permettre à des collectivités locales d'envisager la création d'établissements d'excellence, attractifs pour des étudiants étrangers et pour ceux qui vivent au sein des territoires. Cet objectif est important dans le contexte du Brexit et pour favoriser la mixité sociale – Lille et Courbevoie ont déjà montré leur intérêt pour cet outil de revitalisation rurale, notamment s'il est couplé avec la politique d'internat que nous afficherons.

Les établissements publics locaux d'enseignement des savoirs fondamentaux (EPLESF), créés par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, mais moins connus que les EPLEI, visent, d'une part, à renforcer le lien décisif entre l'école et le collège, car trop d'enfants se perdent entre le CM2 et la sixième du fait des grandes différences pédagogiques, et, d'autre part, à favoriser les écoles primaires rurales. Je suis très attentif au développement des collectivités locales et me préoccupe autant que vous, je l'ai montré à de multiples reprises, du devenir de ces écoles, pour deux raisons : leurs élèves réussissent mieux que ceux des autres écoles primaires ; l'enjeu de la reconquête des territoires est vital pour notre pays, notamment en raison de la baisse de la démographie française. Cet outil peut aider à avoir une approche plus offensive sur le sujet.

Les craintes qui se sont exprimées, je les entends, et il est vital de rassurer tous nos concitoyens lors de la discussion dans l'hémicycle. Le texte évoluera à la lumière de nos échanges. Mesdames, messieurs les Sénateurs, je suis dans le même bateau que vous : je crois

profondément à la nécessité du soutien à l'école rurale, mais rien ne sera imposé, et le lien entre l'école primaire et le collège devra, de façon concrète, faire l'objet d'accords des élus locaux, des écoles et des conseils d'administration – je l'ai dit à l'Assemblée nationale.

Il n'y aura pas de déménagement des écoles vers les collèges, et l'inverse pourra être vrai en cas de consensus. On peut concevoir qu'une école soit renforcée par des moyens administratifs et l'appartenance à un réseau. Cela ne fait peser aucune menace sur les directeurs d'école, bien au contraire ! Leur rôle reste fondamental dans notre système scolaire, et leur présence physique à l'école ne disparaîtra pas. Je n'ai aucun plan caché pour affaiblir l'école primaire rurale, qui reste une priorité, ou les directeurs d'école. Mais ne nous voilons pas la face : un sujet autour de la direction existe depuis très longtemps, qui nécessite un travail. Tous ces mots m'engagent pour que, dans les textes de loi ou les règlements d'application, vous puissiez me prendre au mot. Je crois que d'un malentendu peut naître quelque chose de positif, mais ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain ! Veillons avant tout à consolider l'école primaire, l'école rurale et les directeurs et directrices d'école. Sur ces points, le texte pourra évoluer dans le bon sens.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous comptons bien y prendre toute notre part.

M. Max Brisson, rapporteur. – L'article 1^{er}, dépourvu de portée normative, est présenté comme étant de nature à museler les enseignants. Monsieur le ministre, quelle est la raison d'être de cet article ? Par ailleurs, la rédaction issue de l'Assemblée nationale pose problème, car elle met sur le même plan les élèves et leurs professeurs. Or le respect dû aux enseignants et à l'institution qu'ils représentent nous paraît essentiel.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – L'article 1^{er}, comme souvent dans un texte de loi, est celui qui a le moins de portée normative. Par ce biais, nous avons voulu afficher une école de la confiance, notamment de l'institution envers ses personnels, et inversement. Toutefois, cet objectif n'a pas été parfaitement atteint. J'y ai ma part de responsabilité, et je suis ouvert à l'évolution de la rédaction proposée.

Très vite, des craintes sont apparues, notamment de la part du Conseil d'État, sur la portée juridique de cet article et sur le risque pour la liberté d'expression des professeurs. En réalité, cet article est un message de confiance visant à répondre aux inquiétudes qui se sont exprimées de toutes parts. Cette notion d'exemplarité dans la fonction publique est d'ailleurs elle-même utilisée par la jurisprudence du Conseil d'État. En faisant référence à la loi de 1983 relative à la liberté d'expression des agents publics, l'article permet de comprendre qu'aucun changement n'est prévu pour les enseignants.

Ce qui est surprenant, c'est que l'on se soit focalisé sur la première phrase de l'article 1^{er}, qui a peu de portée juridique, alors que la deuxième phrase a une incidence plus grande, mais elle ne peut être interprétée comme vous l'avez fait. Est mentionné expressément le « respect des élèves et de leur famille à l'égard de l'institution scolaire et de l'ensemble de ses personnels ». Nous avons voulu insister sur le respect dû aux personnels de l'éducation nationale, alors même que l'actualité montre une agressivité de plus en plus forte à l'égard des professeurs et des directeurs d'école. Et il y a là une base juridique possible pour les défendre en cas d'abus ou de violences physiques et verbales, qui deviennent un phénomène de société.

M. Max Brisson, rapporteur. – Quelles seront les conséquences financières de l'abaissement à trois ans de l'instruction obligatoire ? Nous nous interrogeons également sur

le montant des aides que pourrait recevoir l'enseignement privé sous contrat. L'article 4 prévoit que seules les communes non soumises au contrat d'association, et donc à une contribution, obtiendront une compensation. Seront donc pénalisés ceux qui s'étaient engagés dans un contrat d'association. Par ailleurs, l'État demande aux grandes communes de limiter l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Envisagez-vous des mesures en faveur de ces communes, dont les dépenses scolaires pourraient fortement augmenter ?

Mme Françoise Laborde. – Nous nous posons tous la même question !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Sur ce sujet, nous avons déjà beaucoup échangé dans l'hémicycle. Vos arguments sont recevables, monsieur le rapporteur, mais nous avons suivi un raisonnement juridique en tirant des conséquences constitutionnelles de l'abaissement de l'instruction obligatoire à trois ans. L'objectif principal est que tous les enfants aillent à l'école maternelle. Je m'étonne des réactions de plusieurs organisations, qui déplorent les effets secondaires en matière de compensation obligatoire pour les communes et l'État. Les communes rembourseront les forfaits. À ce stade, les évaluations sont imprécises, mais je peux vous indiquer un remboursement d'environ 50 millions d'euros en direction des maternelles privées, et un peu plus s'agissant du remboursement des forfaits des maternelles publiques. La somme complète devrait approcher les 100 millions d'euros.

Oui, les conséquences juridiquement fondées consistent en une compensation des dépenses pour les communes, et rien que cela. Bien évidemment, les communes qui sont déjà contributrices ne seront pas incluses dans le différentiel de dépenses. Enfin, bonne nouvelle, la compensation ne sera pas comprise dans l'augmentation de 1,2 % des dépenses des communes.

À la rentrée prochaine, il y aura 50 000 élèves en moins, et l'abaissement à trois ans de l'obligation d'instruction concernerait 25 000 enfants. À l'échelle de notre pays, cette mesure n'aura de toute façon qu'un impact extrêmement limité pour la majorité des communes.

M. Max Brisson, rapporteur. – L'article 6 *quater* suscite de fortes inquiétudes chez les élus locaux, qui voient dans les nouveaux établissements le cheval de Troie du regroupement forcé des petites écoles. L'école de la confiance que vous appelez de vos vœux reste à construire, car des bras de fer ont eu lieu sur la carte scolaire, autre enjeu fondamental pour la survie de l'école. Nous connaissons tous, dans nos départements, des maires qui se battent pour leur école. C'est réconfortant pour notre République.

Monsieur le ministre, j'ai un grand respect pour les inspecteurs d'académie, mais il faut reconnaître que ces derniers n'aident pas beaucoup à construire ce lien de confiance. À ce sujet, des organisations syndicales et des fédérations de parents d'élèves se sont inquiétées de l'éventuelle disparition du directeur d'école. C'est bien la preuve, sans revenir à l'école de Marcel Pagnol, de l'attachement au vieux couple républicain du maire et du directeur. Jusqu'où le texte pourra-t-il évoluer au Sénat ? Les communes et les conseils départementaux disposeront-ils d'un droit de veto ? Quelle sera la nature de l'avis du conseil d'école et des conseils d'administration des collèges que vous solliciterez ? Qu'en sera-t-il de la situation des directeurs, dont les compétences sont prévues par l'article L. 411-1 du code de l'éducation ? Enfin, envisagez-vous, plus globalement, d'élargir leurs compétences ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Question fondamentale !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Grâce à laquelle je vais pouvoir approfondir ma réponse ! Je voudrais rappeler solennellement que nous sommes tous dans le même bateau : il n’y a pas d’un côté ceux qui défendraient l’école rurale et de l’autre ceux qui souhaitent sa disparition. En tant que ministre, je m’en considère comme le premier défenseur, comme je l’ai affirmé dès ma prise de fonction. Et nous avons fait de gros efforts, même si j’entends parfois dire le contraire, sur les fermetures de classes ou d’écoles. Il n’y a jamais eu si peu de fermetures de classes rurales en France qu’à la rentrée précédente ! Nous nous sommes donné les moyens pour qu’il en aille ainsi à la rentrée suivante et tout au long du quinquennat. Certes, il y a des réalités démographiques, mais le fait est que le taux d’encadrement est aujourd’hui de 14 élèves par classe en Lozère, de 15 élèves par classe en Vendée et de 16 élèves par classe dans le Cantal – et ces chiffres ne concernent pas seulement le CP et le CE1, mais vont de la petite section jusqu’au CM2. Le taux d’encadrement de l’école primaire s’améliorera à chaque mois de septembre, dans chaque département de France – et *a fortiori* dans les départements ruraux – de 2017 à 2022. Je m’y m’engage. Mon action est profondément ancrée dans la défense de l’école primaire rurale, et rien de ce qui pourrait l’affaiblir n’aura ma faveur.

La rédaction actuelle arrive sur un fond d’inquiétude et de défiance, que je perçois et comprends parfaitement. Mon seul bémol porte sur ce que vous avez dit sur les inspecteurs d’académie. La consigne que j’ai donnée aux recteurs est claire : je demande l’esprit de finesse plutôt que l’esprit de géométrie. Plusieurs témoignages m’ont été rapportés sur le fait que le dialogue a bel et bien existé avec les collectivités territoriales pour la préparation de la rentrée 2019. Nous sommes non pas dans l’affrontement, mais dans la coopération et, si la situation n’est pas parfaite, il y a un net progrès.

Pour le reste, je suis d’accord avec vous, et donc prêt à une nouvelle rédaction. Celle-ci sera le fruit de notre travail conjoint. J’ai aussi discuté avec les organisations syndicales ces derniers jours, afin qu’elles émettent également des propositions de rédaction. L’objectif devra être de garantir les points que vous avez évoqués. En particulier, il y aura bien un directeur d’école par site : il n’a jamais été question de remettre cela en cause. Tout devra reposer sur un consensus local, et requerra l’accord des élus, du conseil d’école, et sans doute aussi du conseil d’administration du collège. On peut aussi ajouter des garanties sur le fait que l’objectif n’est pas le regroupement physique ; au contraire, il s’agit de sauver certains éléments physiques. Les zones rurales sont fortement concernées, mais cela peut être intéressant aussi en milieu urbain. Il faut de la souplesse dans l’application, afin que les élus utilisent cette formule comme un outil. Il n’a jamais été question que ce soit imposé, ni que cela devienne le régime général – et cela concernera une minorité de cas.

En tous cas, ne perdons pas de vue la nécessité d’avoir une vision cohérente de ce qui se passe à l’école primaire et au collège, et de faire en sorte que la césure entre CM2 et sixième soit la plus douce possible, que la coopération soit la plus forte possible entre l’école primaire et le collège, et que les bénéficiaires d’une certaine puissance d’action puissent servir au renforcement de l’école primaire grâce à l’alliance avec le collège – le tout, au bénéfice de nos élèves. Et les exemples sont multiples de ce que l’on peut faire en la matière pour répondre aux enjeux de santé, sportifs ou pédagogiques. Dans une réunion avec l’Assemblée des départements de France, une personne venue de l’Orne me racontait une expérimentation de ce type très bénéfique pour l’école primaire concernée.

Si le malentendu qui a pu exister se transforme en occasion de rassurer tout le monde sur le fait que nous allons développer une politique volontariste pour l’école primaire et que la fonction de directeur d’école n’est aucunement menacée, tant mieux ! Nous avons

l'opportunité, par notre débat, de renforcer l'école primaire en France. L'article changera, c'est une certitude, dans une direction dont nous allons discuter. Vous êtes force de proposition, tout comme les organisations syndicales. Je suis assez confiant sur le fait que nous puissions arriver à un consensus français sur l'école primaire et, *a fortiori*, sur l'école primaire rurale.

M. Max Brisson, rapporteur. – Votre projet de loi ne contient pas de mesures sur la gestion des ressources humaines, alors qu'il s'agit du vrai levier du changement. Il n'y a pas grand-chose sur la formation continue, dont on sait qu'elle est le parent pauvre du ministère, et qui n'est toujours pas obligatoire dans le second degré. Rien non plus sur l'affectation des enseignants, alors que le nouveau barème pénalise fortement les jeunes enseignants, envoyés dans les territoires les plus fragiles, ce qui contribue à la crise de l'attractivité du métier et à une rotation très forte des professeurs dans ces territoires, qui ne fait que renforcer leur handicap scolaire. Êtes-vous prêt à accepter des avancées que pourrait proposer le Sénat en s'inspirant des excellentes propositions du rapport écrit, entre autres, par Françoise Laborde ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'insiste sur la question de notre rapporteur car, lors de nos débats sur la loi d'orientation professionnelle, nous avons fait adopter un amendement, d'appel certes, sur l'obligation de formation continue. Vous aviez dit qu'on en parlerait : nous y sommes !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Ce rapport a été une source d'inspiration pour nous, à plusieurs titres. Le projet de loi ne prétend nullement épouser l'ensemble du spectre des sujets de l'éducation nationale. Cela ne serait ni possible ni souhaitable. Pour autant, je ne ferme pas la porte à d'éventuelles mesures nouvelles qui pourraient enrichir le texte. En arrivant rue de Grenelle, j'avais dit que je ne croyais pas qu'une loi pourrait régler tous les problèmes. Après quelques mois, j'ai décidé que nous en ferions une, parce que certains sujets-leviers le nécessitent. Des mesures importantes, qui ne nécessitent pas une loi, ont été prises dès le début, comme le dédoublement des classes de CP et de CM1 ou la réforme du Baccalauréat. Nous arrivons à présent à des mesures d'ordre législatif.

Vous avez raison : la gestion des ressources humaines est un des aspects essentiels de l'évolution du système éducatif. Nous ne sommes pas inertes sur cette question, et nous travaillons notamment sur la gestion des ressources humaines de proximité et sur la formation continue.

La gestion des ressources humaines de proximité doit donner à l'éducation nationale la capacité de suivre ses personnels d'une manière moderne, personnalisée et au plus près du terrain. Nous avons commencé par quelques expérimentations, qui ont consisté à positionner des personnels de rectorat en établissement, avec un rayon de compétences à l'échelle d'un canton. Cette expérience, qui débute à peine, renvoie à la culture professionnelle de nos gestionnaires de ressources humaines et à la gestion des carrières dans l'éducation nationale, mais la gestion des ressources humaines de proximité a été amorcée et elle est cohérente avec d'autres évolutions, dont certaines figurent dans le projet de loi.

Sur la formation continue, il y a plusieurs évolutions en cours, dont nous pourrions évidemment parler, même si elles ont peu d'ancrage législatif. Ces évolutions devront devenir plus systématiques et leur qualité devra correspondre aux enjeux d'évolution du système scolaire et d'épanouissement professionnel de nos enseignants et de nos personnels. Concrètement, nous avons enclenché dans les dernières semaines un cycle de travail

impliquant l'inspection générale de l'éducation nationale. Celle-ci fait d'ailleurs l'objet d'une réforme, puisque nous la fusionnons avec l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et avec l'inspection générale de la jeunesse et des sports et l'inspection générale des bibliothèques. La grande inspection générale qui en résultera aura un rôle matriciel en matière de formation continue. Cette fusion s'accompagne d'une réforme de l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), transformée en un Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IHEEF), installé à Poitiers et consacré à la formation de nos cadres, mais aussi d'auditeurs, à l'image de ce que fait l'Institut des hautes études de la défense nationale. L'effort pour la formation continue impliquera un effort financier. Dès que les propositions des inspections générales seront mûres, nous pourrons en débattre, éventuellement autour d'un texte de loi.

Mme Marie-Pierre Monier. – Vous avez parlé de concertation, mais les auditions nous ont révélé un manque de concertation. Les dispositions ont été très mal vécues quand elles ont été votées par amendement en séance sur des mesures majeures, parce que cela implique l'absence d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'État. Et votre texte est examiné en urgence pour la rentrée prochaine.

À l'article 1^{er}, le terme d'exemplarité est trop vague et suscite de nombreuses inquiétudes chez les enseignants. Pouvez-vous nous éclairer sur la nature de cette exemplarité ? J'ai une question sur l'article 4 : les communes qui n'ont que des écoles privées sur leur territoire devront-elles payer pour la scolarité des enfants qui entrent dans des établissements publics situés dans d'autres communes ?

Sur l'alinéa 3 de l'article 5 *quinquies*, pourriez-vous nous dire combien d'accompagnants d'élèves en situation de handicap sont employés ? Combien sont des contractuels ? L'expérimentation des pôles inclusifs d'accompagnement localisé est en cours depuis la rentrée 2018, et nous n'avons pas d'évaluation sur ce dispositif. Il existe une crainte que l'aide soit réduite au profit d'une généralisation de l'aide mutualisée.

Sur le quatrième alinéa de l'article 6 *quater*, il n'y a pas d'étude d'impact. Vous dites que ce sera facultatif, mais cela n'a pas été perçu ainsi. De tels établissements seront-ils créés pour les écoles privées sous contrat ? Quant aux regroupements que vous envisagez, concernent-ils l'école maternelle et élémentaire ? Le texte ne précise pas si ces structures seront obligatoires ou non, ni si elles seront réunies sur le même site.

L'alinéa 7 de l'article 8 prévoit qu'un décret fixera les modalités d'évaluation de ces expérimentations. Ce décret précisera-t-il aussi le périmètre des dérogations ? Quelles seront les autres précisions ? On a peu parlé des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ). Mises en place il y a cinq ans, elles fonctionnaient très bien ! Sans évaluation de ce qui existe, on en change le nom. Y a-t-il des modifications prévues par voie réglementaire ? Pouvez-vous nous en expliquer les contours ? Quelle évolution pour le master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF) ? Il est prévu de déplacer le concours en M2, ce qui veut dire que les étudiants seront devant une classe avant même d'avoir réussi le concours. Qu'en est-il du projet de décret d'application qui vise à créer une allocation pour les enseignants qui se formeront pendant l'été ? A-t-on l'assurance qu'il ne s'appliquera que sur la base du volontariat ?

J'ajoute deux questions de la part de Mme Blondin, retenue au Conseil de l'Europe, sur les articles 1 *bis* A et 1 *bis* B. Des amendements sur la présence dans les classes

du drapeau tricolore, d'une carte de France et des paroles de l'hymne national ont été adoptés à l'Assemblée nationale. Qui les paiera ? Quelle est la réelle plus-value ? Sur l'article 2 *bis* : qui apprécie la légitimité du refus d'inscription ? Le préfet est-il seul à apprécier l'absence de motif légitime ? Dans quelles conditions ?

M. Laurent Lafon. – L'article 6 *quater* ne figurait pas, à l'origine, dans votre texte, mais il donne lieu à d'abondants débats. Il y a une ambiguïté sur cet article, et vous ne l'avez pas totalement levée dans votre réponse. Le premier objectif visé est pédagogique. Il s'agit de mettre fin à la coupure, souvent pénalisante pour les élèves, entre le CM2 et la sixième. Le second relève davantage d'une réflexion d'aménagement du territoire, notamment dans les zones rurales. Dans la rédaction actuelle du texte, l'initiative revient aux collectivités locales qui mettent en place ces établissements. Pour moi, la visée pédagogique ne relève pas des collectivités locales, mais de l'éducation nationale. S'il doit y avoir un objectif pédagogique, nous ne sommes plus dans l'exception, mais dans une généralisation du modèle. Les ambiguïtés qui circulent viennent sans doute de là : est-ce une expérimentation en vue d'une généralisation, ou celle-ci a-t-elle vocation à rester très limitée à certaines zones du territoire, en particulier rurales ?

Un amendement sur la partie rurale a été voté à l'Assemblée nationale. Quelle articulation faites-vous avec la mission Mathiot-Azéma sur les politiques territoriales de l'éducation nationale ? Le rapport de cette mission mériterait peut-être d'être attendu avant une réponse plus globale. On voit bien le rôle que vous attribuez aux collectivités locales. Il est bon que l'initiative vienne de celles-ci, mais on ne voit pas quel est l'engagement de l'État et de ses représentants lors de la mise en place de ces établissements publics des socles fondamentaux. Quels engagements prenez-vous sur la question des effectifs d'enseignants ? Pourriez-vous préciser dans quel cas de figure cette organisation pourrait être mise en place en secteur urbain ? L'article 18 concerne l'organisation de vos services au niveau territorial. Il y a quelques mois, vous aviez annoncé une réorganisation, avec l'idée d'aller assez vite vers la régionalisation des services académiques. Les parlementaires que nous sommes n'aiment pas beaucoup les ordonnances. Où en êtes-vous de votre réflexion ?

Mme Céline Brulin. – Vous semblez ennuyé par la tournure que prend le débat autour de l'école dans notre pays. Je suis de ceux qui souhaitent, précisément, un débat de société sur l'école. De nombreuses mesures sont arrivées sous forme d'amendement de votre majorité – qui n'est pas réputée faire preuve de beaucoup d'initiative parlementaire... Cette manière de faire ne permet pas d'avoir ce débat. Or, l'école n'est pas une succession d'amendements ou d'articles, c'est d'abord un projet de société ! Nous devons avoir ce débat, c'est aussi comme cela qu'on reconstruira de la confiance.

Sur les établissements publics des savoirs fondamentaux, il reste beaucoup de flou. Quelle serait la collectivité compétente ? La commune ? Le département ? Les EPCI ? Sur l'obligation scolaire à trois ans, les communes qui ont été innovantes seront sanctionnées, puisqu'elles en seront pour leurs frais d'avoir devancé ce que la loi va mettre en œuvre. Ce n'est pas la meilleure des manières de faire appel à l'innovation ! Vous avez dit que l'encadrement de la dépense publique à 1,2 % ne s'appliquerait pas dans ce cas-là. Les services départementaux d'incendie et de secours nous saisissent pour qu'on les exonère de cette règle, et cela pose déjà problème. De quels éléments disposez-vous pour affirmer qu'il n'en sera pas ainsi pour l'école ? Il y a des inquiétudes sur les établissements publics locaux d'enseignement international du fait que nos concitoyens prennent conscience des effets de la réforme du baccalauréat et du lycée, qui témoigne d'inégalités qui se creusent sur notre territoire, et que ces établissements élitistes vont renforcer. Il y a aussi des sujets autour de la

santé à l'école, avec la suppression d'une des visites médicales, et une conception de la santé qui est en recul : la santé n'est pas le simple fait de ne pas être malade.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La question du renouvellement des manuels pour le nouveau baccalauréat pose un vrai problème aux régions.

M. Antoine Karam. – M. le ministre connaît autant que moi la situation de la Guyane, puisqu'il y a été recteur pendant quelques années. L'une des mesures phares est l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans. Cette mesure est symbolique, car 98 % des jeunes de trois ans sont déjà scolarisés. Mais les disparités sont énormes. Vous avez conduit une mission il y a quelques semaines, madame la présidente, et vous vous êtes retrouvée au cœur de cette problématique, sur un territoire dont le taux de croissance naturelle est de 4 %, le taux de fécondité, de 8 %, et sur lequel il faut accueillir entre 1 000 à 1 500 élèves supplémentaires chaque année en école maternelle. Ni la Guyane ni Mayotte ne seront en mesure d'accueillir les enfants à la rentrée dans les meilleures conditions. Il y a de fortes tensions sur nos territoires ultramarins, particulièrement à Mayotte et en Guyane, où l'on ne peut pas appliquer le droit commun comme en Lozère ou sur un autre territoire de métropole.

J'ai passé quarante ans de ma vie à enseigner et je sais que les corporatismes restent très forts. Il faut savoir les surmonter pour l'intérêt de nos élèves. Lorsque j'ai commencé à enseigner, mes élèves avaient peut-être trois ou quatre ans de moins que moi. On m'a jeté dans la fosse, j'ai pu survivre et je m'en porte toujours aussi bien !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En effet, la maire de Saint-Laurent-du-Maroni a attiré notre attention sur le fait que 1 000 personnes supplémentaires s'installaient chaque mois sur le territoire. À ce rythme, il faudrait ouvrir une école tous les neuf mois !

M. Jacques Groperrin. – Je défends le socle commun des compétences et des savoirs fondamentaux, qui permettra à toutes les écoles et aux collèges d'adopter une dynamique différente. C'est un dispositif fondamental pour réformer et rénover l'éducation nationale. Mais les craintes sont très fortes, chez les maires, les directeurs d'école et l'ensemble des élus. Il faut donc dire publiquement que nous allons supprimer cet article et le réécrire. Dans la conscience des élus, c'est la mort des petites écoles ! Il faudra aller plus loin et fusionner les budgets opérationnels de programme. Les moyens actuels ne permettent pas à un enseignant du primaire d'exercer en collège. Si on ne réécrit pas cet article, il sera supprimé.

Les établissements publics locaux d'enseignement internationaux sont critiqués par certains, qui y voient l'école des riches. À Belfort, l'établissement fonctionne très bien en s'appuyant sur des écoles, et il y a une forte mixité sociale. Ne pourrait-on pas mettre ce type de section dans chaque établissement ? N'est-ce pas le moment de renforcer les sections européennes ? Vous avez annoncé le désir de pérenniser l'emploi des AESH. Ce sont en effet des emplois très précaires : on ne peut pas vivre en gagnant 680 euros par mois. Ne pourrait-on envisager un travail à temps plein ? L'article 1^{er} est bienvenu, même si les enseignants nous disent que l'exemplarité existait depuis longtemps. Y aura-t-il des sanctions ?

Mme Mireille Jouve. – Le projet de loi prévoit l'obligation d'instruction de tous les enfants dès trois ans ; plus précisément, les enfants seront désormais obligatoirement

scolarisés lors de la rentrée de l'année civile durant laquelle ils atteindront l'âge de trois ans. Vous savez combien la prise en compte des effectifs scolaires est sensible, alors que celle-ci détermine le nombre de postes d'enseignants attribués à un établissement scolaire. La règle est appelée très vraisemblablement à évoluer avec cette scolarisation obligatoire à trois ans. Où en est la comptabilisation des enfants de moins de trois ans dans les projections d'effectifs ? Celle-ci sera-t-elle bien systématique, alors que jusqu'ici, l'accueil des enfants de deux ans était une possibilité ouverte aux parents – et non un droit ?

Nous avons déjà évoqué certaines conséquences de l'abaissement de l'âge de la scolarité, avec entre autres, le fonctionnement des maternelles privées sous contrat d'association avec l'État ; mais cet accroissement des charges touchera aussi les établissements publics, qui devront avoir davantage d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) pour encadrer les enfants, voire adapter leurs locaux, notamment outre-mer, afin d'accueillir les 26 000 nouveaux élèves scolarisés. Le Réseau français des villes éducatrices estime que les dépenses des communes seront accrues de 150 millions d'euros, tandis que l'exécutif avance une prise en charge de 40 à 50 millions d'euros, excluant les communes soutenant déjà de façon facultative le fonctionnement des écoles maternelles privées sous contrat. Quelles sont les estimations réalisées par votre ministère ?

Je regrette qu'aucun plan de revalorisation des salaires des enseignants ne soit prévu, non plus qu'un suivi médical des enseignants – qui manque à l'éducation nationale.

Mme Colette Mélot. – Le nombre d'inscrits aux concours d'enseignants du second degré a chuté de 30 % en quinze ans, de nombreux postes ne sont pas pourvus. Les enseignants de l'élémentaire sont parmi les moins bien payés d'Europe, comme le montre le rapport de l'OCDE *Regards sur l'éducation*, qui dénonce un sous-investissement français dans l'enseignement primaire. Les mesures que vous prévoyez sont-elles suffisantes pour rattraper ce retard ?

L'école est le lieu privilégié d'apprentissage de la citoyenneté comme en témoigne l'amendement déposé à l'Assemblée nationale visant à mettre à l'honneur les symboles républicains. Pourrait-on intégrer dans les programmes de formation des maîtres des modules à l'éducation à la vie politique et institutionnelle ainsi qu'à l'économie ? Le Grand débat a montré une forte ignorance sur ce sujet. Alors que les Européens sont tentés par le repli national, il faudrait aussi former les enseignants sur l'Europe.

L'école est le lieu d'éveil à la vie associative. Pourrait-on davantage encourager la création de micro-associations au sein des établissements scolaires ?

La lutte contre les violences en milieu scolaire est une urgence absolue. Qu'en est-il du plan que vous envisagez, et selon quel calendrier ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission a réalisé une étude sur le phénomène #pasdevague, révélateur de graves dysfonctionnements au sein de l'institution. Nos enseignants sont parfois dans une situation très difficile.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Merci beaucoup pour toutes ces questions, toutes plus importantes les unes que les autres.

Madame Monier, je suis un peu étonné de votre reproche parce que vous souhaitez probablement déposer des amendements, et j'espère qu'il y en aura pour améliorer

le texte. Doit-on contester le droit d'amendement dans une démocratie parlementaire ? Un amendement ne fait pas l'objet d'une étude d'impact, mais les propositions de loi non plus ! Lorsqu'on suit ce raisonnement jusqu'au bout, on arrive à une situation inquiétante. Comment peut-on reprocher à un ministre d'avoir pris en compte des amendements à l'occasion du débat parlementaire ? Je comprends très bien que vous n'approuviez pas le contenu de cet amendement, et je suis moi-même prêt à le faire évoluer ; mais vous remettez en cause de ce fait le droit d'amendement !

Il n'y a pas de dispositions appliquées en urgence pour la rentrée prochaine, notamment pour les EPLESF. Nous ne voulons pas les imposer partout pour la rentrée prochaine. Certaines dispositions de la loi sont d'application immédiate, d'autres non.

Je suis ouvert aux propositions d'évolution de l'article 1^{er} pour retrouver l'esprit de confiance. Mais la deuxième phrase rappelant le respect dû aux personnels de l'éducation nationale est aussi l'une des réponses aux violences faites à leur rencontre.

Actuellement, il y a 43 401 AESH, et 29 000 emplois aidés équivalent temps plein (ETP). Au total, 70 000 ETP, donc 80 000 personnes accompagnent des élèves handicapés. En 2019, il y en aura 12 400 de plus, 6 400 correspondant à la transformation de contrats aidés, et 6 000 nouveaux. C'est un effort d'une ampleur inédite. Nous ne voulons pas d'aide mutualisée partout, mais privilégions le pragmatisme : oui à la mutualisation lorsqu'elle est pertinente, sinon ayons une aide individualisée. Chaque enfant est un cas particulier.

Je confirme que l'EPLESF ne sera pas obligatoire et que la formulation actuelle évoluera. Mais ne changeons pas quelque chose qui fonctionne...

Le bilan des ÉSPÉ est partiellement positif – le changement de la moitié du nom le confirme, et ce, depuis la création des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM)... La loi change ces ÉSPÉ en prévoyant le pré-recrutement et un changement de gouvernance. Oui, l'éducation nationale doit réinvestir ce sujet. Elle doit s'impliquer dans le premier facteur de réussite des élèves, à savoir la formation des professeurs. Les concours auront lieu désormais en deuxième année de master - ils se déroulent actuellement en première année. Cette solution hybride, insatisfaisante, conduisait à surcharger les étudiants. Nous améliorerons la qualité du processus. Nous en débattons largement avec les syndicats durant les deux prochaines années. Le nouveau concours en 2021 bénéficiera aux étudiants pré-recrutés pour la future rentrée 2019.

Vous nous reprochez de mettre en place un drapeau tricolore dans les salles de classe, mais curieusement, vous ne mentionnez pas le drapeau européen – ce que j'ai fait dans l'hémicycle... Il y a un problème, du côté de la représentation nationale, concernant les symboles du drapeau tricolore et de l'hymne national.

Les Français, dans le Grand débat, ont évoqué trois sujets : formation professionnelle, transition écologique, éducation morale et civique. J'assume totalement la présence d'un drapeau français et d'un drapeau européen dans les classes. Les enfants savent ainsi qui ils sont, sans aucun chauvinisme ni nationalisme mal placé. Pour avoir vécu à l'étranger, je déplore cette gêne française, si l'on veut que nos enfants soient parfaitement intégrés et fiers d'être Français, et Européens...

Certes, cela ne va pas changer la santé des enfants ni leur niveau en mathématiques, et ne résoudra pas tout, mais le coût est minime : moins d'un euro. Nous

avons déjà affiché dans les écoles la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et, sous le quinquennat précédent, la Charte de la laïcité. Je suis très fier de ce travail sur un sujet républicain, et j'aimerais obtenir le même consensus sur les drapeaux.

Il nous reste à lever des ambiguïtés sur l'article 6 *quater*. Certes, on n'explicite pas assez l'intérêt pédagogique. Il faut du débat et de la discussion. L'enjeu du lien entre l'école et le collège reste depuis trop longtemps un enjeu de spécialistes. Nous voulons le bien des enfants et une transition douce entre l'école et le collège. Je ne suis pas opposé à modifier l'article si nous trouvons une formulation adéquate. Faut-il supprimer cet article ou bien l'amender ? J'entends la dimension psychologique. Nous devons trouver une solution avec le Sénat mais aussi avec les organisations syndicales. Quelle que soit la formule retenue, nous ferons converger la concertation pour garantir le maintien des écoles primaires en milieu rural et le renforcement de la fonction des directeurs.

Le calendrier de la mission Mathiot-Azéma doit être cohérent avec nos débats. C'est un enjeu de société. Cette mission s'achèvera en juin, et prendra en compte la dimension sociale de la loi.

L'école primaire est le parent pauvre de l'éducation, et les problématiques qui la concernent ne se limitent pas au dédoublement des classes de CP et de CE1. D'aucuns prétendent que nous souhaitons une éducation nationale à deux vitesses, une école-collège pour les pauvres et deux établissements séparés pour les riches. Mais ensuite, les mêmes nous reprochent la création d'établissements publics locaux d'enseignement international qui ont vocation à inclure l'école et le collège. En France, à l'étranger dans les écoles françaises, les établissements qui fonctionnent intègrent école et collège dans les mêmes établissements. Attention aux contradictions ! Les EPLEI seront des outils de mixité sociale ; EPLESF et EPLEI sont complémentaires.

L'organisation territoriale importe au Sénat ; le sujet vient de loin, notamment de la réforme des régions de 2015. L'éducation nationale est dans une situation intermédiaire, les académies ne coïncident pas avec les grandes régions. Le rapport Weil, Dugrip, Luigi et Perritaz proposait soit la fusion à l'échelle des régions, soit différentes formules. Les rectorats ont aussi réfléchi sur ce sujet de septembre à décembre. L'éducation nationale doit être au plus près du terrain, et notamment des niveaux départemental et infradépartemental. Nous devons aussi avoir une vision stratégique à l'échelle des grandes régions. En décembre, j'ai considéré que la fusion des rectorats serait un message peu audible. Nous devons valoriser ces zones infradépartementales et les petites villes. Ainsi, les sièges des rectorats ne seront pas forcément dans les capitales régionales. Ce message a peut-être été trop compliqué ou mal compris. Nous maintenons les rectorats sauf en Normandie – mais si Rouen est la capitale régionale, Caen sera le siège du rectorat fusionné. Le territoire normand a une identité forte, c'est une région locomotive, expérimentale. J'ai souhaité que la nouvelle rectrice remette cela à plat, dans l'intérêt du territoire et du personnel, avec un débat apaisé et constructif.

Madame Brulin, par définition, un débat sur l'école est un débat sur la société. J'espère que le Grand débat portera par ailleurs ses fruits dans ce domaine.

La mise en œuvre des EPLESF se fera avec des garanties pour les collectivités compétentes. Ainsi, l'augmentation des charges ne sera pas pris en compte dans le 1,2 % officiel.

Madame la présidente, vous évoquiez le renouvellement des manuels dans les régions. Nous avons fait intégrer ces dépenses dans les dépenses d'investissement, innovation importante, car les régions peuvent ainsi les amortir. Certaines régions s'engagent ainsi plus fortement.

L'EPLEI est un point de désaccord entre nous. J'espère que l'avenir me donnera raison pour lutter contre les inégalités. La mixité sociale résulte d'un volontarisme, et commence par les lieux d'implantation, comme Courbevoie. Nous avons également fait de la publicité auprès des collectivités locales et des communautés éducatives.

Je m'étonne de votre expression « supprimer la visite médicale »...

Mme Céline Brulin. – Vous en supprimez une !

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Non, cela fait partie des malentendus auxquels il faut couper court. Actuellement, la visite médicale est obligatoire à six ans, mais n'est réalisée qu'auprès de 40 % des élèves, alors qu'elle est décisive. J'ai pris des engagements avec Agnès Buzyn, qui seront difficiles à tenir : nous voulons que cette visite médicale soit réalisée auprès de tous les élèves, avec une attention particulière dans les territoires défavorisés. Cela supposera d'y associer, si besoin, des médecins civils en plus des médecins scolaires. Nous souhaitons faire cette visite vers trois-quatre ans et non plus à six ans, soit le plus tôt possible pour détecter d'éventuels problèmes de vue ou d'ouïe. Ce sera le même examen, mais réalisé plus tôt et auprès de tous les élèves.

Monsieur Karam, le taux de scolarisation en Guyane et à Mayotte est de 82 %. L'année prochaine, nous aurons 3 500 enfants de plus dans ces territoires. En Guyane, nous prévoyons 150 ETP supplémentaires, et le plan Guyane réaffirmé par le Président de la République prévoit 250 millions d'euros sur cinq ans aux collectivités locales pour les constructions scolaires. Cet engagement sera tenu.

Nous ne pourrions pas obtenir une résorption totale, certains élèves de moins de six ans échappent déjà à l'instruction obligatoire, mais nous devons tendre vers les 100 %.

Madame Jouve, la mesure de l'instruction scolaire n'a pas d'impact, positif ou négatif, sur la politique éducative envers les moins de trois ans. La loi ne contient rien sur ce sujet, qui doit faire l'objet de pragmatisme, de personnalisation, selon les territoires et les enfants. La comptabilisation des enfants de moins de trois ans est réalisée en réseau d'éducation prioritaire (REP), dans les territoires ruraux et en outre-mer. Cette façon de comptabiliser ainsi que les effets marginaux de l'instruction obligatoire à trois ans contribueront à la légère remontée des effectifs en milieu rural, et donc à sauvegarder l'école maternelle.

La revalorisation des salaires des enseignants et leur bien-être est prioritaire pour moi, mais ce n'est pas l'objet de cette loi. Nous devons avoir une vision à moyen et long terme. Nous l'avons vu au moment des manifestations : dès lors qu'on rassure les enseignants sur les mesures, ils les approuvent mais nous disent qu'ils sont très mal payés. C'est exact. Nous avons commencé à agir. De 2017 à 2022, un professeur des écoles débutant verra son pouvoir d'achat augmenter de 1 000 euros par an – et donc davantage pour un enseignant confirmé. Nous avons une attention particulière pour les enseignants du primaire et les professeurs débutants.

Oui, le décalage est très important avec l'Allemagne, mais aussi avec le reste de l'Europe pour l'école primaire. Nos dépenses sont inférieures de 15 % à celles de la moyenne des pays de l'OCDE. C'est une priorité budgétaire.

Je vais malheureusement devoir vous quitter pour la déclaration du Premier ministre à l'Assemblée nationale, mais je reste à votre disposition pour une autre session...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce sera difficile dans les prochaines semaines...

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Vous pourrez me faire parvenir des questions par écrit.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je propose que les Sénateurs posent rapidement leurs questions, et vous leur répondrez par écrit.

M. David Assouline. – L'émotion est forte dans les jardins d'enfants parisiens...

Mme Laure Darcos. – ... et ailleurs !

M. David Assouline. – On peut aussi évoquer l'Alsace. La France compte 315 jardins d'enfants. À Paris, ils rassemblent 2 000 enfants, et ont été créés lors de la mise en place des habitations à bon marché (HBM). Un amendement adopté à l'Assemblée nationale prévoit deux ans de dérogation avant une évaluation de ce dispositif. Tiendrez-vous compte de cette émotion unanime, du vœu de l'ensemble du Conseil de Paris ? Êtes-vous prêt à accepter un amendement du Sénat qui pérenniserait l'expérimentation des jardins d'enfants au lieu de la limiter à deux ans ?

Mme Laure Darcos. – Le Conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESCO) sera remplacé par le Conseil d'évaluation de l'école, chargé d'élaborer les évaluations des établissements, mais également les politiques du ministère. Sa composition fait polémique, car certains de vos subordonnés ou proches seraient nommés. Comment garantir l'indépendance et l'objectivité de cette institution ?

Mme Sonia de la Provôté. – Les effectifs par classe sont un totem, mais en dédoublant les classes en REP et REP+, vous avez montré son effet positif. Êtes-vous prêts à modifier cette référence utilisée comme un couperet à chaque rentrée scolaire, notamment dans les territoires ruraux ? Les communes font parfois la course aux familles pour maintenir les écoles...

La première visite médicale est importante pour dépister les handicaps. La protection maternelle infantile (PMI) peut accompagner et assurer une visite médicale pour tous les élèves. La deuxième visite médicale, qui détecte les troubles dyslexiques, est aussi essentielle.

Mme Françoise Laborde. – Mme Monier évoquait le sujet des drapeaux par le prisme du coût. Vous connaissez mes hobbies. La Charte de la laïcité de Vincent Peillon est remarquable, mais il n'a pas réussi à la faire afficher dans les écoles privées sous contrat. On les paie, qu'elles l'affichent ! Je déposerai un amendement en ce sens.

M. Stéphane Piednoir. – La communauté éducative s’offusque des notions d’engagement et d’exemplarité qui lui sont demandées par l’article 1^{er}, mais elle est la première à communiquer en écriture inclusive, s’opposant ainsi à la circulaire de son ministre de tutelle...

Le projet de loi manque de clarté sur le rôle des futurs assistants d’éducation qui sont en deuxième année de licence.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Les étudiants de deuxième ou troisième année de licence n’enseigneront pas ; ils interviendront seulement dans le cadre du dispositif « Devoirs faits ».

Je reste toujours à la disposition de la représentation nationale, et suis ouvert à la discussion sur tous les points que vous avez évoqués. L’instruction sera obligatoire à trois ans : il est important de faire respecter ce standard commun, qui garantit le principe d’égalité entre tous les enfants de trois à six ans en France.

Il y a deux semaines, on me reprochait de transformer toutes les écoles maternelles en jardins d’enfants. Désormais, transformer le jardin d’enfants en maternelle semble tout autant une catastrophe... Mais nous pourrions trouver une solution pragmatique, un compromis qui rassure les acteurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Six de nos collègues n’ont pu poser leurs questions. Ils vous les transmettront par écrit, mais ce n’est pas la même chose qu’un débat interactif. Nous sommes toujours frustrés de couper ces débats, il aurait fallu trois heures pour traiter de ce projet de loi important.

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. – Je respecte tellement les assemblées que je me rends de suite à l’Assemblée nationale...

M. Pierre Ouzoulias. – Je remercie M. Brisson pour la qualité de ses auditions !

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 10.

Mercredi 10 avril 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 15.

Nomination de rapporteur

La commission désigne Michel Laugier rapporteur sur le projet de loi n° 451 (2018-2019) relatif à la modernisation de la distribution de la presse (sous réserve de son dépôt par le Gouvernement sur le Bureau du Sénat).

Demande de saisine pour avis

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 404 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

Coûts de sécurité pour les festivals - Communication

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Dès 2017, notre collègue Françoise Laborde, Présidente du groupe d'études sur les arts de la scène, de la rue et des festivals en régions, nous avait alertés sur la fragilité croissante des festivals. Leur équilibre économique, déjà naturellement précaire en raison des nombreux aléas auxquels ils sont soumis, est de plus en plus menacé par la hausse du coût des cachets des artistes, d'une part, et la hausse des coûts de sécurité d'autre part. J'avais moi aussi évoqué ce problème des coûts de sécurité lorsque je vous avais présenté mes avis sur les projets de budget pour 2018 et pour 2019.

Il me paraissait important d'attirer de nouveau votre attention sur les inquiétudes qu'ils font naître parmi les organisateurs de festivals et qui sont loin d'être dissipées à la veille de l'ouverture du Printemps de Bourges la semaine prochaine. Cette question pourrait de nouveau poser problème pour cette nouvelle saison des festivals, comme ce fut le cas l'an dernier, lorsque les organisateurs de festivals s'étaient émus de se voir facturer des frais de sécurisation exorbitants susceptibles de fragiliser leur modèle économique.

Je vous rappelle que cette situation est née de la publication, en mai dernier, de la circulaire dite « Collomb ». Elle précise les règles pour garantir la facturation des services d'ordre indemnisés, dont le principe est prévu à l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure, et en assurer une application uniforme sur l'ensemble du territoire.

Jusqu'ici, de fortes disparités étaient constatées à la fois entre les départements et les festivals. Beaucoup d'entre eux échappaient au dispositif ou se voyaient présenter des factures largement en deçà du coût que représentait, pour la puissance publique, la mise à disposition des forces de l'ordre.

C'est pourquoi la circulaire rappelle d'abord le principe de la prise en charge, par les organisateurs de festivals, de la rémunération des forces de l'ordre mobilisées pour l'événement dans le cadre du « périmètre missionnel ». Sont concernés les dispositifs de sécurité mis en place par la puissance publique pour gérer et sécuriser les flux de population ou de circulation et prévenir les troubles à l'ordre public directement imputables à l'événement. En revanche, les missions qui relèvent traditionnellement de la responsabilité de la puissance publique (sécurisation et surveillance de la voie publique, sans lien direct avec l'événement, forces de l'ordre placées en réserve d'intervention, intervention des forces de l'ordre en vue du maintien de l'ordre public...) ne peuvent pas faire l'objet d'une demande de remboursement.

Pour tenir compte de la situation particulière de certains festivals – en particulier les manifestations à but non lucratif –, la circulaire prévoit la possibilité de leur appliquer un bouclier tarifaire.

L'application de la circulaire a eu des répercussions importantes sur la saison des festivals en 2018. Elle s'est traduite par une très forte augmentation des coûts de sûreté pour plusieurs festivals. Vous vous souvenez sans doute du cas des Eurockéennes de Belfort, qui

avait été largement médiatisé. Même si un compromis a finalement été trouvé, le montant du devis initialement présenté par la préfète était près de dix fois celui acquitté par le festival les années précédentes.

Face aux difficultés rencontrées par les festivals pour équilibrer leurs budgets, avec des programmations bouclées largement en amont, des évolutions aussi significatives qu'imprévues de leurs charges sont susceptibles d'avoir des effets dévastateurs.

D'ailleurs, les remous provoqués par le risque de flambée des dépenses de sûreté ont conduit au début du mois de juillet 2018 les ministres de la culture et de l'intérieur à prendre un communiqué conjoint pour appeler les préfets à faire preuve de discernement dans l'application de la circulaire, *« pour que la facturation des services d'ordre soit toujours compatible avec l'équilibre économique des festivals et ne fragilise pas les événements »*.

Cette décision a sans doute permis d'apaiser les tensions. Dans les faits, aucun festival n'aurait finalement été annulé en 2018 en raison d'une hausse des coûts de sûreté qui se serait révélée insoutenable. Rien n'indique toutefois que les préfets recevront les mêmes consignes d'appel au discernement cette année – souvenons-nous que les deux ministres ont été remplacés à l'automne dernier.

Par ailleurs, on constate que les consignes ont donné lieu à d'importantes différences d'appréciation selon les préfets. Celles-ci concernent à la fois le champ du périmètre missionnel et celui du bouclier tarifaire.

Plusieurs festivals indiquent que les conventions conclues avec les préfets ne font pas suffisamment apparaître, parmi les forces de l'ordre mobilisées au moment de l'événement, celles qui interviennent au titre des missions relevant de la puissance publique, celles qui interviennent au titre du risque attentat et celles qui interviennent directement en lien avec ledit événement, ce qui rend très délicate l'évaluation précise de la conformité du montant de la facture.

La notion de non-lucrativité nécessaire pour déclencher l'application du bouclier tarifaire fait également l'objet d'appréciations divergentes. Certains festivals associatifs, dont l'avis fiscal mentionne pourtant le caractère désintéressé de la gestion, se sont vus refuser l'application du bouclier tarifaire au motif que la vente de billets devait être considérée comme une activité lucrative.

J'ai auditionné à deux reprises, en novembre et février derniers, le préfet Etienne Guépratte, chargé de la sécurité des événements culturels. Il m'a redit le souhait du ministère de l'intérieur de garantir une application effective et équitable de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure dans l'ensemble des départements. Au regard de la situation sécuritaire de notre pays, il a estimé que les charges de sécurité ne devaient plus être considérés par les organisateurs de festivals comme des surcoûts, mais comme des coûts incompressibles devant être pris obligatoirement en compte dans l'élaboration de leurs budgets.

Les organisateurs de festivals ne contestent pas le principe de la refacturation des services d'ordre indemnisés inscrit dans la loi. Mais ils demandent que soient mieux pris en compte le statut et la situation économique de chaque festival, ainsi que le rôle qu'ils jouent dans l'animation des territoires. Ils souhaitent également que le niveau des forces de l'ordre mises à disposition soit ajusté en fonction du dispositif de sécurité mis en place par l'organisateur.

Il faut savoir que plusieurs recours ont été déposés devant la juridiction administrative, en particulier par le PRODISS auquel s'est joint le Syndicat des musiques actuelles (SMA) et par les Eurockéennes de Belfort, pour demander l'annulation de la circulaire, au motif que le périmètre missionnel recouvrirait à leur sens des missions régaliennes qui devraient être assumées par l'État. Dans l'attente de ces décisions, la situation entre les différents acteurs es relativement paralysée.

Ces évolutions tarifaires interviennent dans un contexte marqué par la disparition du fonds d'urgence à la fin de l'année dernière. Or, ce fonds est régulièrement venu en aide ces dernières années à plusieurs festivals pour la prise en charge partielle des coûts liés au renforcement des mesures de sécurité.

Au regard de l'ampleur des enjeux autour de la sécurité des événements culturels, le ministre de la culture, Franck Riester, a créé, par décret du 18 mars dernier, un fonds d'intervention pour la sécurité des sites et manifestations culturels et la sécurité des sites de presse qui devrait prendre le relais du fonds d'urgence. Il doit permettre d'aider au financement des actions visant à améliorer les conditions de sécurité des manifestations de spectacle vivant, principalement des équipements et des dépenses de fonctionnement.

C'est une décision qu'il faut saluer compte tenu de l'importance qu'a pris la problématique de la sécurité pour les acteurs culturels, et qui permet de pérenniser le dispositif introduit par le fonds d'urgence. Mais, il est d'abord clairement précisé que ce fonds ne pourra pas être utilisé pour rembourser les prestations des services d'ordre indemnisés visés par la circulaire Collomb. Ensuite, sa dotation est très inférieure à celle du fonds d'urgence. Elle devrait être de 2 millions d'euros en 2019, que nous avons votée à l'occasion du dernier projet de loi de finances. Le spectacle vivant ne devrait donc pouvoir percevoir à ce titre qu'1,5 million d'euros au titre de 2019, auquel pourront s'ajouter 600 000 euros de crédits du fonds d'urgence non consommés en 2018, soit un total de 2,1 millions d'euros. Ces montants sont excessivement modestes au regard des 16 millions d'euros d'aides non remboursables distribués au titre du fonds d'urgence entre 2015 et 2017, au point de faire craindre à beaucoup d'acteurs le risque d'un saupoudrage. À titre de comparaison, le fonds d'urgence a distribué 2,8 millions d'euros d'aides en 2018. Enfin, il ne pourra bénéficier qu'aux entreprises du spectacle vivant privé ou aux entreprises subventionnées entrant dans le champ de la taxe parafiscale qui alimente le budget du CNV. Tous les festivals ne seront donc pas éligibles.

L'augmentation des coûts de sûreté et de sécurité supportés par les festivals est susceptible d'avoir des conséquences graves, qui appellent notre vigilance.

À court terme, j'identifie trois risques préoccupants :

- premièrement, celui d'une hausse du prix des billets des festivals – les Eurockéennes de Belfort ont d'ailleurs augmenté le tarif de leurs places pour l'édition 2019 – avec les risques que cela comporte, pour l'organisateur du festival, en termes de fréquentation, mais surtout des conséquences au regard de l'enjeu de démocratisation de la culture et d'accès du plus grand nombre à ce type de rassemblements ;

- deuxièmement, celui de voir les organisateurs de festivals se tourner vers les collectivités territoriales pour revoir à la hausse le montant de leurs subventions, dans un contexte où celles-ci manquent de moyens et sont bloquées par les nouvelles règles de conventionnement financier avec l'État ;

– troisièmement, celui que les organisateurs de festivals revoient leurs ambitions à la baisse et renoncent à certaines activités parallèles qu’ils mènent en marge du festival tout au long de l’année. Il serait très regrettable que les festivals ne disposent plus des ressources suffisantes pour conduire des actions d’éducation artistique et culturelle, dont ils sont pourtant devenus des acteurs importants sur les territoires.

À moyen terme, c’est la question à la fois de la pérennité et de l’indépendance des festivals qui est posée, ce qui ne serait pas sans risque pour le maintien de la diversité culturelle.

Dans ces conditions, il me semble nécessaire que nous soyons très vigilants dans les prochains mois aux évolutions qui pourraient être enregistrées à ce sujet. En tant que parlementaires, je crois que nous pourrions jouer un rôle utile en nous rapprochant chacun de nos préfets de manière à savoir s’il leur a été de nouveau demandé de faire preuve de discernement cette année et la manière dont ils entendent appliquer la circulaire. Nous pourrions tout à fait officier comme médiateurs dans le cadre des discussions entre les services déconcentrés de l’État et les organisateurs de festivals pour cette édition 2019 comme pour les suivantes. En tout cas, je ne peux que vous inviter à surveiller de près ce qui va se passer sur vos territoires. En Bretagne, j’ai pu constater combien les organisateurs de festivals étaient inquiets.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez raison, c’est un enjeu important pour nos territoires auquel il faudra que nous soyons attentifs, compte tenu de la contribution des festivals au lien social, à la diversité et au maillage territorial.

Mme Françoise Laborde. – Sylvie Robert et moi avons travaillé de concert sur ces sujets, compte tenu de ma qualité de Présidente du groupe d’études sur les arts de la scène, de la rue et des festivals en régions. Je constate qu’il n’est pas toujours facile d’obtenir des réponses de la part du ministère de la culture sur ces questions. Il est vrai que la situation est aujourd’hui paralysée et pourrait devenir dramatique si rien n’évolue. L’appel au discernement a permis de circonscrire les problèmes l’an passé ; c’est pourquoi il est important de se tourner cette année vers nos préfets pour nous assurer qu’il n’y aura pas de bouleversements préjudiciables à nos festivals. Malheureusement, les recours qui ont été déposés à l’encontre de la circulaire Collomb créent une situation de blocage car aucun des acteurs, à commencer par l’État, n’a intérêt à avancer avant de connaître la décision de la justice. Nous devons prendre en compte les inquiétudes des organisateurs de festivals et essayer de les accompagner dans nos régions.

M. Alain Dufaut. – Je suis également inquiet des blocages tous les samedis du fait des manifestations organisées à travers la France, qui paralysent totalement l’activité commerciale. Cela pourrait constituer un problème de taille pour le festival d’Avignon si la situation n’était pas réglée d’ici cette date.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Effectivement, nous partageons ces interrogations autour des manifestations des « gilets jaunes » en Normandie dans la perspective de la Grande Armada qui doit se tenir en juin prochain.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Les festivals de musiques actuelles et des arts de la rue sont les plus concernés par la question des coûts de sûreté compte tenu de leur intervention dans l’espace public.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je n’ai pas eu connaissance de cas dans lesquels un festival aurait fait appel à une collectivité territoriale pour accroître le niveau de son soutien à la manifestation. Il est évident qu’avec les nouvelles règles de contractualisation financière avec l’État et le seuil de 1,2 % qui leur est désormais imposé, les collectivités territoriales auront des difficultés à consentir des efforts supplémentaires. C’est une nouvelle fois les postes budgétaires dédiés aux activités artistiques qui en feront les frais.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Le décret « son », entré en vigueur en octobre 2018, qui vise à prévenir les risques liés aux bruits et aux sons amplifiés est une autre source d’inquiétude pour les organisateurs de festivals. Ces différentes dispositions freinent leur capacité à intervenir dans l’espace public et bouleversent leurs modèles économiques.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous relayerons ces diverses inquiétudes auprès de nos préfets. Dans le même ordre d’idées, avez-vous eu communication par ceux-ci des associations qu’ils ont soutenues avec l’enveloppe qui leur a été allouée pour venir en aide aux structures auparavant accompagnées par la réserve parlementaire ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Dans l’Essonne, la préfecture nous a spontanément transmis la liste des bénéficiaires de cette enveloppe.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour ma part, j’ai dû solliciter ma préfète. Elle m’a communiquée les critères de sélections qui seraient mis en œuvre par les commissions d’octroi des aides. Mais, le temps que cette information me parvienne, les commissions avaient déjà eu lieu, ce que je ne peux que déplorer.

La réunion est close à 10 heures.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, puis de M. Pierre Ouzoulias, vice-président -

Audition conjointe de M. Peter Boudgoust, président du groupe ARTE, et Mme Véronique Cayla, présidente du directoire d’ARTE France

La réunion est ouverte à 10 heures 05.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, après Peter Limbourg, directeur général de la Deutsche Welle, c’est le président du groupe ARTE, Peter Boudgoust, que j’ai le plaisir d’accueillir en votre nom. Il est accompagné de la présidente d’ARTE France, Véronique Cayla, ainsi que de la directrice générale d’ARTE France, Régine Hatchondo.

Quelques semaines après la signature du traité d’Aix-la-Chapelle, qui réaffirme avec force l’amitié franco-allemande et notre volonté de travailler ensemble, cette audition permet de donner un sens très concret à cet engagement politique qui remonte, je vous le rappelle, à 1963.

Le chemin parcouru par ARTE depuis une trentaine d’années est, chacun le sait, considérable. La chaîne est devenue véritablement européenne. Son audience ne cesse de progresser. Les indicateurs sont extrêmement positifs. Sa gestion a été saluée par un rapport

récent de la Cour des comptes et constitue un atout au moment où l'audiovisuel connaît une révolution numérique qui menace la création européenne et interroge sur nos valeurs.

Elle est également un atout au moment de « la guerre froide de l'information » que dénonçait récemment devant nous Marie-Christine Saragosse.

En 2019, nous devons mettre à plat l'organisation de notre audiovisuel public et moderniser la réglementation devenue obsolète qui encadre le secteur de l'audiovisuel.

Chacun s'accorde pour dire qu'ARTE peut servir d'inspiration concernant le choix de ses programmes, ainsi que la très grande avance et l'innovation prises sur le numérique.

Il est vrai que la place de cette chaîne dans la galaxie des sociétés de l'audiovisuel public ne saurait être oubliée, alors que nous nous interrogeons sur la façon de coordonner ses moyens.

Je tiens donc à rappeler notre attachement à la spécificité et à l'indépendance d'ARTE, qui constitue d'abord une initiative franco-allemande. Bien entendu, nous devons aussi avoir à l'esprit le nouveau contexte qui appelle un renforcement des coopérations et des mutualisations.

Tout l'enjeu est de trouver la voie entre le respect de la spécificité d'ARTE et l'amélioration de l'offre publique dont elle peut être l'inspiratrice. Nous serons donc attentifs aux propositions que vous allez nous faire en ce sens.

Cette audition est captée et diffusée en direct sur Internet.

Vous avez la parole.

Mme Véronique Cayla, présidente du directoire d'ARTE France. – Madame la présidente, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation. Je suis vraiment très heureuse d'être à vos côtés ce matin avec Peter Boudgoust, président du GEIE d'ARTE. Certains d'entre vous le connaissent. Peter Boudgoust avait participé au colloque intitulé *Comment réenchanter l'audiovisuel public à l'heure du numérique ?*, organisé par votre commission l'été dernier, et dont les dix recommandations qui le concluaient sont toujours d'actualité.

Aujourd'hui, nous tâcherons de vous présenter au mieux la place unique et originale qu'occupe ARTE au sein de l'audiovisuel public européen, et plus particulièrement des audiovisuels publics français et allemand.

ARTE est une chaîne à part : c'est une chaîne politique, dans le meilleur sens du terme, voulue par le Chancelier Helmut Kohl et le Président François Mitterrand il y a près de 30 ans, au cours d'un sommet franco-allemand, pour rapprocher nos deux pays, qui se sont beaucoup affrontés au cours du XX^e siècle.

ARTE n'est pas une chaîne allemande, tout le monde le sait, mais ce n'est pas non plus une chaîne française, et on ne le sait pas toujours en France. ARTE est une chaîne franco-allemande dotée d'une mission européenne de rapprochement des peuples d'Europe par la culture. Cette mission est clairement décrite dans le traité interétatique signé par le Président de la République française avec les seize *Länder* allemands en 1990. Elle repose sur

un principe d'indépendance, aussi bien statutaire, financière qu'éditoriale, sur laquelle Peter Boudgoust reviendra dans un instant.

ARTE est une création politique très originale, qui n'a pas d'équivalent dans le monde, une chaîne à cheval sur deux pays, deux cultures, deux langues, et dotée d'une mission claire qui la dépasse : l'Europe.

M. Peter Boudgoust, président du groupe ARTE. – Madame la présidente, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je veux tout d'abord vous remercier chaleureusement pour cette invitation. C'est un plaisir pour moi d'être ici aux côtés de Véronique Cayla pour vous présenter les activités de la chaîne ARTE.

J'ai la chance de présider ARTE GEIE aux côtés de Régina Hatchondo, par ailleurs directrice générale d'ARTE France.

Ainsi que l'a souligné Véronique Cayla, la mission d'ARTE en tant que chaîne culturelle européenne est une mission historique, dont l'Allemagne et la France ont reconnu l'urgence, et à laquelle nous devons faire honneur ensemble. La structure unique du groupe ARTE s'explique par la nécessité d'unir deux systèmes politiques et deux systèmes de radiodiffusion différents, ainsi que deux concepts différents.

Dès le début, ARTE a été financée sur une base paritaire par les contributions de radiodiffusion des deux pays. Le groupe ARTE est composé des deux membres nationaux ARTE France et ARTE Deutschland, qui forment la centrale ARTE GEIE. Les deux pôles fournissent 40 % des programmes à parts égales, les 20 % restants étant produits par ARTE GEIE lui-même. Le journal d'information quotidien, *ARTE Journal*, est quant à lui fourni par la rédaction franco-allemande.

Comme nous l'avons également mentionné, les systèmes de médias publics de nos deux pays sont fondés sur des compréhensions différentes de la relation à la politique. Depuis le début, la structure démocratique de la République fédérale d'Allemagne a été conçue pour éviter une trop forte concentration des pouvoirs.

Cette attitude à l'égard de l'engagement de l'État, en particulier dans le domaine des médias et de l'information, se reflète dans le principe historique d'indépendance. Aujourd'hui encore, la politique et la société allemande s'accordent à reconnaître que l'indépendance des médias et leur mission de formation de l'opinion ne peuvent être garanties que s'il existe une distance vis-à-vis de l'État.

Cette logique se reflète également dans le système de financement de la radiodiffusion publique. En Allemagne, les radiodiffuseurs ne sont pas financés directement par le budget de l'État, mais par la contribution audiovisuelle. La commission pour la détermination des besoins financiers des radiodiffuseurs (KEF) est chargée de l'évaluation des besoins financiers des radiodiffuseurs. C'est une commission indépendante, qui ne dépend pas de l'État et qui finance les besoins de la ZDF, de l'ARD, d'ARTE Deutschland et de la Deutschlandradio.

Seule la Deutsche Welle, en tant que radio-télévision allemande destinée à l'étranger, fait exception et est financée par les recettes fiscales fédérales. C'est la KEF qui, en cas de besoin, conseille aux seize gouvernements des *Länder* allemands d'ajuster la

contribution à la radiodiffusion, une éventuelle modification devant être approuvée par les parlements des seize *Länder*.

En effet, selon la Constitution, les *Länder* n'ont pas véritablement le droit de contredire la KEF. L'engagement financier porte sur quatre ans, ce qui permet un financement sécurisé sur plusieurs années.

ARTE doit non seulement prendre en compte ces différentes attitudes vis-à-vis des médias publics, mais aussi les différents calendriers et modalités d'adoption du budget national. Raison de plus pour considérer ARTE comme l'exemple même d'une coopération franco-allemande qui a réussi à transformer ses différences en synergies, et qui connaît le succès partout en Europe.

Mme Véronique Cayla. – Dès son début, dans les années 1990, la priorité d'ARTE a été de doter la France et l'Allemagne d'une mémoire commune grâce aux documentaires – genre majoritaire qui représente plus de 50 % de la grille de programmes – et aux coproductions entre nos deux pays puis avec nos voisins. Plus de 80 % des programmes d'ARTE sont en effet européens.

Tout ce travail autour des documentaires nous a permis de réunir une dizaine de chaînes publiques européennes partenaires d'ARTE, dotées chacune d'un fonds de coproduction. Dans ce cadre, en 2018, nous avons notamment diffusé le documentaire *1918-1939, les rêves brisés de l'entre-deux-guerres*, une coproduction d'ARTE avec une dizaine de chaînes publiques européennes, dont l'ARD, la ZDF, la RTBF et bien d'autres.

Cette mémoire une fois formée, nous avons voulu porter un regard commun sur l'avenir de nos sociétés européennes grâce à la fiction, qui est un vecteur puissant d'expression de l'imaginaire de chacun. C'est pourquoi nous ne diffusons pas de fictions américaines. Nous ne diffusons que des séries européennes contemporaines ou d'anticipation.

Nous avons ainsi programmé, les jeudis 2 et 9 mai, notre nouvelle série *Eden*, coproduite avec l'ARD, qui interroge la crise migratoire. Nous avons diffusé, en janvier, la série *Il miracolo*, réalisée par le grand romancier italien Niccolò Ammaniti, en coproduction avec Sky Italia.

En parallèle, nous avons développé un pôle d'information avec une rédaction paritaire – quinze Français, quinze Allemands – tournée vers l'Europe et le monde, sans faits divers ni « chiens écrasés » mais, au contraire, avec de multiples regards croisés, ce qui nous a permis de construire une information bien spécifique, fondée sur le recul et la réflexion, à l'inverse de la plupart des chaînes d'information.

Après la mémoire, grâce au documentaire, l'imaginaire, grâce à la fiction et l'actualité, grâce à l'information, il était temps de devenir une chaîne européenne.

M. Peter Boudgoust. – Le projet ARTE n'a pas seulement été conçu pour un public cible en Allemagne et en France, mais a toujours eu en tête un horizon européen.

ARTE a utilisé les nouvelles possibilités de la digitalisation pour étendre son offre non-linéaire à son public européen, ce qui n'était pas possible à l'époque de la création de la chaîne, du fait des contraintes technologiques. Un exemple en est l'élargissement à quatre langues supplémentaires. Depuis treize ans, ARTE a réalisé de grands pas en direction du public européen.

Grâce à un financement supplémentaire de la part de l'Union européenne, une sélection de l'offre en ligne est désormais disponible avec des sous-titres en anglais, en espagnol, en polonais et en italien. Ces quatre langues supplémentaires représentent aujourd'hui un quart de l'ensemble des téléchargements en vidéo de l'offre en six langues. ARTE touche ainsi 70 % des Européennes et Européens, qui peuvent regarder la chaîne dans leur langue maternelle. Ceci contribue de manière significative à la création d'une sphère publique européenne dans le domaine des médias publics.

En tant que vitrine pour les contenus européens, ARTE offre une valeur ajoutée qui est également reconnue comme telle par l'Union européenne. Si nous pouvons nous réjouir des perspectives positives de financement à long terme du sous-titrage, nous ne nous limitons pas pour autant à ce projet. Au-delà, ARTE s'engage aussi auprès de son public pan-européen. 85 % de ses programmes sont d'origine européenne. D'ailleurs, la chaîne a réussi à mettre en place un réseau vivant de neuf chaînes européennes de service public, des chaînes représentées dans les comités d'ARTE en tant que membre consultatif dans le cadre d'accords d'association couvrant la Finlande, l'Italie, l'Espagne, etc.

Ces diffuseurs partenaires, ainsi qu'ARTE, s'efforcent de répondre à l'intérêt croissant pour la coopération européenne et de développer les coproductions européennes. Quelques exemples importants ont déjà été cités. ARTE poursuit ainsi une stratégie de coopération européenne depuis la création de la chaîne, stratégie dont on parle actuellement beaucoup dans nos deux pays.

Face à la résurgence des mouvements nationalistes et populistes, la mission éducative du service public de radiodiffusion est plus pertinente que jamais. De nombreuses voix dans le domaine des médias et de la politique se sont fait entendre et appellent à la création d'une plateforme européenne afin d'unir leurs forces et de refléter les diverses perspectives.

En tant que chaîne culturelle européenne, ARTE s'est tournée vers ses actionnaires, France Télévisions, ZDF et ARD, dans le cadre de ses réflexions sur le traité d'Aix-la-Chapelle. Pour cette plateforme européenne, ARTE dispose d'une expertise européenne grâce à l'offre en ligne en six langues qu'elle souhaite mettre en service. Ainsi, la chaîne peut fonctionner comme le noyau du service public de la radiodiffusion en Europe pour les projets destinés à des publics cibles européens. Nous visons donc un élargissement de notre programme, grâce aux contenus de nos actionnaires, au service d'une offre riche et de qualité en Europe.

Cette idée a dépassé le cadre du projet. Une première réunion de travail a eu lieu pour discuter du cadre d'une telle plateforme européenne avec les sociétés France Télévisions, ZDF et ARD. Nous sommes très confiants pour la suite.

Mme Véronique Cayla. – ARTE est une chaîne qui se porte bien. En matière d'audience, 2018 a été une année exceptionnelle pour la chaîne.

En France, ARTE affiche 2,4 % de parts d'audience, soit une hausse de 9 % par rapport à 2017. L'audience numérique a progressé en 2018 de façon très importante, avec une croissance de 50 %. En Allemagne, 2018 confirme également la bonne santé d'ARTE, avec 1,1 % de parts de marché. En Europe, ARTE a triplé son audience en 2018 dans ces quatre nouvelles langues. ARTE s'impose ainsi comme la chaîne culturelle de référence en Europe.

À cet égard, ARTE est particulièrement mobilisée à un mois des élections, qui seront déterminantes pour l'avenir de l'Union européenne. Nous proposons sur notre site un nouveau média spécifiquement dédié aux élections européennes, *Europe 2019*. Le 16 avril, nous diffuserons le documentaire sur le Brexit, qui nous plongera au cœur des négociations menées par Michel Barnier. Le 4 mai, nous diffuserons *24 heures Europe*, un documentaire d'une durée de 24 heures, coproduit avec plusieurs de nos partenaires européens, qui donnera la parole aux Européens d'aujourd'hui. Puis, au cours d'une soirée autour d'Erasmus, nous proposerons le documentaire *Comment Erasmus m'a changé*, une coproduction de cinq chaînes publiques européennes.

Dans le contexte foisonnant de l'offre et de concurrence aiguë entre les différentes chaînes, en Europe comme ailleurs, ces résultats confortent clairement la stratégie éditoriale de la chaîne.

2018 a également été une année exceptionnelle en matière de prix dans les festivals. Après la Palme d'or spéciale à Cannes, pour le dernier film de Jean-Luc Godard, nous avons obtenu l'Ours d'or à Berlin pour le film *Synonymes*, de nombreux César pour de jeunes talents français, le prix du public à l'occasion du festival Séries Mania pour *Mytho*, et beaucoup de prix à l'international pour nos créations numériques.

Par ailleurs, l'action d'ARTE a été saluée par la Cour des comptes – ce qui est toujours satisfaisant – non seulement pour sa bonne gestion, mais aussi pour sa stratégie éditoriale et numérique. La Cour des comptes souligne « *le rôle important de la chaîne dans le soutien à la création et son rôle de pionnier dans le numérique* ».

Enfin, ARTE France travaille de mieux en mieux avec ses partenaires de l'audiovisuel public, comme le lui a d'ailleurs recommandé la Cour des comptes. En effet, la vocation européenne d'ARTE, inscrite dans son traité fondateur, ne l'empêche pas de collaborer avec ses partenaires de l'audiovisuel public. Les relations avec France Télévisions s'intensifient. Nous avons créé ensemble un comité de concertation qui nous permet déjà une meilleure coordination de la programmation. Ceci a été fait avec succès pour les hommages rendus récemment à Michel Legrand, Karl Lagerfeld, et Agnès Varda.

Il est intéressant de noter que ces programmations ne se cannibalisent pas, bien au contraire. Grâce à une communication commune de France Télévisions et d'ARTE, elles se nourrissent l'une l'autre et permettent aux Français de bénéficier d'une offre plus complète sur des moments qui ont marqué notre Histoire.

Le comité de concertation nous permettra aussi d'identifier des projets de coproduction, en particulier pour les documentaires historiques, et dans le respect du principe de la primo-diffusion pour ARTE, telle qu'elle s'applique en Allemagne, avec la ZDF et l'ARD.

Par ailleurs, nous travaillons avec France Télévisions à la création d'une offre éducative commune qui accueillera je l'espère prochainement sous une même marque ombrelle l'offre à destination du grand public de France Télévisions – Francetv Éducation –, et l'offre à destination des élèves et des enseignants d'ARTE - Educ'ARTE -, qui sera présente dans 1 000 établissements de France et d'Europe d'ici la fin de cette année.

Nous travaillons régulièrement avec nos autres partenaires de l'audiovisuel public, comme avec Radio France, avec qui nous réalisons beaucoup d'opérations communes, en

particulier dans les festivals. Il est vrai qu'ils ont le son et que nous avons l'image. Il est donc assez facile de se retrouver.

Nous travaillons également avec France Médias Monde, avec qui nous avons créé un espace commun, ARTE France en espagnol, qui fonctionne déjà très bien, aussi bien en Amérique latine que dans toute l'Europe. Nous prenons part aux différents chantiers de l'audiovisuel public initiés par le ministère de la culture, dont Culture Prime et l'Atelier numérique de l'audiovisuel public, qui réunissent toutes les chaînes publiques françaises.

M. Peter Boudgoust. – Les trois pôles d'ARTE s'efforcent non seulement de combiner continuellement au mieux deux systèmes différents, mais prouvent également qu'ils exploitent ces énergies au profit des programmes.

Ainsi que je l'ai dit, la structure d'entreprise du groupe ARTE est si bien pensée que les exigences nationales sont appliquées, tout en rendant possible la coopération transfrontalière européenne.

J'ai eu l'occasion, lors d'une rencontre, de dire à M. Franck Riester, ministre de la culture, que nous sommes préoccupés par le projet de réforme actuellement en discussion en France et ses conséquences pour le groupe ARTE.

Le principe d'indépendance constitue, en Allemagne, la base indispensable pour permettre le travail des médias publics, et s'inscrit dans l'esprit des textes fondateurs. Ceux-ci prévoient une indépendance financière et éditoriale des trois entités du groupe que sont ARTE France, ARTE Deutschland et ARTE GEIE.

Comme vient de le dire Véronique Cayla, ARTE, avec ses coproductions de renommée internationale et son programme cosmopolite, est le symbole même de la télévision créative, et a conquis une place solide dans le paysage médiatique européen, dans les secteurs linéaire et non-linéaire.

Ceci a été rendu possible grâce à l'indépendance des trois pôles d'ARTE, raison pour laquelle nous attachons une grande importance à cette notion et au fait de considérer ARTE comme un groupe européen uni.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Merci pour vos présentations très argumentées et harmonieuses, à l'image d'ARTE.

La parole est à notre rapporteur des crédits de l'audiovisuel.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur des crédits de l'audiovisuel. – Madame la présidente, monsieur le président, je voudrais saluer le travail réalisé par les équipes d'ARTE et apporter mon soutien au média culturel européen multisupport qu'est devenue la chaîne franco-allemande.

Alors que la gestion des entreprises de l'audiovisuel public, comme leur stratégie, en particulier dans le domaine du numérique, font aujourd'hui débat, il convient de souligner qu'ARTE fait exception, comme l'a précisé le récent rapport de la Cour des comptes, selon lequel « *la gestion financière de l'entreprise n'appelle pas de commentaire particulier* ». Nul doute que d'autres entreprises publiques aimeraient recevoir une appréciation de cette teneur.

Pour autant, les défis ne sont pas minces pour ARTE, qui est confrontée, comme le reste de l'audiovisuel public, à la révolution des plateformes numériques, avec deux enjeux particuliers, l'eupéanisation du média grâce au numérique, et une meilleure intégration à l'audiovisuel public.

Concernant l'eupéanisation et le développement numérique, vous avez évoqué la création d'une plateforme commune européenne associant, du côté français, France Télévisions et ARTE France et, du côté allemand, ARTE Deutschland et les sociétés ZDF et ARD.

Ma question porte sur les risques liés à la multiplication des plateformes publiques. Est-il raisonnable pour le service public de vouloir mener en parallèle ce projet européen numérique, de créer une plateforme payante SALTO avec les chaînes privées, à laquelle ARTE pourrait apporter des documentaires, et de continuer à développer en parallèle des plateformes spécifiques comme France.tv et ARTE.tv ?

Existe-t-il un débat à ce sujet entre les différents acteurs ? Cette floraison d'initiatives n'illustre-t-elle pas la nécessité de mieux coordonner les stratégies publiques dans le numérique ?

Mme Véronique Cayla. – La plateforme sur laquelle nous travaillons depuis plusieurs mois est une plateforme européenne qui n'a rien à voir avec les plateformes nationales. ARTE a une dimension européenne, et c'est d'abord dans ce cadre que nous voulons développer au minimum une plateforme bilingue.

Mme Régine Hatchondo, directrice générale d'ARTE France. – Comme vient de le dire Véronique Cayla, SALTO a une vocation nationale. D'ailleurs, lorsque la présidente de France Télévisions s'exprime, elle dit bien qu'elle pense qu'il existe, en regard de la montée en puissance de plateformes telles que Netflix, Amazon, Disney ou Fox, une place pour une offre locale.

Nous pensons qu'il y a également une place pour une offre européenne. Il ne s'agit pas de faire de la concurrence aux plateformes américaines, dont on sait qu'elles représentent chaque année des milliards d'investissements et d'acquisition de droits, mais de réunir le meilleur des chaînes publiques européennes multilingues et de les mettre à disposition des citoyens européens.

Le digital nous offre aussi la possibilité d'une communication bien moins chère qu'auparavant lorsqu'on sait s'emparer des réseaux sociaux dans chaque pays européen. Ceci nous permettrait de toucher les jeunes citoyens, qu'on est en train de perdre à propos de certains sujets de fond comme le sens européen, la connaissance, les repères historiques, etc.

M. Peter Boudgoust. – J'ai eu hier une discussion avec Peter Limbourg au sujet du projet de France Médias Monde et du projet de la Deutsche Welle. Nous nous sommes accordés sur le fait qu'il s'agit de sujets qui se complètent. Nous nous adressons en effet à des cibles différentes, avec des contenus différents. Le projet de France Médias Monde et de Deutsche Welle s'adresse surtout à un public plus jeune. C'est une plateforme interactive qui doit utiliser Facebook. Notre contenu culturel s'adresse à un autre public, et nous souhaitons avoir une plateforme classique audiovisuelle.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur des crédits de l'audiovisuel. – Concernant plus précisément une meilleure intégration de l'audiovisuel public, l'actionnariat d'ARTE France est aujourd'hui éclaté et peu investi dans la société. Si une intégration d'ARTE France dans une *holding* publique en tant que filiale ne nous semble pas opportune, la réunion des participations de France Télévisions – 45 % du capital –, Radio France - 15 % -, et de l'INA - 15 % - permettrait à la *holding* de détenir 75 % du capital d'ARTE France. Que penseriez-vous du fait que ce nouvel actionnaire se limite à trois actions, dans le respect de l'indépendance d'ARTE : favoriser une stratégie coordonnée et ambitieuse dans le numérique, développer les coopérations dans la production et mettre en œuvre des synergies dans les fonctions support pour rechercher des optimisations, pour ne pas dire des économies ?

Mme Véronique Cayla. – ARTE repose avant tout, comme Peter Boudgoust l'a rappelé dans sa présentation, sur un principe d'indépendance auquel nous sommes tous très attachés, en particulier la partie allemande, pour des raisons historiques. L'indépendance se juge sur plusieurs critères : indépendance éditoriale, indépendance financière, mais aussi indépendance statutaire. C'est pourquoi aucune partie d'ARTE n'est sous la domination d'un pays quelconque sur le plan capitalistique.

M. Peter Boudgoust. – Rien ne s'oppose à une plus grande coopération, par exemple sous forme de coproductions ou de contenus audiovisuels. Naturellement, il faut respecter le principe de la primo-diffusion. C'est un point très important pour les Allemands. L'indépendance éditoriale ou financière est essentielle pour le fonctionnement du groupe.

Mme Régine Hatchondo. – Le fait d'ajouter la part des actionnaires dans le capital d'ARTE France, qui permettrait effectivement de constituer une majorité de 75 %, contredit totalement l'esprit du traité interétatique. En Allemagne, ARTE France dispose de deux actionnaires à parts égales, l'ARD pour 50 %, la ZDF pour 50 %, afin qu'il n'y ait pas d'actionnaire majoritaire. Sur le plan juridique et politique, c'est un point extrêmement sensible. C'est pour cela, à l'origine, que la répartition des parts a été faite de façon que personne ne soit majoritaire.

Par ailleurs, vous vous posez la question de savoir si une *holding* pourrait favoriser une stratégie ambitieuse dans le domaine numérique. Sur ce point, il me semble qu'ARTE a été plutôt précurseur dans ses partenariats avec France Télévisions et l'ensemble de l'audiovisuel public – Culture Prime, Radio-France... Nous pouvons aller plus loin. Il n'y a de notre part aucune réserve sur ce point. Il nous paraît cependant plus intéressant de collaborer sur des projets que de répondre aux objectifs d'une gouvernance qui ne respecterait pas le traité franco-allemand.

Enfin, développer des synergies sur les fonctions-supports classiques d'une entreprise n'apporterait que des économies très minimes. Les gros enjeux concernent la cybersécurité, l'informatique, sur lesquelles on collabore. Le marché de la cybersécurité couvre aujourd'hui l'ensemble de l'audiovisuel public. La formation, part important de notre activité, regroupe l'ensemble de l'audiovisuel public entre les mains de l'INA.

La mutualisation est donc en œuvre dans ces domaines. L'intérêt est mince concernant la paie ou la comptabilité.

M. Peter Boudgoust. – La structure capitalistique du GEIE ARTE n'est pas comparable à une *holding*. L'ARD et la ZDF sont des concurrents. L'ARD est elle-même composée de neuf radiodiffuseurs régionaux constitués en association pour créer un

programme national. Pour ARTE, tel projet de coproduction est refusé par une chaîne allemande et accepté par une autre. Le paysage audiovisuel est très libre et soumis à la concurrence, sur la base du principe de primo-diffusion d'ARTE en Allemagne. Cela rend ARTE Deutschland relativement indépendant par rapport aux autres chaînes.

Par ailleurs, ARTE Deutschland n'est pas financée à partir de l'ARD ou de la ZDF. ARTE Deutschland soumet ses besoins financiers à la KEF et, très souvent, sa dotation est supérieure à celle de l'ARD et de la ZEF. C'est une grande différence par rapport à une *holding*. L'Allemagne s'inquiète vraiment de la mise en place d'une éventuelle *holding*, qui met en danger les principes d'indépendance et de liberté – même si cela part d'un bon sentiment.

Mme Véronique Cayla. – Je peux vraiment vous assurer que le succès d'ARTE, en dehors de la qualité des équipes, est dû avant tout à son indépendance. C'est ce qui a permis à ARTE de se développer, en particulier dans le domaine du numérique et de l'Europe. Sans cela, ces deux projets fondateurs n'auraient pu être menés à bien à ce rythme, et on serait comme les autres.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur des crédits de l'audiovisuel. – Ma dernière question concerne la gouvernance d'ARTE et le contrôle que le Parlement doit pouvoir exercer sur la gestion de l'entreprise.

La spécificité de l'entreprise a longtemps expliqué l'absence d'informations précises sur la gestion du GEIE à Strasbourg. Pouvez-vous nous confirmer qu'une procédure d'audit externe du GEIE sera bientôt mise en place, en lien avec les cours des comptes française et allemande ?

M. Peter Boudgoust. – Nous sommes en effet en train de conclure un accord sur la base des usages en vigueur dans les institutions internationales. ARTE GEIE sera entendue par les cours de comptes française et allemande. Un audit économique externe a d'ores et déjà eu lieu.

M. Pierre Ouzoulias, président. – La parole est aux commissaires.

Mme Catherine Dumas. – Madame la présidente, monsieur le président, nous avons pris bonne note qu'ARTE se porte bien face à la multiplication de l'audience numérique en Europe.

J'ai été également très intéressée d'apprendre que vous allez accompagner les élections européennes. C'est en effet très important pour les parlementaires.

Je voudrais revenir sur la question de l'éventuelle perte d'indépendance que vous redoutez et sur le traité fondateur d'ARTE. J'aimerais obtenir davantage d'explications, car les législateurs que nous sommes doivent savoir comment avancer sur ce point.

Le Gouvernement étudie la possibilité de réunir l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public. J'ai lu tout récemment que vous avez interpellé le ministre de la culture à ce sujet. Où en êtes-vous sur ce point ?

Mme Véronique Cayla. – Ce n'est pas ARTE France qui est intervenue sur ce sujet, car nous ne connaissons pas encore le projet. Peter Boudgoust, de manière préventive, interrogé par le ministre de la culture, a cependant souhaité lui dire que le principe de

l'indépendance était fondamental pour la partie allemande, la partie française étant du même avis.

Je peux vous assurer que cette indépendance a véritablement été fondamentale, alors que ce projet de *holding* avait déjà été évoqué en 2000, à l'initiative de la partie allemande.

M. Peter Boudgoust. – En tant que président d'ARTE GEIE, je suis responsable du bon fonctionnement du groupe. Cela nous oblige à considérer l'histoire d'ARTE. À l'époque de sa fondation, les deux pays se sont mis d'accord pour ne pas créer une structure hybride dans le secteur audiovisuel mais respecter les particularités des deux systèmes audiovisuels et de garantir leur absolue indépendance.

Les actionnaires sont bien évidemment coresponsables du bon fonctionnement d'ARTE, et c'est ARTE GEIE qui veille au respect de tout cela. Une autorité étatique ne pourra décider seule de quoi que ce soit. C'est le principe de base du contrat qui a fondé ARTE. C'est pourquoi j'ai eu cette conversation avec M. Riester. Je regrette d'ailleurs que cette information ait été rendue publique – mais peu importe, cela ne nous surprend plus. C'est ainsi...

M. Michel Laugier. – Monsieur le président, madame la présidente, vous avez parlé d'une diffusion en six langues et affirmé que vous couvriez 70 % du territoire européen. Que comptez-vous faire pour les 30 % qui restent ? D'autres langues sont-elles prévues ?

En second lieu, la suppression de la redevance, que l'on évoque ici ou là, peut-elle remettre en cause certains financements ?

Par ailleurs, la réforme de l'audiovisuel français concerne aussi l'outre-mer, qui est remise en question avec la suppression éventuelle de France Ô. Comment intervenez-vous aujourd'hui dans les DOM-TOM ?

Enfin, vous avez parlé des élections européennes. Je crois savoir que vous n'êtes pas soumis au contrôle du CSA. Comment réglez-vous les choses en matière d'élections, tant du point de vue du temps de parole que de la ligne éditoriale ?

Mme Véronique Cayla. – Nous prenons soin de produire beaucoup de programmes qui concernent directement l'outre-mer – fictions, informations, etc. Nous venons en outre de diffuser une grande fiction en six épisodes qui a très bien marché outre-mer, ainsi qu'en métropole, *Le Maroni*. Nous continuerons à travailler avec ces équipes. Offrir de tels programmes est ce que nous pouvons faire de mieux. Si on peut apporter davantage de technicité et de qualité dans notre diffusion outre-mer, nous le ferons chaque fois que cela nous sera demandé.

Concernant la réglementation, celle-ci ne nous est pas appliquée du fait de notre statut indépendant, mais nous l'appliquons sans y être contraints, et je crois que nous faisons aussi bien que si nous y étions obligés. Nous respectons par exemple parfaitement la chronologie des médias alors que rien ne nous y oblige, et nous contribuons au cinéma à hauteur de 3,5 %, dépassant ainsi l'obligation de 3,2 %. C'est ainsi pour tous les sujets. Nous avons toujours été favorables aux obligations de production. Dans le contexte mondial actuel, le fait qu'une part importante de financement aille à la création nous paraît fondamental. Nous sommes, là aussi, au-dessus des obligations.

Que dire enfin de la redevance ? Ce qui nous importe, c'est un financement stable. Nous n'avons pas la science infuse en la matière. Nous souhaitons simplement qu'il existe toujours une ressource pérenne pour le service public audiovisuel français, y compris pour ARTE.

M. Peter Boudgoust. – En matière de protection de la jeunesse, la réglementation est différente dans les deux pays, mais le service juridique veille que ces principes soient respectés. Il ne serait pas possible d'utiliser une procédure hybride. Nous ne voulons pas créer un monstre bureaucratique.

Par ailleurs, recourir à un plus grand nombre de langues dépend des financements. Le sous-titrage coûte déjà beaucoup d'argent, mais l'Union européenne nous consent à ce titre quelques moyens. À terme, il est bien entendu souhaitable d'élargir l'offre de langues.

Mme Colette Mélot. – Je salue la réussite de la chaîne franco-allemande à vocation culturelle européenne. C'est une réalisation audiovisuelle unique et exemplaire, de même que la plateforme européenne bilingue.

Les jeunes désertant les chaînes classiques, je voudrais connaître vos actions de communication, en dehors de votre stratégie ambitieuse pour le numérique qui vise la jeunesse. Avez-vous des relations avec l'enseignement supérieur, les universités, les jeunes investis dans les relations franco-allemandes par exemple ?

Au-delà, quelle est l'audience d'ARTE ? Ne concerne-t-elle qu'une certaine élite ? Enregistre-t-on un élargissement de celle-ci ?

Mme Véronique Cayla. – Élargir notre audience est pour nous fondamental. C'est ce que l'on a fait en huit ans, en accroissant considérablement notre présence dans l'ensemble de l'audiovisuel public français et en augmentant de 60 % notre audience depuis 2011 ou 2012.

Nous avons toujours considéré que ce développement devait se faire par le rajeunissement. Pour ce faire, il nous fallait aller chercher le public jeune sur les supports sur lesquels il se trouve. C'est pourquoi nous avons mené cette politique de développement numérique. Nous sommes la première chaîne à être délinéarisée de façon aussi fondamentale. Les résultats s'en ressentent.

Malheureusement, les outils de mesure ne sont pas appropriés. On ne peut additionner des audiences en nombre de vidéos vues et des audiences en nombre de téléspectateurs pour obtenir une audience globale. On est donc obligé d'établir des comparaisons support par support. On voit qu'on se développe considérablement et qu'un public jeune fréquente les nouveaux supports, en particulier les réseaux sociaux. Si la moyenne d'âge est assez élevée pour ce qui est de la diffusion télévisuelle, elle l'est deux fois moins sur les réseaux sociaux et le numérique.

Il n'y a pas d'autre manière de faire, sous peine de perdre le public plus âgé sans gagner les jeunes. Pour éviter cette situation, nous produisons aussi pour les réseaux sociaux, de façon à avoir des programmes faits pour les jeunes.

Nous avons actuellement une programmation sur le hip-hop diffusée sur Internet et les réseaux sociaux. On intègre de petites fenêtres à l'antenne pour en faire état. Le hip-hop représente en France la musique la plus demandée par le public dans son ensemble.

M. Peter Boudgoust. – C’est ARTE France qui a impulsé la stratégie non-linéaire. L’Allemagne voit cela avec beaucoup de respect et un peu d’envie…

ARTE est très en avance en matière de plateformes, dont l’esprit s’éloigne des canaux classiques de l’offre audiovisuelle. C’est plus simple à mettre en place dans une petite maison que dans une grande.

Par ailleurs, ARTE ne souhaite pas s’adresser aux élites, mais à ceux qui sont curieux, les jeunes en particulier.

Mme Régine Hatchondo. – Nous sommes également très présents dans le domaine de la réalité virtuelle. Nous avons créé la première application de réalité virtuelle en France et venons de gagner un prix à South by Southwest, festival américain parmi les plus connus en matière de jeux vidéo, de réalité virtuelle, d’expériences immersives, etc.

Nous avons lancé la deuxième saison de *Loulou* sur YouTube, que plus de 4 millions de personnes ont suivie. Nous sommes partout, avec des programmes très différents, dont certains n’ont rien à voir avec l’antenne. Nous disposons de 25 chaînes ARTE sur YouTube et faisons en sorte de familiariser le jeune public avec le *replay* ou ARTE elle-même.

Mme Véronique Cayla. – Nous avons une chance extraordinaire dans ce monde numérique et mondialisé, c’est de disposer d’une marque connue. En France, ARTE est la cinquième ou sixième marque la plus connue tous secteurs confondus. Cette force nous permet de ne pas être noyés dans un univers numérique sans fin, qui se dilue un peu partout. Grâce à tout le travail que nous réalisons, nous avons devant nous un avenir relativement serein.

Mme Claudine Lepage. – Je salue le travail d’ARTE, dont je suis une fidèle téléspectatrice depuis trente ans, tant en Allemagne qu’en France. On regarde ARTE pour son rapport à la politique, tout à fait rafraîchissant, qui sort de la politique politicienne, pour son rapport avec la culture, les documentaires, pour les soirées thématiques et surtout pour sa dimension européenne, qui permet de voir des émissions sur l’Europe et la vie des autres Européens.

L’élargissement de la plateforme à d’autres langues est une nécessité que vous êtes les seuls à avoir saisie.

Enfin, s’agissant de la réforme de l’audiovisuel, nous ne connaissons pas non plus le texte de loi, et nous comprenons très bien votre crainte de perdre votre indépendance rédactionnelle et financière, ainsi que votre âme. Vous pouvez être sûrs que vous aurez le soutien de notre groupe dans cette réforme !

M. Pierre Ouzoulias, président. – Et sans doute celui du Sénat !

Mme Véronique Cayla. – Merci pour cette déclaration. Il est pour nous très agréable de l’entendre et rassurant pour notre avenir.

S’agissant des élections européennes, nous avons créé un nouveau média, *Europe 2019*, que vous pouvez trouver sur notre site. Il s’agit d’une information quotidienne importante fabriquée par la rédaction franco-allemande, qui apporte uniquement des informations sur ce sujet. On l’a fait en pensant aux jeunes, à ceux qui ne vont plus beaucoup

sur l'antenne, de façon qu'ils se sentent concernés par ARTE. Ce média fonctionne depuis environ trois semaines. Je suis très fière de cette création. C'est une offre délinéarisée, comme le préfèrent les jeunes.

Par ailleurs, cela ne fait guère que deux ans que nous avons six langues. Il nous reste du travail pour le faire savoir ! 70 % du public européen peut nous regarder dans sa langue maternelle. Nous sommes très contents de ce résultat et ferons tout pour atteindre les 90 % ou les 100 %, après quoi nous irons chercher d'autres petites langues qui n'ont pas accès à ARTE, et qui sont prêtes à mener des expériences.

Mme Françoise Laborde. – Au nom de mon groupe, je souhaite apporter tout mon soutien à ARTE. En effet, nous ne connaissons pas les contours du texte qui doit nous être soumis prochainement, mais c'est l'indépendance qui prime, symbole et garantie de la création culturelle. Je vous remercie donc pour cette audition très intéressante.

M. André Gattolin. – Monsieur le président, madame la présidente, a-t-on une idée de l'audience en matière linéaire ? Il est extrêmement compliqué, on le sait, d'avoir une évaluation réelle des publics touchés. Dispose-t-on de données au niveau européen ?

Par ailleurs, on a évoqué l'idée d'intégrer éventuellement ARTE France dans un ensemble télévisuel plus large. Je comprends qu'il existe des logiques de production et d'identité propres à ARTE France, mais je ne vois pas en quoi l'intégration d'ARTE France dans un ensemble plus large comprenant les autres chaînes publiques françaises poserait problème, puisque c'est actuellement le cas en Allemagne.

Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. Peter Boudgoust. – Rien ne dit qu'il n'y aura pas de coopération plus étroite entre les différentes entités. Je vous ai parlé du réseau de nouveaux partenaires européens avec lesquels nous travaillons intensément. Bien évidemment, tout ce qui contribue à une utilisation plus intense de l'offre audiovisuelle est positif. On n'ignore pas ce genre de possibilité, mais la coopération avec ARD et ZDF laisse à ARTE Deutschland une entière liberté par rapport au contenu. C'est ARTE qui le choisit. Avec une *holding*, cette liberté n'existera plus.

Par ailleurs, ARTE Deutschland dispose d'un budget indépendant. L'ARD et la ZDF ne peuvent imposer qu'ARTE Deutschland ne reçoive qu'un certain pourcentage du budget global. Nous avons besoin d'un financement réciproque des deux côtés. Ce principe serait mis en danger par une *holding*, avec une structure hiérarchique qui ferait perdre sa liberté à ARTE Deutschland. Ce sont là nos principales inquiétudes.

Cela n'empêche nullement une coopération plus étroite avec France Télévisions, ni les coproductions, avec le principe d'une priorité aux diffusions sur ARTE en Allemagne. Sans cela, ARTE, chaîne la plus petite, risque de perdre son image de marque, et cela signerait sa fin.

Mme Véronique Cayla. – Nous avons acquis une certaine force en travaillant ensemble depuis longtemps. ARTE s'adresse à un public franco-allemand et maintenant européen, et les chaînes nationales s'adressent à un public national. C'est une différence de fond qui nous incite à avoir des programmes non pas contradictoires mais différents. Il faut accepter cette différence, car c'est sur celle-ci qu'on crée l'Europe.

Par ailleurs, nous avons appris à respecter ces différences et à faire en sorte que « *nos différences deviennent des synergies* », pour reprendre une formule de Peter Boudgoust. Nous ne cherchons pas à les neutraliser mais, au contraire, à nous appuyer sur elles. C'est ainsi que les audiences s'accroissent, non seulement en France et en Allemagne, mais aussi dans le reste de l'Europe.

Mme Régine Hatchondo. – Le nombre de téléspectateurs en France et en Allemagne représente 22 millions par semaine. Pour 2018, on est à 55 millions de vidéos vues par mois.

Mme Véronique Cayla. – Notre taux de développement est de 50 % par an.

M. Christian Manable. – Monsieur le président, madame la présidente, mes propos rejoignent ceux de mes collègues, et je tiens à vous adresser à mon tour mes compliments pour la qualité de la chaîne ARTE. On pourrait dire qu'ARTE est la chaîne de l'intelligence, qui contraste vraiment avec les sommets de médiocrité voire de vulgarité de certaines chaînes privées de notre pays !

Néanmoins, je voudrais souligner un paradoxe : ARTE vise à développer et à renforcer l'amitié franco-allemande. Quelqu'un qui regarderait ARTE à longueur de journée sans être trop informé pourrait finir par croire que la Seconde Guerre mondiale n'est pas terminée, tant les documentaires sur cette période de notre Histoire sont fréquents !

Mme Véronique Cayla. – Nous faisons attention à ce sujet. Lorsque je suis arrivée sur ARTE, beaucoup m'ont reproché de ne construire cette mémoire que l'on cherchait à consolider entre nos deux pays que sur la Seconde Guerre mondiale, et nous avons considérablement diminué le nombre de programmes de ce type. C'est en même temps un fait essentiel et incontournable, que nous devons continuer à mettre en évidence lorsque c'est nécessaire et lorsque les anniversaires s'y prêtent.

M. Peter Boudgoust. – ARTE ne reflète pas en permanence les batailles tragiques des deux guerres mondiales. Pourtant, je suis convaincu qu'une chaîne qui traite les thèmes de l'Histoire européenne et de l'avenir de l'Europe ne peut ignorer ces grandes catastrophes du XX^e siècle. On ne se concentre toutefois pas sur les aspects spectaculaires de ce genre de conflit militaire. Ce qui est important pour nous, c'est aussi la phase entre les deux conflits durant laquelle l'Europe a vu émerger de nouvelles idées. C'est aussi l'époque qui a annoncé la fin du colonialisme et où les nouvelles forces radicales laissent entrevoir de futures catastrophes. Le film dédié à la guerre de 1914-1918 peut être compris sous cet angle.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Merci pour la qualité de ces échanges.

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 heures 30.

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

Mercredi 10 avril 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant
les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de
l'environnement - Projet de loi organique modifiant la loi organique
n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de
l'article 13 de la Constitution - Examen des amendements de séance**

M. Hervé Maurey, président. – En séance, l'examen de ce texte commence aujourd'hui à quatorze heures trente ; or il doit s'achever demain soir et, pour ces deux journées, l'ordre du jour est quelque peu « mité ».

M. Rémy Pointereau. – Ce sera même du haché menu !

M. Hervé Maurey, président. – Nous devons donc être aussi efficaces que possible.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Il s'agit d'amendements rédactionnels et de coordination.

L'amendement n° DEVDUR.1 est adopté.

L'amendement n° DEVDUR.3 est adopté.

L'amendement n° DEVDUR.4 est adopté.

L'amendement n° DEVDUR.5 est adopté.

L'amendement n° DEVDUR.6 est adopté.

L'amendement n° DEVDUR.7 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

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

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PRÉVILLE	141	Nom de l'établissement	Défavorable
M. DANTEC	8 rect.	Nom de l'établissement	Défavorable
Le Gouvernement	68	Nom de l'établissement	Défavorable
M. HOULLEGATTE	143 rect.	Nom de l'établissement	Défavorable
M. GONTARD	156	Nom de l'établissement	Défavorable
M. VALLINI	63 rect. ter	Précision des missions de l'établissement	Défavorable
M. BIGNON	41 rect.	Insertion de la politique nationale de lutte contre le réchauffement climatique	Favorable
Mme PRÉVILLE	106 rect.	Insertion de la politique nationale de lutte contre le réchauffement climatique	Favorable
M. GREMILLET	193 rect.	Positionnement de la mission de police	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	56	Précision des missions de l'établissement	Défavorable
M. GONTARD	157	Suppression de la mission relative à la chasse durable	Défavorable
Le Gouvernement	69	Élargissement des missions de l'OFBC	Favorable
M. PATRIAT	118	Élargissement des missions de l'OFBC	Favorable
M. VALLINI	64 rect. ter	Précision des missions de l'établissement	Défavorable
Mme MORHET-RICHAUD	39 rect. bis	Précision des missions de l'OFBC	Favorable
M. DANTEC	179 rect.	Précision des missions de l'OFBC	Favorable
Mme JASMIN	107 rect.	Précision des missions de l'OFBC	Défavorable
Mme JASMIN	153 rect.	Précision des missions de l'OFBC	Défavorable
M. THÉOPHILE	67	Précision des missions de l'OFBC	Défavorable
M. VALLINI	109 rect. bis	Précision des missions de l'OFBC	Favorable
M. GREMILLET	199 rect.	Précision des missions de l'OFBC	Favorable
Mme ROSSIGNOL	57 rect.	Précision des missions de l'OFBC	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	3 rect. bis	Précision des missions de l'OFBC	Favorable
M. ARTANO	50 rect.	Cadre conventionnel de l'OFB et collectivités d'outre-mer	Défavorable

M. ARNELL	155 rect.	Cadre conventionnel de l'OFB et collectivités d'outre-mer	Défavorable
Le Gouvernement	70	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. GONTARD	160	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. GREMILLET	197 rect.	Composition du conseil d'administration	Défavorable
Mme LOISIER	124 rect.	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. CHAIZE	211 rect.	Composition du conseil d'administration	Favorable
M. PRINCE	205 rect.	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. VALLINI	65 rect.	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	105 rect.	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. BIGNON	45 rect. bis	Composition du conseil d'administration	Favorable
M. GONTARD	161	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. PRINCE	206 rect. bis	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. DANTEC	11 rect.	Composition du conseil d'administration	Défavorable
M. GREMILLET	196 rect.	Composition du conseil d'administration	Favorable
Le Gouvernement	72	Possibilité de délégation	Défavorable
M. HOULLEGATTE	144 rect.	Possibilité de délégation	Défavorable
M. BONHOMME	47 rect. bis	Maintien des ressources de l'OFB	Favorable
Mme NOËL	49 rect. quinquies	Maintien des ressources de l'OFB	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	4 rect. bis	Rapport sur le loup	Défavorable
Le Gouvernement	71	Composition du conseil d'administration	Défavorable
Article additionnel après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme MICOULEAU	27 rect.	Géodiversité	Défavorable
M. DANTEC	181 rect.	Création de comités départementaux de la biodiversité	Défavorable
Article 1^{er} bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BIGNON	42 rect.	Missions des conservatoires botaniques	Favorable
M. BIGNON	43 rect.	Réglementation concernant l'accès, la diffusion et la réutilisation des données provenant du système d'information sur la biodiversité	Favorable

M. BIGNON	44 rect.	Missions des conservatoires botaniques	Favorable
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	194 rect.	Missions de police	Défavorable
M. BIGNON	53 rect.	Missions de police	Favorable
M. GREMILLET	195 rect.	Missions de police	Défavorable
Mme LOISIER	125 rect.	Missions de police	Défavorable
Mme LOISIER	126 rect.	Missions de police	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	101 rect. bis	Missions de police	Défavorable
Mme NOËL	91	Missions de police	Défavorable
Mme NOËL	98	Missions de police	Défavorable
Le Gouvernement	73	Missions de police	Favorable
M. PRINCE	40	Missions de police	Défavorable
M. BIGNON	46 rect.	Missions de police	Défavorable
Mme NOËL	99 rect. bis	Missions de police	Défavorable
Mme NOËL	93	Missions de police	Défavorable
Mme NOËL	94	Missions de police	Défavorable
Mme NOËL	122	Missions de police	Défavorable
M. BIGNON	54 rect. bis	Missions de police	Favorable
Mme PRÉVILLE	142	Missions de police des agents de réserve naturelle	Avis du Gouvernement
M. GONTARD	162	Missions de police des agents de réserve naturelle	Avis du Gouvernement
M. Daniel DUBOIS	78 rect. bis	Missions de police	Favorable si rectifié
M. PATRIAT	111 rect.	Missions de police	Favorable si rectifié
Mme LOISIER	127 rect.	Affectation des biens saisis	Défavorable
M. GONTARD	163	Missions de police en matière d'aménagement foncier	Défavorable
M. DANTEC	186 rect. bis	Missions de police en matière d'aménagement foncier	Défavorable

Article additionnel après Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. KAROUTCHI	36 rect. bis	Réserve civile de l'environnement	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	103 rect. bis	Possibilité pour les comités de conchyliculture de se porter partie civile	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	74	Sanctionner pénalement le non-respect d'une mise en demeure prise au titre du code de l'environnement	Favorable
M. DANTEC	182 rect.	Pénalisation de la promotion du non-respect des textes relatifs à la biodiversité	Défavorable
M. KAROUTCHI	37 rect.	Missions de police	Défavorable
M. KAROUTCHI	38 rect.	Missions de police	Défavorable
Mme NOËL	90	Missions de police	Défavorable
M. HOULLEGATTE	145	Missions de police	Défavorable
Article 2 bis A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LOISIER	128 rect.	Missions de police	Défavorable
Mme LOISIER	129 rect.	Missions de police	Défavorable
Article 2 bis B			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATRIAT	55	Compétence du président du Conseil exécutif corse	Sagesse
Article 2 bis C			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Daniel DUBOIS	80 rect. bis	Ajout de la verbalisation	Défavorable
M. Daniel DUBOIS	81 rect. bis	Faculté donnée au maire d'intervenir lorsqu'une infraction se commet ou vient de se commettre en matière de déchets	Défavorable
Article additionnel après Article 2 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme NOËL	92 rect.	Quantum des peines	Favorable si rectifié
M. GOLD	51 rect. bis	Application d'une disposition de la loi du 8 août 2016	Défavorable
Le Gouvernement	77 rect.	Rétention administrative du permis de chasse	Favorable si rectifié

M. CARDOUX	148 rect.	Délit d'entrave	Favorable
M. PRINCE	191 rect.	Délit d'entrave	Favorable
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MENONVILLE	31 rect. bis	Missions de police des agents de fédérations	Défavorable
Mme LOISIER	130 rect.	Indemnisation des dégâts aux peuplements forestiers par les fédérations des chasseurs	Défavorable
M. PRINCE	209 rect. bis	Financement en matière de biodiversité pour les fédérations départementales	Défavorable
M. GONTARD	164	Suppression de la contribution de l'Etat	Défavorable
M. GREMILLET	201 rect. bis	Validation de l'utilisation des fonds par une commission nationale	Défavorable
M. PRINCE	207 rect. bis	Précisions sur l'obligation de transmettre des données	Favorable si rectifié
M. GONTARD	165	Suppression de la transmission de données à la demande de l'OFBC	Défavorable
Le Gouvernement	87	Missions de police des agents de fédérations départementales	Favorable
M. PATRIAT	120	Missions de police des agents de fédérations départementales	Favorable
M. PRINCE	210 rect. bis	Modification de l'obligation de financement incombant à la FNC	Défavorable
M. GREMILLET	202 rect.	Prise en compte des schémas régionaux par les actions des fédérations	Défavorable
M. GONTARD	166	Suppression du fonds géré par la FNC	Défavorable
M. PRINCE	154 rect. bis	Rôle de la FNC et de l'OFBC pour l'identification des actions éligibles au fonds national	Favorable
Le Gouvernement	84 rect.	Modification du circuit de financement des actions portées par la FNC	Défavorable
M. PATRIAT	119 rect.	Modification du circuit de financement des actions portées par la FNC	Défavorable
M. PERRIN	146 rect.	Rétablissement d'un dispositif de péréquation au profit de certaines fédérations	Sagesse
M. GONTARD	167	Suppression du transfert de la gestion des ACCA aux fédérations départementales des chasseurs	Défavorable
Mme LOISIER	135 rect.	Suppression des dispositions relatives au droit d'opposition	Défavorable
Mme LOISIER	134 rect.	Suppression des réserves de chasse pour le grand gibier	Favorable
M. PRINCE	203 rect. ter	Abaissement généralisé de la surface des réserves de chasse	Favorable si rectifié
M. MENONVILLE	32 rect. bis	Abaissement de la surface des réserves de chasse en zone périurbaine	Favorable si rectifié
Mme LOISIER	136 rect.	Mesures provisoires en cas de dysfonctionnement d'une ACCA	Défavorable
Le Gouvernement	83	Modification au dispositif du fichier national des permis de chasser	Favorable

M. CARDOUX	1 rect.	Encadrement des pratiques d'engrillagement	Favorable
M. BÉRIT-DÉBAT	17 rect. bis	Encadrement des pratiques d'engrillagement	Favorable
M. PATRIAT	110	Précision sur l'interdiction de vente et de transport de sangliers	Favorable
M. CARDOUX	149 rect.	Précision sur l'interdiction de vente et de transport de sangliers	Favorable
M. PRINCE	208 rect.	Précision sur l'interdiction de vente et de transport de sangliers	Favorable
M. GONTARD	169	Généralisation de l'obligation d'autorisation préalable et de comptage des lâchers de gibier d'élevage	Défavorable
M. DANTEC	183 rect.	Généralisation de l'obligation d'autorisation préalable et de comptage des lâchers de gibier d'élevage	Défavorable
Le Gouvernement	76 rect.	Encadrement national des règles de sécurité à la chasse	Favorable si rectifié
M. PRINCE	204 rect.	Ajustement sur l'agrainage intensif	Favorable
M. CARDOUX	147 rect.	Ajustement sur l'agrainage intensif	Favorable si rectifié
M. GONTARD	170	Limitation des dérogations à l'interdiction du nourrissage et de l'agrainage intensif	Défavorable
Mme LOISIER	132 rect.	Relation entre les documents cynégétiques et les documents de gestion des espaces forestiers	Défavorable
Mme LOISIER	137 rect.	Consultation de l'association départementale des communes forestières sur les plans de chasse	Favorable
Mme TROENDLÉ	58 rect. bis	Précision sur la consultation des organisations représentatives des communes dans les départements de droit local	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	198 rect. bis	Avis d'un comité paritaire sylvo-cynégétique au niveau régional sur les plans de chasse	Favorable si rectifié
Mme LOISIER	133 rect.	Conformité du plan de chasse au plan régional de la forêt et du bois	Défavorable
M. PATRIAT	121	Modification des pouvoirs donnés au préfet vis-à-vis des plans de chasse	Défavorable
Mme LOISIER	138 rect.	Intervention du préfet sur un plan de chasse ne respectant pas les orientations de la commission régionale sylvo-cynégétique	Défavorable
M. GONTARD	168	Précision sur les espèces soumises à gestion adaptative	Défavorable
M. PATRIAT	112	Nouvelle rédaction de la gestion adaptative	Défavorable
M. PRINCE	189 rect. bis	Nouvelle rédaction de la gestion adaptative	Défavorable
M. CHAIZE	123 rect. bis	Consultation des professionnels impactés par les modalités de la gestion adaptative des espèces	Favorable si rectifié
M. MENONVILLE	34 rect.	Identification des espèces soumises à gestion adaptative	Défavorable
Mme LOISIER	131 rect.	Extension de la participation territoriale aux territoires en secteur de déséquilibre avéré	Défavorable
M. COURTEAU	6 rect. bis	Assujettissement des titulaires de permis nationaux à la contribution personnelle des fédérations départementales	Favorable

M. COURTEAU	5 rect.	Assujettissement des titulaires de permis nationaux à la contribution personnelle des fédérations départementales	Défavorable
M. COURTEAU	7 rect.	Assujettissement des titulaires de permis nationaux à la contribution personnelle des fédérations départementales	Défavorable
Article additionnel après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MENONVILLE	29 rect.	Opposabilité du schéma départemental de gestion cynégétique	Défavorable
M. Daniel DUBOIS	79 rect. bis	Opposabilité du schéma départemental de gestion cynégétique	Défavorable
M. KARAM	113 rect. bis	Permis de chasser en Guyane	Avis du Gouvernement
M. KARAM	114 rect. bis	Permis de chasser en Guyane	Avis du Gouvernement
M. KARAM	115 rect. bis	Permis de chasser en Guyane	Avis du Gouvernement
M. MENONVILLE	30 rect.	Conventions entre communes et fédérations	Défavorable
Article 3 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. TEMAL	48 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. GONTARD	171	Suppression de l'article	Défavorable
Article 3 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	12 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	85	Suppression de l'article	Défavorable
M. GONTARD	172	Suppression de l'article	Défavorable
M. GONTARD	173	Interdiction de la chasse à la glu	Défavorable
Article 3 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	13 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	86	Suppression de l'article	Défavorable
M. GONTARD	174	Suppression de l'article	Défavorable

Article additionnel après Article 3 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme VULLIEN	116 rect.	Faculté donnée au préfet d'interdire la chasse à tir le samedi et le dimanche	Défavorable
Mme VULLIEN	117 rect.	Interdiction de la chasse à tir le mercredi	Défavorable
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme NOËL	97	Pouvoirs de police	Défavorable
M. GONTARD	175	Suppression de la faculté donnée aux fédérations régionales des chasseurs de gérer des réserves nationales de chasse et de faune sauvage	Défavorable
M. DANTEC	184 rect.	Suppression de la faculté donnée aux fédérations régionales des chasseurs de gérer des réserves nationales de chasse et de faune sauvage	Défavorable
Article 9			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	75	Clarification des missions de police administrative des inspecteurs de l'environnement	Sagesse
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Daniel DUBOIS	82 rect. bis	Report au 1er juillet 2020 de l'entrée en vigueur de la gestion adaptative	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	35	Report au 1er janvier 2020 du transfert de certaines missions aux fédérations départementales	Sagesse
Le Gouvernement	102	Coordination	Favorable
Mme LOISIER	139 rect.	Coordination	Défavorable
Article additionnel après Article 10			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	178 rect.	Habilitation police en matière de pesticides	Favorable
Intitulé du projet de loi			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PRÉVILLE	140	Précisions sur les missions de l'établissement	Défavorable

Article 3

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nous avons déjà longuement débattu de la problématique financière de ce projet de loi : il manque 40 millions d’euros. Or, au titre de l’exercice 2019, 243 millions d’euros ont déjà été prélevés sur le budget des agences de l’eau.

En outre, la loi de finances pour 2019 a fixé le prix du permis de chasse national à 200 euros. Parallèlement, pour que les fédérations départementales des chasseurs prennent pour partie en charge les dégâts causés par le gros gibier, ce projet de loi institue une taxe à l’hectare.

Au lendemain d’une assemblée générale de la fédération départementale des chasseurs de l’Aude, réunion qui s’est déroulée dans une atmosphère tendue, voire houleuse – de nombreux manifestants s’étaient rassemblés –, Roland Courteau a déposé l’amendement n° 6. Il s’agit de limiter le recours à la contribution à l’hectare, en permettant aux fédérations départementales d’assujettir leurs adhérents dotés d’un permis national chassant le grand gibier à une participation personnelle, à l’instar de ce qui est déjà possible pour leurs adhérents dotés d’un permis départemental.

Dans le département dont je suis l’élu, j’observe les mêmes problématiques que dans l’Aude. Bon nombre de nos collègues de la commission des affaires économiques se sont également exprimés au sujet de la taxe à l’hectare. À titre personnel, je suis favorable à cet amendement ; mais je tiens à ce que les uns et les autres puissent exposer leur position.

M. Pierre Médevielle. – La baisse de prix du permis national n’a pas été demandée par les chasseurs. Dans un premier temps, cette mesure a pu apparaître comme une bonne surprise ; mais le manque à gagner de 40 millions d’euros pose question. Selon moi, l’amendement n° 6 va dans le bon sens.

M. Rémy Pointereau. – J’ai assisté, samedi dernier, à l’assemblée générale des chasseurs du Cher : je confirme que la taxe à l’hectare pose problème, d’autant qu’elle s’ajouterait aux taxes déjà appliquées dans certains territoires chassés où les gibiers provoquent des dégâts importants, lesquelles sont de 2 à 10 euros l’hectare. En résulterait une inégalité de traitement avec les territoires non chassés.

Pour garantir un équilibre entre ces différents territoires, la meilleure mesure serait le timbre « grand gibier » : avec le permis de chasse national à 400 euros et la facturation des bracelets, l’ancien système ne fonctionnait pas si mal. De surcroît, la crise actuelle découle précisément du fait qu’il y a trop d’impôts en France : il n’est pas judicieux de créer une taxe supplémentaire sur le foncier, qui est déjà assez largement imposé. Je suivrai l’avis de M. le rapporteur.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – À travers la taxe foncière, tout le monde finance la compétence de gestion des milieux aquatiques et de protection des inondations, la Gemapi, même pour des terres que ne traverse aucun cours d’eau. Il n’est pas opportun de créer une nouvelle imposition sur le foncier.

De plus, comment définir les territoires de chasse ? Faut-il une déclaration annuelle des hectares chassés ? Ce système entraînerait de graves complexités administratives.

Le timbre « grand gibier » a un autre intérêt : il permet de suivre annuellement les titulaires du permis de chasse « grand gibier », et donc de mieux cartographier les risques de tir à balle.

Enfin, en parallèle des mesures proposées par la Gouvernement, l'on risque fort de recréer, dans deux ou trois ans, une taxe complémentaire pour le tir à balle. Le système actuel est préférable : je suis favorable à l'amendement n° 6.

M. Jean-François Longeot. – Il n'est pas souhaitable de prélever les 40 millions d'euros manquants sur les budgets des agences de l'eau. On ne peut pas continuer ainsi. Je suis favorable à cet amendement.

M. Jean-Michel Houlegatte. – J'ai pu parler de cette question avec Roland Courteau. De manière très pragmatique, notre collègue part du constat que, dans les départements, les assemblées générales des fédérations des chasseurs sont plutôt houleuses. À l'évidence, la taxe à l'hectare pose problème, et les chasseurs n'ont pas demandé la baisse du prix du permis national. Pour combler le reliquat de dépenses, il est nécessaire de fixer son montant à 240 euros.

M. Hervé Maurey, président. – Un certain consensus se fait jour en faveur de cet amendement.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Si cet amendement est adopté, la taxe à l'hectare ne sera pas supprimée en tant que telle : simplement, son montant sera moins élevé. En revanche, un timbre départemental sera institué, et le coût du permis de chasse national augmentera.

M. Michel Vaspert. – Il ne faudrait pas que l'Assemblée nationale conserve ce timbre national tout en maintenant la taxe à l'hectare !

M. Rémy Pointereau. – Mieux vaudrait supprimer la taxe...

M. Hervé Maurey, président. – Ce projet de loi, comme tous ceux qui nous sont soumis, n'est pas financé au moment où il est présenté. Mme Wargon nous l'a dit hier, elle ne sait toujours pas comment elle va trouver ces 40 millions d'euros. Avec l'amendement n° 6, l'on pourrait résoudre en partie ce problème financier sans mettre les agences de l'eau à contribution une fois de plus.

M. Olivier Jacquin. – En effet !

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

M. Hervé Maurey, président. – Je salue cette unanimité.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les dispositions relatives à la sécurité appellent également quelques précisions.

Les médias se sont largement fait l'écho de l'accident survenu dans le département du Gers : un chasseur a malencontreusement tiré sur une voiture où se trouvaient deux enfants. Heureusement, personne n'a été blessé. Mais, lorsqu'il met en danger la vie d'autrui, un chasseur doit subir un retrait temporaire du permis de chasser : à cette fin, le Gouvernement a déposé un amendement, qui a reçu un avis favorable de la commission.

En outre, pour la chasse au gros gibier, les casquettes, les brassards ou encore les gilets jaunes – sans aucune allusion à ce qui se passe actuellement ! – ne seront plus autorisés. La tenue orange, beaucoup plus visible, sera désormais obligatoire. Avec de tels efforts de sécurité, nous valoriserons encore davantage l'image de la chasse.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Le 5 avril dernier, la cour d'appel de Caen a relaxé un chasseur soupçonné d'être à l'origine d'un tir accidentel dans une maison, dont le salon a été traversé de part en part.

Mme Michèle Vullien. – Pour que les enfants puissent circuler en forêt en toute sécurité, la chasse ne devrait pas être autorisée le mercredi. J'ai déposé un amendement à cette fin ; il a reçu un avis défavorable. Mais j'espère que ces dispositions seront adoptées.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Nous débattons des tenues des chasseurs au titre de la sécurité : il faudrait également travailler avec le ministère des sports au sujet des cyclistes. Pour la pratique du VTT, qui se développe de plus en plus, des tenues fluo seraient également nécessaires.

M. Ronan Dantec. – Nous débattons régulièrement de l'application de l'article 40 : mais, en la matière, plus ça va, moins ça va. Cette procédure devient extrêmement problématique : si, au sujet des méthodes de travail du futur office, aucun amendement n'est recevable, notre action n'a plus aucun sens. Nous devons débattre de cette question avec la commission des finances.

M. Hervé Maurey, président. – Le président de la commission des finances applique l'article 40 de manière très stricte ; cette procédure est peut-être employée de manière plus rigoureuse qu'elle ne l'était par le passé au Sénat et qu'elle ne l'est actuellement à l'Assemblée nationale.

M. Ronan Dantec. – Ce n'est même pas rigoureux !

M. Hervé Maurey, président. – Si elle aboutit un jour, la révision constitutionnelle permettra peut-être une évolution sur ce point, que vous n'êtes pas le seul à soulever. Dans un premier temps, nous pouvons envisager une démarche commune des présidents de commission en direction de la commission des finances.

M. Ronan Dantec. – Ce serait une bonne chose !

M. Jérôme Bignon. – Dans bien des cas, la commission des finances de l'Assemblée nationale ne statue pas comme celle du Sénat au titre de l'article 40. Nos collègues députés ont déjà davantage de prérogatives que nous en matière législative, et nous nous autocensurons. Ce n'est ni souhaitable ni légitime.

M. Hervé Maurey, président. – Le Sénat décide lui-même des conditions dans lesquelles il applique l'article 40.

M. Rémy Pointereau. – Il faudrait envisager une modification du règlement !

M. Hervé Maurey, président. – De manière récurrente, les amendements que je dépose au titre des projets de loi de finances sont déclarés recevables une année, puis irrecevables l'année suivante : nous avons tous vécu cela.

Le 15 mai, lors de la prochaine conférence des présidents, le président de la commission des finances devrait présenter une communication sur ce sujet ; à cette occasion, je pourrais lui faire part de tout ce qui a été dit, notamment ce matin, à propos de l'article 40.

M. Olivier Jacquin. – J'ai, moi aussi, été victime d'un certain nombre de problèmes d'irrecevabilité au titre du projet de loi d'orientation des mobilités. J'en ai informé le président de la commission des finances. Selon lui, la règle est appliquée de manière normale. Cela étant, il est favorable à une évolution assez importante : le Gouvernement devrait justifier, en séance, l'irrecevabilité financière des amendements. À mes yeux, il s'agit d'une excellente idée, favorisant le débat parlementaire et poussant le Gouvernement à argumenter plus clairement ses décisions.

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

Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	1	Coordination	Défavorable

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Au titre du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, je vous propose de nous saisir pour avis de l'ensemble des dispositions ayant un impact territorial, y compris la télémédecine. Nous avons procédé de même au sujet d'un précédent projet de loi relatif à la santé. Ce texte sera examiné en commission le 21 mai prochain, puis en séance publique au début du mois de juin.

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 404 (2018-2019) relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé et désigne M. Jean-François Longeot rapporteur pour avis.

Désignation d'un rapporteur

M. Hervé Maurey, président. – Au titre du programme de contrôle de la session 2018-2019, après avoir échangé avec le président de la commission des finances sur la demande formulée le 23 janvier dernier par notre collègue Rémy Pointereau, je vous propose de désigner celui-ci rapporteur pour qu'il mène un travail d'information sur les zones de revitalisation rurale, (ZRR), conjointement avec nos collègues Frédérique Espagnac et M. Bernard Delcros, membres de la commission des finances.

M. Rémy Pointereau. – La remise du rapport est prévue pour le mois de juillet prochain.

La commission désigne M. Rémy Pointereau rapporteur.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – La session extraordinaire de l'été prochain devrait être assez chargée, même si le Gouvernement n'a guère donné de précisions hier, lors de la conférence des présidents.

Mme Éliane Assassi. – En effet !

M. Hervé Maurey, président. – Le Sénat examinera vraisemblablement le projet de loi relatif au climat et à l'énergie ; notre commission demandera, à ce titre, une délégation de la commission des affaires économiques.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – En tant que rapporteur de la proposition de loi portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires, l'ANCT, je tiens à donner quelques indications au sujet de la commission mixte paritaire du 3 avril dernier.

Le Sénat a défendu le principe de parité entre, d'une part, les représentants de l'État et, de l'autre, les parlementaires et les représentants des collectivités territoriales, au sein du conseil d'administration de l'ANCT. Avec mon homologue rapporteur de l'Assemblée nationale, j'ai pu aboutir à un compromis : l'État aurait eu la majorité absolue au sein du conseil d'administration et les collectivités territoriales auraient disposé d'un droit de veto. Nous proposons, au premier tour, un veto à la majorité simple et, au second tour, un veto des trois cinquièmes. Mais, en commission mixte paritaire, les autres députés ont refusé ce système : nous nous sommes donc séparés, avec le sourire... Si l'État voulait absolument décider tout seul, ce n'était pas la peine de créer une agence.

M. Hervé Maurey, président. – Le sourire était tout de même un peu crispé du côté de l'Assemblée nationale. Nous avons pourtant fait des efforts, en acceptant un veto des deux tiers, puis des trois quarts. En d'autres termes, pour qu'un projet soit rejeté, il aurait fallu l'opposition de onze élus locaux sur treize. *A contrario*, il aurait suffi que l'État ait trois élus locaux proches de lui, ce qui est souvent le cas. Mais ces dispositions n'ont pas été acceptées par les députés.

Mme Nelly Tocqueville. – Dès l'origine, la majorité gouvernementale avait décidé de rejeter cette proposition de gouvernance...

M. Charles Revet. – En effet !

Mme Nelly Tocqueville. – Pour leur part, les sénateurs du groupe socialiste et républicain se seraient abstenus sur ce texte. Certes, la création d'un interlocuteur unique pour les collectivités territoriales nous semblait intéressante. Mais nous redoutions que l'on ne déshabille Pierre pour habiller Paul ; surtout, le manque de financement posait problème.

De fait, le sourire était plutôt crispé, d'autant qu'un député En Marche a exposé, de manière vraiment agressive, ce que notre rôle sur le territoire devrait être à ses yeux. Le président Maurey a été contraint de lui rappeler que le parlementaire était, non un élu local, mais un élu national.

M. Hervé Maurey, président. – En résumé, les députés étaient d'accord pour instaurer une minorité de blocage, mais simplement de manière temporaire, ce qui n'aurait

aucun sens : si le droit de veto est limité dans le temps, tout se résume à une question de patience.

Le Sénat devrait examiner ce texte en nouvelle lecture le 20 juin prochain. Mais, pour ce qui concerne son financement, on nous renvoie au projet de loi de finances pour 2020. C'était déjà le cas pour le projet de loi d'orientation des mobilités ; c'est également le cas pour le projet de loi relatif à la biodiversité. De la part du Gouvernement, cette attitude est désormais systématique, ce qui ne laisse pas de nous étonner.

La réunion est close à 10 h 15.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 10 avril 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 09 h 35.***Contrôle budgétaire – Conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon – Communication (sera publié ultérieurement)***Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

Transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) - Audition commune de MM. Boris Cournède, chef-adjoint de la division des finances publiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Michel Didier, président du comité de direction de Rexecode, Jonathan Goupille-Lebret, chercheur en économie à l'École normale supérieure de Lyon, et Luc Jaillais, co-président de la commission fiscalité du patrimoine de l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF)

M. Vincent Éblé, président. – La transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) à 30 % sur les revenus du capital figurent certainement parmi les réformes les plus controversées de ce début de quinquennat. Selon un sondage de l'IFOP du 7 avril dernier, si la grande majorité des Français veulent moins d'impôts, 77 % d'entre eux sont favorables au rétablissement de l'ISF. Ces débats dépassent les frontières, la réforme de la fiscalité du capital étant actuellement au cœur du débat politique américain.

Notre commission des finances s'est fortement mobilisée sur ce sujet dès l'examen du projet de loi de finances pour 2018, ce qui n'étonnera personne compte tenu du coût de ces deux réformes pour les finances publiques, estimé au départ à 5,1 milliards d'euros. J'avais notamment fait usage de mes pouvoirs de contrôle pour obtenir de Bercy des informations détaillées sur leur impact redistributif ainsi que des simulations sur leurs effets macroéconomiques et les pistes de réforme alternatives. Le rapporteur général avait également mené des travaux approfondis sur ce sujet.

Aussi, alors que ces deux réformes sont désormais entrées en vigueur depuis plus d'un an, nous avons souhaité, avec le rapporteur général, conduire une évaluation conjointe pour analyser leurs premiers effets sur l'investissement et le développement des entreprises – selon cette belle appellation de « ruissellement » – et sur les inégalités et les finances publiques. Cette évaluation est permise par les pouvoirs spécifiques que nous confère la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour accéder aux données fiscales.

Il s'agit d'un travail distinct de celui mené par le comité d'évaluation des réformes sur la fiscalité du capital placé sous l'égide de France Stratégie, auquel le Sénat n'a pas

souhaité prendre part, compte tenu de sa composition – le Président du Sénat était invité à désigner un seul sénateur, qui ne pouvait donc représenter qu’une seule sensibilité – et des expériences récentes – je pense notamment à l’expérience malheureuse du comité « Action publique 2022 »...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – ... qui a fait « pschitt ! »

M. Vincent Éblé, président. – Les parlementaires ne doivent pas être noyés au milieu des experts et mis devant le fait accompli quand vient le temps des conclusions.

Nous débutons nos travaux par une table-ronde afin de recueillir des premiers éléments d’analyse de la part de personnalités reconnues, dont les profils variés nous permettront d’aborder ces sujets complexes sous des angles complémentaires.

Nous avons le plaisir d’accueillir M. Michel Didier, président du comité de direction de Rexecode, M. Jonathan Goupille-Lebret, chercheur en économie à l’École normale supérieure de Lyon, M. Boris Cournède, chef-adjoint de la division des finances publiques de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et M. Luc Jaillais, co-président de la commission fiscalité du patrimoine de l’Institut des avocats conseils fiscaux (IACF). Cette audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Michel Didier, vous pourrez notamment nous présenter les principales contributions de Coe Rexecode au débat sur la réforme de la fiscalité du capital et son appréciation sur les réformes mises en œuvre l’an passé, qui reprennent en partie vos recommandations.

M. Michel Didier, président du comité de direction de Rexecode. – Rexecode a beaucoup travaillé sur le sujet de la transformation de l’ISF en IFI et sur le PFU ainsi que sur la compétitivité. Nos conclusions, publiques, ont été éditées par Economica en 2016 sous le titre *L’Impôt sur le capital au XXI^e siècle, une coûteuse singularité française*. Nous avons également publié un document de travail sur les conséquences de l’expatriation fiscale.

La réforme menée n’a pas retenu la totalité de nos propositions, mais les points essentiels. C’est une bonne réforme, favorable à l’activité et à l’emploi. Elle est l’un des rares leviers, avec la politique de compétitivité, permettant de renforcer la croissance potentielle française et, par conséquent, le pouvoir d’achat des Français.

Je souhaiterais lever au préalable deux malentendus. Les effets de la réforme seront positifs mais ne seront perceptibles que très progressivement, car les décisions patrimoniales sont des décisions de contribuables prudents. Par ailleurs, s’il est juste d’imposer plus à ceux ayant plus, cela ne dit rien sur les modalités de mise en œuvre de l’imposition. Or selon celles-ci, les conséquences économiques sont très différentes.

L’économie n’est pas un jeu à somme nulle. La surimposition du capital est nocive pour la croissance et l’emploi. L’escalade fiscale française a conduit à des taux marginaux d’imposition aberrants. Compte tenu de la situation actuelle, quel serait le gain supplémentaire et la charge fiscale d’une épargne supplémentaire ?

Prenons l’exemple, avant la réforme, d’un contribuable soumis à l’ISF qui souscrit 2 000 ou 10 000 euros en emprunts d’État. Il est imposé sur ses revenus au taux intermédiaire de 30 %, avec en plus la CSG, et paie un ISF au taux intermédiaire de 1 %. Si le

rendement des obligations est de 4 %, son impôt représente 25 % du revenu supplémentaire attendu. Si le rendement du capital est de 1 %, le prélèvement fiscal revient à plus de 100 % du revenu supplémentaire attendu. Or le rendement des obligations d'État était en 2018 de 0,73 %, il est de 0,26 % actuellement. Le taux marginal d'imposition serait donc de 200 à 400 % du revenu supplémentaire.

L'imposition du capital en France avait des défauts congénitaux avant la réforme de 2018. Premièrement, le Parlement vote le barème de l'impôt sur le revenu et celui de l'ISF, mais le taux effectif du prélèvement fiscal sur le revenu supplémentaire de l'épargne varie aussi au gré du rendement du capital, qui dépend des décisions de la Banque centrale européenne (BCE) ou de la Fed (*Federal Reserve Bank*, banque centrale américaine), des marchés financiers... Deuxièmement, les taux d'imposition ont contraint les gouvernements à multiplier les niches, les dérogations et les effets de seuil, ce qui favorise l'optimisation légale.

La fiscalité du capital ignorait complètement la politique fiscale de nos voisins. La France fait semblant d'ignorer que la fiscalité du capital sur les ménages – qui comprend l'acquisition, la détention, le revenu et la cession et donation du capital – en France est la plus élevée d'Europe, et dépassait l'équivalent allemand de 40 milliards d'euros.

La France ignorait également les différences de règles. Les autres pays européens n'ont pas d'ISF ou d'IFI, mais une imposition du capital proportionnelle aux revenus, avec un taux unique de 25 à 30 %. Le taux français reste le plus élevé d'Europe depuis la réforme, mais il s'est désormais rapproché de la moyenne européenne. C'était une nécessité économique dans l'espace économique européen, dans lequel la règle est celle de la libre circulation des biens et des capitaux.

La France ne voulait pas voir les conséquences en matière d'expatriation, sujet tabou sur lequel nous avons peu de données. Je salue les efforts du Parlement pour obtenir des informations de la part de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les départs de contribuables redevables de l'ISF ont augmenté de 60 % entre 2010 et 2014. Certaines années, il y a eu jusqu'à 900 départs. On peine à évaluer les conséquences économiques de ces départs. Quelques études descriptives additionnent les patrimoines des personnes parties, soit au total 150 à 200 milliards d'euros. Cependant, ce sont les personnes qui partent, et non le capital...

Aucune étude n'a porté sur les effets des départs sur le potentiel de croissance et par conséquent sur la progression future du pouvoir d'achat des Français. Or l'expatriation d'entrepreneurs, moteurs de la croissance, entraîne une perte de croissance. Nous avons établi une hypothèse basse. Un entrepreneur moyen qui réussit crée en moyenne 2 à 3 millions d'euros au bout d'une dizaine d'années. Si l'on prend le total des départs des 900 entrepreneurs et 200 « intrapreneurs » – les cadres supérieurs des grandes entreprises qui partent souvent à l'étranger –, en un an, 1,5 milliard d'euros de PIB sont perdus, soit 0,06 point de PIB annuel. Certaines estimations l'évaluent à 0,1 point de PIB. C'est peu, mais après 35 ans d'ISF, cela revient à 45 milliards d'euros de PIB perdu ; ce n'est plus négligeable. En 2017, le bilan de l'ISF c'est 5 milliards de recettes fiscales par l'État mais 45 milliards d'euros de pouvoir d'achat en moins pour le pays. Le coefficient de perte est de 1 à 9.

Outre l'aspect lié à l'expatriation, l'ISF provoque aussi des effets sur les comportements internes. En 2013-2014, l'ISF a été augmenté par rapport au quinquennat

précédent, et on a appliqué le barème progressif aux revenus de capitaux mobiliers et aux plus-values... Les contribuables ont réagi, et les rentrées fiscales ont été décevantes, illustrant de fait la courbe de Laffer. Ainsi, le nombre de foyers fiscaux ayant un revenu fiscal de référence annuel supérieur à 500 000 euros est passé de 17 000 en 2012 à 13 000 en 2014. La masse des revenus correspondants a baissé de 24 %, passant de 11 milliards d'euros à 8,7 milliards d'euros. Les dispositions fiscales font évoluer les comportements.

Je n'élude pas la question de la justice fiscale et sociale, importante, mais qui ne peut être balayée rapidement de façon péremptoire. Je suis prêt à y revenir plus longuement dans les échanges. Premièrement, la fiscalité du capital ne peut jouer qu'un rôle second dans l'objectif de redistribution. L'ISF ne réduisait pas les inégalités car les dispositions fiscales permettaient aux très gros patrimoines de ne pas le payer. Deuxièmement, la réforme a permis de supprimer certaines inéquités fiscales. Nous avons perdu 45 milliards d'euros de PIB, mais cela correspond de surcroît à la perte de 400 000 emplois. Avec 45 milliards d'euros de PIB, on fait plus qu'avec 5 milliards d'euros de recettes fiscales. Certes, il faut de la justice fiscale et de la cohésion sociale, mais encore faut-il utiliser les bons instruments.

M. Vincent Éblé, président. – Je cède maintenant la parole à Jonathan Goupille-Lebret, dont les travaux de référence sur la dynamique des inégalités et le rôle de la redistribution fiscale éclaireront ces deux réformes et la défiance qu'elles n'ont pas manqué de susciter.

M. Jonathan Goupille-Lebret, chercheur en économie à l'École normale supérieure de Lyon. – En économie publique, le concept clé est celui d'arbitrage équité-efficacité. Pour plus de justice sociale, le Gouvernement peut mettre en place une imposition progressive du capital. Les plus hauts revenus paient donc une part plus importante d'impôts que le reste de la population. À travers l'augmentation des prélèvements obligatoires et la baisse de l'épargne potentielle, ces dispositifs ont aussi un impact sur les inégalités de revenus et de patrimoine. Alternativement, cela génère des coûts d'efficience en modifiant le comportement économique des agents : premièrement, la modification de l'offre de travail, du comportement d'investissement et de création d'entreprises, d'épargne et de transmission d'héritage, de mobilité à travers l'exil fiscal. L'État est donc contraint de réduire les taux d'imposition. Ensuite, des comportements d'optimisation et d'évasion fiscale se font jour. Les individus cherchent à réduire l'impôt à partir de stratégies d'évasion fiscale ou de délocalisation dans les paradis fiscaux. Mieux vaut améliorer le « *design* » de l'impôt pour réduire l'optimisation fiscale.

La réforme de la fiscalité du capital est porteuse d'inéquités. Les 50 % de Français les moins fortunés détiennent 5 % du patrimoine total, les 40 % au-dessus – la classe moyenne – détiennent 40 % du patrimoine total, les 10 % les plus riches détiennent 55 % du patrimoine. Les 1 % les plus fortunés possédaient en 2014 entre 20 et 25 % du patrimoine.

J'ai mené des études avec Antoine Bozio, Bertrand Garbinti et Thomas Piketty. À long terme, de 1914 à 1980, on observe une déconcentration du patrimoine. Depuis les années 1980, la tendance s'est renversée, avec une croissance, modérée mais constante, du patrimoine, composé en grande partie d'actifs financiers. Le point de retournement apparaît en 1984, avec le développement des marchés financiers, qui a bénéficié davantage aux plus fortunés.

La composition du patrimoine varie selon le niveau de richesse. Les plus pauvres possèdent un livret d'épargne, les plus fortunés du patrimoine immobilier, et les plus riches

des actifs financiers – ces derniers composent 90 % du patrimoine des 0,1 % les plus fortunés. La transformation de l'ISF en IFI a un effet sur la dynamique des inégalités de patrimoine sur le long terme.

Le type d'impôts varie également selon le niveau de richesse. En 2016, les plus pauvres payaient un montant important d'impôts – 30 % du revenu, en raison du poids des impôts indirects. Mais pour les plus fortunés, ces impôts indirects étaient limités et l'impôt portait surtout sur le capital et sur leur revenu. L'impôt sur le capital était de 50 % pour les 1 % les plus riches. Après la réforme, en 2018, pour les 99 % les plus pauvres, le taux d'imposition global est peu impacté mais les 1 % les plus fortunés ont bénéficié de la suppression de l'ISF et de la création du PFU. La progressivité de l'impôt a disparu en 2018 par rapport à 2016.

Une baisse de la fiscalité peut avoir un effet réel sur long terme avec la baisse des impôts des plus fortunés : le revenu disponible augmente, et donc l'épargne potentielle augmente. Elle peut aussi avoir un second effet, comportemental : les individus modifient alors leur comportement d'épargne, ce qui peut avoir un effet plus important que le premier. Sur le long terme, cette réforme peut fortement augmenter les inégalités de patrimoine.

L'appréciation de la réforme dépend de la réponse comportementale des ménages, et de savoir dans quelle mesure la transformation de l'ISF en IFI engendrera une augmentation de la croissance ou si l'investissement ne sera pas affecté par la réforme. Je n'aurai pas le temps de vous présenter des travaux menés dans d'autres pays européens mais je pourrai les évoquer lors des questions. À noter que la transformation de l'ISF en IFI nous fera perdre un outil statistique important : les chercheurs et le Parlement ne pourront plus apprécier les dynamiques des inégalités de patrimoine à l'avenir, puisque les statistiques des plus grandes fortunes vont disparaître de notre champ de vision.

M. Vincent Éblé, président. – M. Boris Cournède, pouvez-vous revenir sur les récents travaux menés par l'OCDE sur la fiscalité du capital, et plus spécifiquement sur les impôts sur la fortune ?

M. Boris Cournède, chef-adjoint de la division des finances publiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). – Durant ces dernières années, l'OCDE a analysé la qualité des finances publiques dans leur ensemble. Nous sommes partis non pas des réformes individuelles mais du volume total des dépenses publiques, des recettes, de la manière dont elles sont obtenues, et de la répartition des dépenses. Nous avons examiné comment des changements, parfois importants, depuis les années 1970 ont influencé la dynamique de croissance des pays de l'OCDE et la répartition du revenu disponible des ménages après la fiscalité et les transferts. Nous avons donc une approche rétrospective, en nous appuyant sur la comptabilité des pays de l'OCDE.

Il n'y a pas de relation entre la taille des administrations publiques et la croissance, mais entre la taille de ces administrations et leur efficacité. Lorsque le niveau d'efficacité des dépenses publiques est élevé – d'après un indicateur de la Banque mondiale – la taille importante de l'État n'est pas un obstacle, par exemple dans les pays scandinaves. Par contre, lorsque l'efficacité des dépenses publiques est modérée, la taille de l'État importe – comme en France ou dans les pays du Sud de l'Europe.

Le débat sur la fiscalité fait partie du débat global sur les finances publiques. Lorsque l'impôt baisse, nous supposons qu'il est compensé par une augmentation

proportionnelle de tous les autres impôts et inversement. Nous avons divisé les recettes publiques en une dizaine de catégories : contributions sociales, impôt sur le revenu, y compris du capital, impôt sur les sociétés, impôt sur les successions, impôts sur la fortune, taxes environnementales, à la consommation, sur l'immobilier – taxes d'habitation et foncière et taxe sur les transactions. La plupart de ces impôts ont des conséquences plus ou moins distorsives, au regard de leurs incidences sur les inégalités et donc sur la croissance. L'impôt le moins distorsif est la taxe foncière dans l'ensemble des pays de l'OCDE, payée surtout par les propriétaires. L'impôt ayant un effet le plus distorsif, ayant des conséquences négatives pour la croissance, est l'impôt sur le patrimoine net – ISF en France. Cet impôt, largement utilisé dans les années 1970 et 1980, a progressivement disparu en Autriche, au Canada, au Danemark, en Finlande, en Allemagne, en Islande, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas et en Suède. Il produisait également de faibles recettes. Par une méthode différente, l'ordre de grandeur est proche du chiffre de M. Didier. Si on réduit les recettes tirées de cet impôt de 0,1 % de PIB, au bout de 10 ans, on pourra avoir 1 % de PIB en plus, ce qui correspond à un accroissement graduel annuel qui est un peu plus de 0,06 point. Cet effet est également lent à intervenir – 10 ans pour la moitié des conséquences.

Il y a un lien entre cet impôt et l'inégalité de distribution de revenus – ce qui n'était pas évident au départ, puisqu'il s'agit d'un impôt sur le patrimoine. Cet impôt pénalise la croissance, sans pour autant avoir d'effet sur la correction des inégalités.

Ce qui reste de l'ISF, à savoir la taxation de la part immobilière, est difficile à évaluer. C'est un impôt spécifique, difficilement comparable avec les impôts de nos voisins. Les impôts payés de manière récurrente sur la valeur du patrimoine immobilier sont peu distorsifs, et ont un coût sur la croissance faible. Il faudrait aussi détecter l'impact de l'effet de seuil.

Le résultat le plus important de nos études, même s'il n'est pas directement lié à votre sujet, concerne la fiscalité effective sur le travail. Elle est pour la France parmi les plus élevées des pays de l'OCDE, pour tous les revenus, et a des effets extrêmement forts sur la croissance et la distribution des revenus.

M. Vincent Éblé, président. – L'expérience concrète de Luc Jaillais en matière fiscale nous éclairera sur les difficultés que pouvaient susciter l'ISF et l'imposition au barème des revenus du capital dans la vie des entreprises et des contribuables pour dresser un premier bilan de la mise en place de l'IFI et du PFU.

M. Luc Jaillais, co-président de la commission fiscalité du patrimoine de l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF). – L'IACF rassemble 1 500 adhérents, avocats fiscalistes représentatifs de la profession. Nous apportons régulièrement des contributions aux débats, forts de notre regard de praticiens. Le « *design* » de l'impôt est un élément important du consentement à l'impôt. L'IFI est un impôt plus complexe à comprendre que l'ISF, malgré une assiette moins large – ou peut-être à cause d'elle : il faut identifier les actifs taxables, opération technique et complexe. L'IFI frappe l'immobilier pour le détenteur en propre mais aussi l'immobilier détenu au travers de sociétés – sociétés civiles immobilières (SCI) ou sociétés commerciales. Il existe aussi un dispositif compliqué sur la déduction des passifs des sociétés pour apprécier la valeur des sociétés.

Le législateur a ponctué le dispositif de l'IFI de différentes mesures anti-abus qui font appel à des notions complexes et mal définies, comme l'« objectif non principalement

fiscal » ou les « conditions normales d'un prêt ». Qu'est-ce qu'un objectif non principalement fiscal ? La définition est un peu soumise à l'arbitraire...

Deuxième élément de complexité, le législateur prévoit, sur ce dispositif de déduction des passifs, des règles particulières en cas de financement suspect, comme les prêts *in fine* et les prêts sans terme. Il a créé un abattement théorique pour alléger sur long terme le poids de ces dettes sur la valeur des sociétés, et donc sur l'assiette de l'impôt. Mais comment appliquer cela à des cas banals, comme les prêts familiaux ou les comptes courants d'associés ? Comment prouver que le compte courant d'associé a été préféré à de l'endettement extérieur pour un objectif non principalement fiscal ? La personne risque un redressement avec des pénalités. Et lorsque le contribuable est reconnu fautif, il peut être dénoncé comme fraudeur auprès des autorités judiciaires.

Que sont les conditions normales d'un prêt familial ? Selon le Code civil, un prêt est par essence gratuit, mais il peut être rémunéré. Est-ce normal qu'un prêt familial soit gratuit ? Je n'ai pas de réponse...

On doit appliquer aux avances d'associés le régime des prêts sans terme, car ces avances ne comportent pas de terme. Comment amortir une avance d'associé qui évolue par nature constamment ? Nous n'avons pas de réponse à ces questions et l'administration n'a pas encore répondu. Or, ce sont potentiellement des foyers de contentieux...

Prenons un cas banal, celui de la déductibilité des emprunts immobiliers faisant l'objet d'un refinancement – pratique de plus en plus courante avec la baisse des taux d'intérêt. Cette dette refinancée est-elle déductible de l'assiette de l'IFI ? La dette issue de l'acquisition elle-même l'est, au titre de l'article L. 974 du code général des impôts. Il serait logique que la dette refinancée le soit également. Or ce n'est pas le cas, si l'on applique littéralement les textes ; au point que l'administration fiscale a dû apporter, en juin 2018, la précision suivante : « est déductible la dette résultant d'un rachat de prêt par un établissement bancaire ». Or en réalité, le refinancement ne se fait jamais ainsi : soit l'emprunteur renégocie la partie restante de son prêt avec une autre banque, soit il le fait avec l'établissement dont il est client, qui annule alors le premier emprunt et ouvre un second contrat. Si la réglementation est strictement appliquée, l'emprunt substitutif n'est pas déductible. Cela peut paraître aberrant, mais c'est ainsi. En tant que conseillers, nous souhaitons assurer la sécurité juridique de nos clients. Faut-il appliquer strictement la loi ou suivre la doctrine de l'administration ? Nous sommes confrontés à un vide juridique.

L'élément le plus complexe en matière d'impôt sur la fortune était le régime des biens professionnels. Dans le cadre de l'IFI, l'immobilier consacré par son propriétaire à une activité industrielle ou commerciale est exonéré de taxation. De plus, la valeur des actions est désormais hors du champ de l'impôt. On aurait donc pu penser que ce pan du régime de l'ISF n'avait plus de portée en matière d'IFI. Or le régime d'imposition des biens professionnels a été maintenu, pour le seul cas des chefs d'entreprise détenant de l'immobilier non dans le cadre de la société d'exploitation mais collatéralement. C'est un élément certes marginal, mais qui contribue à une certaine complexité du dispositif fiscal.

Une autre observation porte sur les effets délétères du plafonnement. L'IFI, comme l'ISF, est plafonné : c'est un corollaire, imposé par le Conseil constitutionnel, aux barèmes d'imposition à taux élevé pour éviter qu'ils ne deviennent confiscatoires.

La conséquence du plafonnement est que moins le redevable a de revenus, moins il paie d'impôts. Les contributeurs qui ont les moyens de régler leurs revenus sous forme de dividendes ou de plus-values – pris en compte dans le calcul du plafonnement – auront donc tendance à restreindre leurs revenus en évitant de céder leurs titres ou leurs biens immobiliers. J'ai ainsi constaté cette curieuse pratique chez certains de mes clients, qui consistait à décorrélérer leur train de vie de leur fortune. Or le passage de l'ISF à l'IFI, en réduisant les conséquences du plafonnement, devrait les inciter à augmenter la distribution de dividendes. C'est ainsi que la mise en place du PFU a pu se traduire par une augmentation des dividendes.

Quant aux conséquences de l'IFI sur l'investissement productif, les avocats fiscalistes ne peuvent se prononcer ; en revanche nous avons constaté l'impossibilité de s'acquitter de l'IFI en soutenant l'économie de manière directe comme cela était le cas avec l'ISF. Le rôle des intermédiaires a été critiqué, mais ils ont permis aux contribuables n'ayant pas de réseaux d'entrepreneurs d'investir dans l'économie réelle. Les pertes en ligne liées à ces investissements ont été nombreuses, certaines PME ayant disparu, ce qui témoigne d'une prise de risque réelle. Or les contribuables regrettent de ne plus avoir cette possibilité, soit en investissant au sein de leur famille, soit *via* des opérateurs.

Je n'ai pas constaté de retours d'exil fiscal liés à la création de l'IFI. Ils sont d'autant moins probables si, comme il en est question, l'on revient sur cette réforme. En revanche, je connais plusieurs contribuables qui ont renoncé à s'exiler. Des clients ont ainsi revendu leur entreprise familiale en 2016, convertissant ainsi leur patrimoine en un patrimoine financier taxable à près de 40 % au titre de l'impôt sur la plus-value, et assujetti à un impôt sur la fortune très élevé en 2017. Ils ont commencé à comparer les mérites respectifs des cantons suisses, avant d'y renoncer avec la mise en place de l'IFI.

Plusieurs de mes clients sont aussi surpris de l'intention affichée de maintenir l'assujettissement à la taxe d'habitation des résidences secondaires. Pour les contribuables concernés déjà assujettis à l'IFI, cela ressemble à une double imposition. Pourquoi ne pas créer un impôt spécifique pour les résidences secondaires ? Les choses seraient plus claires. Seconde remarque, il serait regrettable que l'on maintienne dans le code général des impôts la taxe d'habitation, déjà fortement critiquée pour ses malfaçons, qui ne ciblera qu'une catégorie particulière d'immobilier.

L'allègement d'imposition sur les plus-values et dividendes et la simplification induits par le PFU ont eu des effets positifs. Cependant, le législateur a prévu que les titulaires d'actions acquises avant le 1^{er} janvier 2018 pourraient continuer à bénéficier de l'ancien système d'abattement très complexe. Le PFU va donc coexister encore très longtemps avec ce régime en vigueur entre 2013 et 2017. Le Conseil constitutionnel a en effet statué que les plus-values réalisées au titre d'échanges de titres, qui donnent lieu à des reports d'imposition, verraient leur taux figé à l'imposition applicable si la plus-value avait été taxable immédiatement. Le but était d'assurer une neutralité fiscale à ceux qui avaient dû procéder à ces échanges dans le cadre de fusions et de restructurations. Conséquence : des contribuables pourront être taxés dans vingt ou trente ans, au moment où ils vendront ces actions, au taux qui était applicable entre 2013 et 2017... Curieusement, le législateur n'a pas laissé aux contribuables concernés la possibilité d'opter pour le régime du PFU si celui-ci était plus favorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage votre analyse, monsieur Jaillais, sur l'IFI : c'est un impôt complexe, parfois davantage que l'ISF qui ne

taxait que les actifs en exonérant les biens professionnels. Ne peut-on pas dire, monsieur Goupille-Lebret, que l'IFI est devenu un impôt des « petits » riches ? En effet, plus le patrimoine est élevé, plus il prend la forme d'actifs financiers.

Vous estimez tous qu'il est trop tôt pour évaluer les effets de « ruissellement » de l'IFI, en d'autres termes ce que les contribuables ont fait des liquidités dégagées par la fin de l'ISF. J'aurais préféré à l'IFI un impôt sur la fortune dite « improductive » car l'on voit bien le problème de cohérence de l'assiette de l'IFI : on taxe aujourd'hui les logements, les usines, les commerces, utiles à l'économie réelle, alors que les placements en *bitcoins*, en actions chinoises, en or, en diamants échappent à la taxation ! Ce qui est paradoxal. Partagez-vous cette analyse ?

Monsieur Cournède, vous avez indiqué que presque tous les pays de l'OCDE avaient supprimé l'imposition sur la fortune. Des études sur les retombées ont-elles été réalisées ? Nous avons entendu des chefs d'entreprise, notamment d'entreprises de taille intermédiaire, détailler les effets pervers de l'ISF. Des actionnaires familiaux n'ayant pas le statut de dirigeant – le seul qui exonère de l'ISF – étaient forcés d'avoir recours aux distributions de dividendes pour payer leur impôt, autant de liquidités n'allant pas à l'entreprise. Cet effet d'érosion a-t-il été mesuré ?

Il semble difficile de dénombrer les départs à motif fiscal. L'administration fiscale a recensé 524 départs nets de contributeurs de l'ISF en 2016. C'est à la fois peu et beaucoup. Avez-vous d'autres chiffres ? L'ISF a-t-il été le facteur déclenchant ?

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur Didier, vous expliquez dans votre ouvrage que le cumul des prélèvements sur les revenus du capital et de l'ISF avait produit des taux marginaux d'imposition aberrants, dans un contexte de baisse du rendement du capital. Or la littérature économique conclut plutôt à des rendements stables et élevés sur cette période, la baisse des taux d'intérêt sur les actifs comme les obligations d'État ayant été compensée par la hausse de la prime de risque sur les actifs risqués. Qu'en est-il ?

Monsieur Cournède, un rapport de l'OCDE conclut que les pays associant un impôt sur les revenus individuels du capital à l'assiette large et un impôt sur les successions bien conçu n'ont pas besoin d'impôt sur la fortune. Or nous assistons à une concentration croissante des richesses dans la plupart des pays : c'est peut-être parce que la France a cumulé un impôt sur la fortune, une taxation sur le capital et l'imposition des successions qu'elle est l'un des pays les moins touchés par l'augmentation des inégalités de patrimoine.

Monsieur Jaillais, l'économiste Gabriel Zucman a exprimé la crainte que le PFU ne représente un coût extrêmement élevé pour les finances publiques, en raison de pratiques d'optimisation chez les chefs d'entreprise *via* un arbitrage entre salaire et dividende. Plusieurs pays du Nord de l'Europe ont mis en place des dispositifs anti-abus pour le prévenir. A-t-on constaté un mouvement des salaires vers les dividendes au sein de cette population ?

M. Michel Didier. – Un créateur d'entreprise n'a pas intérêt à se verser un salaire élevé, qui grèverait les comptes de sa société. Il est plus rationnel de se verser un salaire très bas et de miser sur les dividendes, c'est-à-dire sur la réussite de son entreprise. Ce n'est pas une question d'abus, mais simplement d'usage du droit. Le PFU est un progrès car il clarifie, pour le créateur d'entreprise, ce qu'il aura à payer s'il réussit – c'est-à-dire s'il dégage des dividendes. À mes yeux, la préoccupation essentielle qui doit fonder la fiscalité est la simplicité, car celle-ci est gage de transparence et d'acceptabilité de l'impôt.

La justice sociale figure au cœur des débats actuels, mais la notion comporte trois dimensions bien distinctes. L'égalité d'abord : tous conviennent de la nécessité d'une redistribution de ceux qui ont le plus vers ceux qui ont le moins, mais où doit-elle s'arrêter ? L'égalité générale n'étant pas souhaitable, il faut distinguer les inégalités justes des inégalités injustes. Pour des économistes comme Amartya Sen, il faut corriger les inégalités dépendant des circonstances, en épargnant les inégalités qui sont le produit de l'effort. Les très riches ont toujours trouvé des moyens d'échapper à l'ISF, et même à l'impôt sur le revenu, par le jeu combiné de l'assurance-vie et de l'emprunt notamment. Tout cela n'est pas très propice à la correction des inégalités.

Quant à la pauvreté, John Rawls identifiait comme priorité absolue d'une société d'éviter qu'il y ait des miséreux en son sein. La politique fiscale juste est celle qui élimine la pauvreté, or celle-ci est surtout liée à la mauvaise allocation des dépenses publiques, qui représentent 56,5 % du PIB – contre 0,2 % pour l'ISF... Difficile de prétendre que l'ISF y change quoi que ce soit.

Enfin l'équité, qui doit être l'enjeu majeur de la fiscalité. Il faut distinguer l'équité verticale, qui inverse des situations, de l'équité horizontale qui veut que deux personnes dont la situation est analogue paient un montant d'impôt analogue. Or la première n'était pas satisfaisante parce que les très riches ne payaient pas l'ISF, et la seconde parce que de deux personnes qui avaient le même patrimoine, celle qui avait une retraite se voyait appliquer un plafonnement sur son revenu total et payait donc l'ISF avec sa retraite, ce qui lui laissait 25 % de son revenu pour vivre. Comme l'a noté le grand économiste Anthony Atkinson, « ce que l'on peut faire par l'intermédiaire de la solution de second choix « impôts-transferts » est limité ».

Le PFU est à mon sens une très bonne mesure, une simplification majeure pour ceux qui veulent entreprendre. Je citerai pour conclure Thomas Piketty, dont personne ici ne contestera l'autorité, dans *L'Économie des inégalités* : la *flat tax* « n'est sans doute pas adapté[e] à la redistribution fiscale des revenus du travail, qui exige et qui permet une plus grande liberté, mais pourrait bien convenir à la réalité contemporaine des revenus du capital ».

M. Jonathan Goupille-Lebret. – Les études réalisées dans les pays scandinaves, où existe un PFU ou une *flat tax*, ont montré un important effet de requalification des revenus du travail en dividendes, plutôt que des effets positifs sur l'économie. Cela suggère la nécessité de mettre en place des garde-fous.

Quant à la théorie du ruissellement, la suppression de l'ISF peut certes faire augmenter l'épargne des plus fortunés, mais le lien avec l'augmentation de l'investissement en France n'est pas évident. En effet, réduire ou supprimer l'impôt sur la fortune oblige à augmenter les impôts pesant sur d'autres catégories de la population, qui, avec des baisses d'impôts auraient elles aussi pu contribuer à la croissance. Elle supprime des recettes fiscales qui financent un meilleur système d'éducation, de recherche et de santé, qui permettent aux moins fortunés de constituer leur patrimoine.

Les chercheurs ne sont pas en mesure d'estimer l'impact de l'impôt sur la fortune sur les départs à l'étranger pour la France, parce qu'ils n'ont pas accès aux données de l'ISF. Par ailleurs, de nombreux liens de causalité peuvent intervenir en matière d'exil fiscal.

M. Vincent Éblé, président. – Notre commission rencontre les mêmes difficultés que vous !

M. Jonathan Goupille-Lebret. – Concernant l'impact du PFU, une étude menée aux États-Unis a montré que la baisse de 36 % à 18 % de la taxe sur les dividendes avait bien eu un impact sur la distribution des dividendes, mais aucun sur l'investissement.

M. Luc Jaillais. – La crainte d'un déport de la rémunération vers les dividendes concerne peu de cas selon moi, car cette problématique n'est fondée que dans les cas de mono-actionnariat. Dans le cas contraire, un dirigeant amputera-t-il sa rémunération pour ne récupérer, sous forme de dividendes, qu'une fraction de ce qu'il va faire économiser à la société ?

Qu'est-ce qu'une rémunération normale pour un dirigeant ? De manière générale, nos dirigeants d'entreprise sont raisonnables. Il existe des mécanismes auto-régulateurs. Un conseiller financier suggèrera toujours à son client de s'accorder une rémunération normale s'il veut bénéficier de l'exonération de taxation des biens professionnels. De plus, un passage soudain à la rémunération sous forme de dividende expose le dirigeant aux foudres des inspecteurs des impôts. Les chefs d'entreprise perçoivent leur intérêt. Il peut y avoir des excès, mais les rémunérations sont généralement modérées.

M. Boris Cournède. – Je n'aime pas le terme de ruissellement, qui renvoie à l'idée d'un enchaînement de dépenses, alors que le bénéfice à attendre de la suppression de l'ISF est moins l'usage de l'argent économisé que la réponse en termes d'investissement. Le résultat de la suppression de l'impôt sur la fortune a généralement entraîné une hausse de l'investissement, mais surtout s'est traduit par une amélioration de la productivité totale des facteurs, soit une meilleure organisation et qualité de l'investissement. Ces données sont cohérentes avec le constat qu'un impôt sur la fortune a un effet négatif très important sur les investisseurs qui ont les meilleures idées, c'est-à-dire sur l'innovation technique, mais aussi organisationnelle.

L'impact par tranche de revenu montre qu'à long terme, les bénéficiaires d'une telle mesure sont partagés. L'ensemble de la distribution des revenus profite en effet de l'augmentation de la productivité. En revanche, les bénéficiaires en haut de la distribution sont de 50 % supérieurs à ce qu'ils sont dans les niveaux intermédiaires.

Nous n'avons pas de données sur une longue période relatives à la distribution et concentration des richesses, mais on pourrait penser que la suppression de l'imposition sur la fortune a un effet accélérateur. Comment y remédier ? Une possibilité est la taxation sur les successions, mais les marges sont étroites : la France est au deuxième rang dans l'OCDE pour le montant d'impôt prélevé, à 0,6 % du PIB.

M. Éric Bocquet. – Je ne poserai pas de question mais me contenterai de formuler une série d'observations. Le 21 février, M. Darmanin jugeait qu'il était trop tôt pour évaluer les effets de la création de l'IFI. Aujourd'hui, nous entendons que c'est une réforme positive, qui favorisera l'emploi – le tout à l'indicatif ! C'est davantage un plaidoyer qu'une analyse.

Les fameux départs causés par l'ISF représentent 0,14 % des assujettis en 2014 : 784 départs pour 300 retours en 2014, sur un total de 326 000 assujettis. De plus il existe, comme plusieurs intervenants l'ont souligné, de nombreux moyens d'échapper à l'ISF : niches, montages, « pilotage », selon le terme consacré, des revenus, endettement – en particulier dans un contexte de taux bas, et pour ceux qui ont déjà un patrimoine conséquent – holdings mélangeant biens professionnels exonérés et liquidités.

Le bouclier fiscal du président Sarkozy n'a pas retenu les exilés, dont le nombre s'est maintenu en 2007 et en 2008. C'est que les assujettis à l'ISF sont des « amants » difficiles à séduire : M. Jaillais a lui-même admis que son carnet de rendez-vous ne s'était pas rempli avec sa suppression.

Non, l'ISF ne règlera pas les injustices et les inégalités, mais les 5,2 milliards d'euros qu'il rapportait à l'État représentent les budgets de la Culture, de la Justice, de la Jeunesse et des sports et de la Ville réunis.

N'oublions pas que le « S » d'ISF signifie « solidarité ». La solidarité consiste à faire en sorte que les très hauts patrimoines ne s'affranchissent pas des impôts. M. Jaillais a observé que le consentement à l'impôt s'émoussait, or une société sans impôt n'est pas une société... L'impôt sur la fortune a été créé en 1982 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes (IGF) ; or depuis les grands patrimoines et fortunes ont explosé : le patrimoine moyen des 1 % les plus riches est passé de 1,4 million d'euros à 4,5 millions d'euros, tandis que celui des 0,1 % les plus riches était multiplié par cinq, de 4 millions d'euros à 20 millions d'euros. Sur la même période, le patrimoine des Français ordinaires est passé de 100 000 euros à 190 000 euros...

M. Michel Canévet. – L'exposé de M. Goupille-Lebret est particulièrement utile : il montre que la suppression de l'ISF a fait passer le taux de fiscalité en dessous du seuil de 50 %, ce qui peut être un motif de satisfaction.

Les Échos annonçaient hier que l'OCDE avait adressé un satisfecit aux réformes du président Macron. Il faut néanmoins consentir un effort important sur la dépense publique, qui reste trop élevée. Il pourrait être envisagé de réduire les cotisations sociales tout en augmentant la TVA, pour renforcer la compétitivité de nos entreprises dans les échanges internationaux. C'est la condition de notre développement.

M. Dominique de Legge. – Les données présentées semblent montrer que la réforme de l'ISF a surtout favorisé les plus hauts patrimoines. Pouvez-vous le confirmer ? La création de l'IFI a été présentée comme un moyen de « taxer la rente » improductive. Cela appelle plusieurs observations. D'abord la notion de rente ne figure pas dans le code général des impôts. Ensuite, en quoi un bien agricole, du foncier bâti pour abriter une entreprise ou des bureaux ne participent-ils pas de l'économie réelle ? Y aurait-il un bon et un mauvais patrimoine ?

Concernant le rapport entre l'IFI et la rémunération du capital, la question de fond est à mes yeux la suivante : certains placements font l'objet de prélèvements supérieurs à la rentabilité du bien placé.

Enfin, une question quelque peu provocatrice : du point de vue de l'équité, ne valait-il pas mieux supprimer l'IFI et conserver le reste ?

M. Claude Nougéin. – L'imposition du capital a été abordée sous le prisme de l'égalité, voire de la morale, alors qu'il aurait fallu la considérer sous l'angle de la recette fiscale. Le PFU est de 30 % en France – incidemment, c'est l'un des taux les plus élevés en Europe, auquel il faut ajouter les 4 % de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus que l'on oublie souvent. Or il semblerait que les recettes fiscales issues des revenus du capital n'aient jamais été aussi élevées qu'en 2018. La contradiction n'est qu'apparente : lorsque l'on réduit le taux d'imposition, les recettes ont tendance à progresser. Le même phénomène a été

constaté pour l'impôt sur les sociétés, dont la recette a augmenté de plusieurs milliards d'euros, alors que le taux a été abaissé de 33 % à 28 % pour les 500 000 premiers euros de bénéfices à partir de 2018, et devrait être abaissé graduellement jusqu'à 25 %. Avez-vous observé un tel effet avec le PFU ?

M. Sébastien Meurant. – Il est urgent de remettre de la clarté dans le système fiscal français. La taxation de l'immobilier, en particulier pour l'immobilier neuf, est de 30 %, soit près du triple du taux allemand. L'IFI va-t-il contribuer à la crise du logement qui se prépare ? Qui le paiera, et quels en seront les effets sur l'investissement immobilier ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Peut-on trouver une voie intermédiaire pertinente entre l'ISF, dont la base était trop large, et l'IFI, où elle est trop étroite ? Pourquoi ne pas hausser le seuil de l'IFI, pour ne pas taxer les petits patrimoines, en laissant de côté les actifs non dirigés vers les entreprises ? Il est vrai que des montages financiers permettent de présenter comme des investissements productifs des fonds orientés vers la spéculation. Toutefois, une telle réforme serait bienvenue.

Certes, les départs liés à l'ISF sont peu nombreux, mais le patrimoine des personnes concernées est bien au-dessus du patrimoine moyen des assujettis. Les mesures de compensation telles que la taxe sur les yachts ont été un échec total.

M. Emmanuel Capus. – Je souhaiterais avoir des éléments de comparaison avec d'autres pays européens. Lesquels ont maintenu l'imposition sur la fortune ? Certains ont-ils mis en place l'équivalent de l'IFI ? La baisse liée à l'introduction du PFU nous rapproche-t-elle de la moyenne européenne ? Nous savons que les pratiques d'optimisation résultent des écarts de taxation entre pays. Avons-nous gagné en compétitivité avec cette réforme ?

M. Boris Cournède. – Le PFU nous rapproche des autres pays de l'OCDE, mais la France reste parmi les premiers pour l'imposition des revenus des personnes.

Nous avons travaillé sur le lien entre le niveau d'imposition et la recette fiscale. Pour la taxation des revenus les plus élevés, la France est au-dessus de la moyenne ; en revanche, au regard de l'imposition globale, la France est dans une zone d'incertitude, dans laquelle on ne peut déterminer si une baisse de la taxation fera augmenter les recettes. C'est possible, au vu de l'expérience des pays situés dans cette même zone.

Outre la France, les pays qui ont mis en place une fiscalité du patrimoine sont la Belgique, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, la Norvège, la Slovaquie et la Suisse.

L'OCDE recommande, de manière générale, de réduire la charge fiscale du travail pour la faire basculer sur la TVA mais, en France, le taux de cet impôt est déjà très élevé ; c'est pourquoi nous recommandons plutôt de reconsidérer les taux réduits de TVA, une entreprise certes politiquement délicate.

Autre piste, une baisse de la fiscalité sur le travail compensée par une hausse de la fiscalité sur la pollution, ce qui serait encore plus délicat dans le contexte actuel. Pourtant, une expérience similaire a réussi en Colombie-Britannique où, en 2008, une baisse de l'imposition sur le revenu dans les tranches les plus basses a été associée à la création d'une véritable taxe sur le carbone englobant l'ensemble des émissions – automobile, chauffage, usages individuels et industriels, etc. Cette taxe a été progressivement mise en place entre 2008 et

2012, jusqu'à atteindre 30 dollars canadiens par tonne de CO₂ émis. Une telle taxe, introduite avec un objectif environnemental clair, pour éviter que l'on n'y voie qu'un moyen d'augmenter les recettes de l'État, et de manière perçue comme juste, améliore la compétitivité économique.

Enfin, une précision : notre évaluation des effets sur la croissance de la réduction des impôts sur le patrimoine a pris en compte les augmentations corrélées des autres impôts.

M. Michel Didier. – Au cours des quinze à vingt dernières années, la France a subi une perte de compétitivité sans précédent. La France et l'Italie sont les deux pays européens qui ont vu leurs parts de marché régresser notablement. Si nous avions conservé nos parts de marché face à nos concurrents européens à leur niveau de l'an 2000, nous aurions aujourd'hui 230 milliards d'euros d'exportations en plus. C'est arithmétique.

La conséquence de cette perte de compétitivité a été un autre phénomène jamais vu depuis la seconde guerre mondiale : un pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages qui a stagné au cours des dix dernières années. Cette stagnation recouvre une augmentation dans les métropoles et une baisse ailleurs, dont nous voyons les effets dans la rue.

Quelles sont les marges de manœuvre pour enrayer ce mouvement ? D'abord, poursuivre l'abaissement des charges sur le travail pour nous rapprocher des autres pays européens. Ensuite, maintenir la réforme de la fiscalité du capital, qui peut libérer le potentiel de croissance. Mais ce sera long, c'est pourquoi il convient également d'accélérer la transmission du capital des plus de 65 ans : c'est là que réside en partie l'accumulation des richesses. Pour cela, les droits de donation doivent être très inférieurs aux droits de succession.

De l'IGF à l'ISF puis l'IFI, le nom importe beaucoup moins que le contenu. Il faut considérer le problème dans sa globalité.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie de vos éclairages très complémentaires.

La réunion est close à 12 h 35.

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

- Présidence de M. Yvon Collin, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité - Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques

M. Yvon Collin, président. – Le conseil des ministres a adopté ce matin le projet de programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, qui présente, pour cette période, la trajectoire budgétaire retenue ainsi que le scénario macroéconomique sous-jacent.

Cette année, il est l'occasion pour le Gouvernement d'apporter des modifications profondes à sa trajectoire budgétaire afin, notamment, de tenir compte des mesures « gilets jaunes » annoncées en fin d'année dernière.

Compte tenu des enjeux, nous avons souhaité qu'un débat soit organisé en séance publique sur ce programme de stabilité. Il se tiendra le lundi 29 avril à 17 heures. Cela pourrait d'ailleurs être l'occasion pour nous d'interroger le Gouvernement sur l'impact des suites qui seront données au Grand débat national sur la trajectoire budgétaire.

Dans ce contexte, nous avons le plaisir d'accueillir Didier Migaud, afin qu'il nous présente l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur ce programme de stabilité, en sa qualité de président. Je précise que cet avis porte uniquement sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité, et non sur le scénario de finances publiques lui-même, conformément à l'article 17 de la loi organique du 17 décembre 2012.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. – Je vous remercie de votre invitation. Je suis accompagné de François Monier, rapporteur général du Haut Conseil, de Vianney Bourquard et de Vladimir Borgy, rapporteurs généraux adjoints, et de Cyprien Canivenc, rapporteur.

C'est la septième fois que le Haut Conseil est appelé à se prononcer sur le programme de stabilité. Avant de détailler devant vous le contenu de ce nouvel avis, je formulerai deux remarques préalables.

La première porte sur le calendrier. Conformément au droit de l'Union, le programme de stabilité a été établi, comme chaque année, au début du mois d'avril et sera transmis à la Commission européenne d'ici à la fin de ce mois, après des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette contrainte calendaire pèse particulièrement cette année puisque le texte a été bâti indépendamment des suites qui seront données au Grand débat national. Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre du Brexit, dont l'échéance initiale était fixée au 29 mars 2019, continuent de représenter un aléa majeur pour les perspectives de croissance européenne et française.

La seconde remarque concerne le mandat du Haut Conseil des finances publiques. L'examen du programme de stabilité qu'il réalise chaque année porte sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes à la trajectoire des finances publiques et non sur la trajectoire des finances publiques, même si notre avis tient compte de l'impact des finances publiques sur la macroéconomie et inversement. Le mandat du Haut Conseil est limité. Il s'appuie sur des prévisions émanant de multiples institutions telles que la Commission européenne, la Banque centrale européenne, le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que sur les travaux d'autres organismes comme l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la Banque de France, Rexecode et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Avant de vous présenter les observations du Haut Conseil sur les prévisions du Gouvernement, j'interviendrai brièvement sur le contexte macroéconomique dans lequel le programme de stabilité français a été établi. Je vous présenterai ensuite notre appréciation sur les prévisions du Gouvernement portant sur l'année 2019, puis nos observations relatives au scénario macroéconomique établi pour les années 2020 à 2022.

S'agissant du contexte macroéconomique actuel, le Haut Conseil constate d'abord le caractère moins porteur de l'environnement économique mondial et européen dans lequel paraît le programme de stabilité de notre pays. Nous observons en effet un fort ralentissement de la croissance du commerce international depuis la fin de l'année 2018. Ce repli est notamment dû à l'escalade des droits de douane, initiée par les États-Unis, au ralentissement de la croissance des pays émergents, en particulier de la Chine, et aux difficultés qui affectent le secteur automobile dans plusieurs pays. Ainsi, malgré un rebond attendu au cours de l'année 2019, la croissance du commerce mondial en moyenne annuelle se situerait cette année à un niveau plus faible qu'en 2017 et en 2018.

La zone euro connaît pour sa part un fléchissement très prononcé de sa croissance. Le ralentissement de l'activité observé au second semestre de l'année 2018 reflète celui du commerce mondial et a été amplifié, notamment en Allemagne, par les difficultés d'adaptation du secteur automobile lors de la mise en œuvre de nouvelles normes d'homologation au 1^{er} septembre 2018.

Aussi, si la zone euro pourrait retrouver au premier semestre 2019 une croissance modérée, tirée par la consommation, les prévisions pour l'ensemble de l'année ont été sensiblement révisées à la baisse. En 2019, les prévisions de croissance pour la zone euro sont en effet comprises entre 1,3 % selon la Commission européenne et le gouvernement français, 1,2 % selon l'OCDE, et 1,1 % selon la Banque centrale européenne, ce qui correspond, quelle que soit l'estimation retenue, à une progression sensiblement inférieure à celle observée en 2017 (2,5 %) et en 2018 (1,8 %).

Depuis la mi-2018, notre pays connaît une croissance un peu plus soutenue que celle de ses principaux partenaires européens. Par rapport à la zone euro, la France a en effet bénéficié au second semestre 2018 d'un investissement des entreprises plus élevé et d'une contribution des échanges extérieurs un peu plus favorable. En revanche, l'investissement des ménages français a été moins dynamique que chez nos voisins européens. De même, la consommation a été atone au quatrième trimestre de l'année 2018 sous l'effet, notamment, des mouvements sociaux intervenus en fin d'année. L'écart de croissance de la France par rapport à la zone euro devrait toutefois se maintenir au premier semestre 2019. Le climat des affaires s'est en effet légèrement redressé aux mois de février et de mars, et se situe actuellement à un niveau un peu supérieur à sa moyenne de longue période. Enfin, la demande intérieure serait renforcée par un rebond de la consommation, soutenu par des gains significatifs de pouvoir d'achat au quatrième trimestre 2018 et au premier trimestre 2019.

Le Haut Conseil estime toutefois que ce contexte macroéconomique présente plusieurs facteurs d'incertitudes susceptibles d'affecter l'activité mondiale et européenne, et en conséquence la trajectoire de croissance française. Tout d'abord, les conditions de mise en œuvre du Brexit constituent un aléa majeur pour notre dynamique de croissance. Ensuite, nous devons intégrer le risque d'une reprise plus lente que prévu du commerce mondial sous l'effet d'un possible durcissement des tensions protectionnistes, ou d'un ralentissement accru de l'activité en Chine ou aux États-Unis. Enfin l'activité française pourrait être freinée si le ralentissement observé ces derniers mois en Italie et en Allemagne était amené à se poursuivre.

À l'inverse, d'autres facteurs pourraient affecter positivement notre trajectoire. Certains pays européens pourraient ainsi utiliser les marges de manœuvre budgétaires dont ils disposent pour soutenir davantage l'activité. Je pense également aux politiques monétaires plus accommodantes qui résultent des décisions prises par la Réserve fédérale américaine et la

Banque centrale européenne au cours des derniers mois, qui atténuent le risque d'une remontée rapide des taux d'intérêt.

J'en arrive aux observations formulées par le Haut Conseil sur les prévisions du Gouvernement pour l'année 2019.

La prévision de croissance formulée dans le programme de stabilité pour 2019 par le Gouvernement s'élève à 1,4 %. Elle est donc en baisse par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2019, qui s'établissait à 1,7 %. Cette prévision de croissance est en ligne avec celle formulée par plusieurs organisations internationales telles que le Fonds monétaire international et la Commission européenne, qui l'évaluent à 1,3 % pour 2019, ainsi qu'avec celle établie par d'autres organismes qui oscille entre 1,5 % selon l'OFCE, 1,4 % selon la Banque de France et 1,3 % selon Rexecode.

Dans le détail, la consommation des ménages français devrait être soutenue par d'importants gains de pouvoir d'achat résultant de la poursuite de la croissance des revenus d'activité, par le ralentissement de l'inflation et par les différentes mesures fiscales et sociales prises à la fin de l'année 2018. Ces gains de pouvoir d'achat, concentrés sur le quatrième trimestre 2018 et le premier trimestre 2019, ont été jusqu'ici absorbés en grande partie par la hausse du taux d'épargne, qui a atteint un niveau singulièrement élevé. La consommation française dépendra donc au cours des prochains trimestres de la perception qu'auront les ménages de l'évolution de leur pouvoir d'achat et de leur confiance dans l'avenir.

Enfin, la hausse de l'investissement des entreprises devrait également se poursuivre, ce qui est cohérent avec les niveaux élevés de taux d'utilisation des capacités de production.

En résumé, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance pour 2019 formulée dans le programme de stabilité est réaliste. Il en est de même pour les prévisions d'emploi et de masse salariale établies par le Gouvernement pour 2019.

S'agissant de l'inflation, le Haut Conseil juge plausible la prévision du Gouvernement, à 1,3 % pour 2019. Toutefois les premières estimations de l'indice d'inflation du mois de mars 2019 laissent à penser que la hausse attendue de l'inflation sous-jacente pourrait être plus lente que celle prévue par le Gouvernement.

Pour finir, je vous présenterai les observations du Haut Conseil sur le scénario macroéconomique du Gouvernement pour les années 2019 à 2022.

Il convient d'abord d'examiner les hypothèses de croissance de produit intérieur brut potentiel, c'est-à-dire la production dite soutenable qui peut être réalisée sans engendrer de tensions dans l'économie. Le Gouvernement n'a pas modifié ses hypothèses par rapport à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La croissance potentielle de l'économie française est ainsi estimée à 1,25 % pour chacune des années comprises entre 2018 et 2020. Elle augmenterait cependant très légèrement en fin de période pour tenir compte de l'impact des réformes structurelles, et s'établirait alors à 1,35 % en 2022. Le Haut Conseil renouvelle donc l'avis qu'il a déjà exprimé lors de l'examen de la loi de programmation, considérant que les hypothèses retenues par le Gouvernement pour cette période sont raisonnables. Il convient ensuite d'évaluer la position de l'économie française dans le cycle en 2019 et en 2020. Elle est estimée grâce à l'écart de production, également appelé *output gap*. Cet écart constitue en principe un indicateur de la capacité de rebond d'un

pays quand il est négatif ou d'une perspective de ralentissement quand il est positif. Les estimations du Gouvernement établissent un écart de production très légèrement négatif pour 2018 et 2019, et se situent dans la fourchette des estimations disponibles.

Cependant l'incertitude portant sur l'écart de production est importante. En effet, cet écart ne correspond pas à une donnée observable ou comptable. Ces estimations sont régulièrement sujettes à des révisions significatives. Comme en avril 2018, la fragilité des évaluations de l'écart de production est mise en lumière par les messages divergents délivrés par les indicateurs d'inflation et de tension. Ainsi l'inflation sous-jacente fluctue faiblement et reste à un bas niveau, ce qui ne témoigne pas de signe de tension. En revanche, les taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie manufacturière et les difficultés de recrutement s'établissent depuis 2019 au-dessus de leur moyenne de long terme.

J'en viens au scénario de croissance établi par le Gouvernement pour la période 2020-2022. L'an dernier, dans notre avis sur le programme de stabilité d'avril 2018, nous avons considéré que le scénario d'une croissance effective demeurant continument supérieure à la croissance potentielle jusqu'en 2022 était optimiste. Le nouveau scénario présenté cette année se prête moins à cette critique. Le Gouvernement a en effet révisé à la baisse son scénario de croissance par rapport au programme de stabilité transmis en 2018. Les prévisions de croissance établissaient ainsi un taux de 1,4 % par an. Ce niveau est proche de la croissance potentielle jusqu'en 2022. En conséquence, l'écart de production serait durablement proche de zéro. Ce nouveau scénario constitue une base plus raisonnable que dans le programme de stabilité précédent pour établir une trajectoire pluriannuelle de finances publiques.

Pour conclure, j'évoquerai l'impact du scénario macroéconomique présenté par le Gouvernement sur les finances publiques. Dans l'ensemble, le Haut Conseil note que le Gouvernement a souhaité rendre plus crédible le scénario macroéconomique de moyen terme. La comparaison des trajectoires de finances publiques du programme de stabilité transmis en avril 2018 et de celui-ci montre qu'un scénario optimiste de croissance tel que celui de l'an dernier tend à minorer le déficit et à afficher une trajectoire favorable de dettes publiques. Tandis que le solde public effectif devait être positif dans le dernier programme de stabilité à hauteur de 0,3 point de PIB en 2022, celui de cette année prévoit désormais un déficit public de 1,2 point au même horizon. Le programme de stabilité établi en avril 2019 inscrit donc une dégradation du déficit de 1,5 point de PIB par rapport à celui de l'an passé. Dans l'ensemble, cette évolution est expliquée pour un peu plus de la moitié par la révision de la trajectoire de croissance économique sur la période de 2018 à 2022, et pour un peu moins de la moitié par les choix faits en matière de finances publiques, essentiellement le choix d'une baisse plus forte des prélèvements obligatoires sans effort supplémentaire en matière de maîtrise de la dépense publique.

En conséquence, dans le nouveau scénario, en 2022 le solde structurel restera éloigné de l'objectif de moyen terme fixé à moins 0,4 point de PIB. Il serait encore de moins 1,3 point de PIB en 2022 contre moins 0,6 point initialement fixé dans le programme de stabilité établi en avril 2018. La révision du scénario de croissance, et dans une moindre mesure de celui des finances publiques, se traduirait aussi par une modification significative de la trajectoire de diminution du ratio de dette sur PIB.

D'après le programme de stabilité transmis par le Gouvernement, il ne diminuerait sur l'ensemble de la période 2018-2022 que de 1,6 point dans le programme de stabilité d'avril 2019, contre 7,2 points initialement anticipés dans le programme de stabilité établi

l'année dernière. La baisse du ratio de dette annoncée ne commencera qu'en 2021, alors qu'elle était attendue à compter de 2018 dans le programme de stabilité d'avril 2018.

Le Haut Conseil relève donc que pour des raisons tenant à la fois aux perspectives de croissance révisée à la baisse et au choix fait d'une baisse plus forte des prélèvements obligatoires, le nouveau programme de stabilité conduit, par rapport au précédent, à une réduction sensiblement moindre des déficits effectif et structurel à l'horizon 2022, et en conséquence de notre dette. Cette évolution rend d'autant plus nécessaire un strict respect des objectifs de dépenses publiques si les pouvoirs publics veulent respecter les engagements pris.

M. Yvon Collin, président. – Je vous remercie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'avis du Haut conseil des finances publiques sur le programme de stabilité a été transmis ce matin même au Parlement – sous embargo alors que son contenu a été en partie diffusé par la presse depuis plusieurs jours. Les ministres eux-mêmes ont distillé des annonces. C'est à se demander à quoi l'on sert ! Le Sénat s'apprête à entendre le Premier ministre parler dans le cadre du Grand débat mais il n'annoncera rien puisqu'il faudra attendre la parole du Président de la République. D'autres mesures budgétaires et fiscales seront proposées par l'exécutif et dans ces conditions, quelle est la crédibilité d'un document déjà dépassé ?

Deux questions néanmoins. D'abord, quel est l'impact sur la croissance des mesures prises en décembre pour répondre au mouvement des « gilets jaunes » ? On a laissé filer le déficit puisque les mesures en recettes ont été différées. Quel est le coefficient multiplicateur retenu pour calculer l'effet retour sur la croissance ? On regrettera que le Sénat n'ait pas été entendu plus tôt, alors que nous proposons déjà il y a un an des mesures en faveur des retraités et sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Ensuite, avez-vous estimé les effets d'un Brexit « dur » sur l'activité commerciale ?

M. Yvon Collin, président. – Ma première remarque porte également sur la sincérité du projet de programme de stabilité. Comment a-t-on pu élaborer un programme de stabilité indépendamment des suites qui seront données au grand débat national, dont tout laisse à croire qu'elles auront un impact non négligeable sur le scénario budgétaire gouvernemental ? Est-ce à dire que les services de la Commission européenne vont se prononcer dans quelques semaines sur un programme de stabilité déjà obsolète ? Un rectificatif est-il envisageable ?

J'ai par ailleurs une question sur la capacité de rebond de l'économie française, ce que les économistes appellent dans leur jargon « l'écart de production ». Comme vous le soulignez dans votre avis, les conjoncturistes et le Gouvernement estiment que l'économie française aura épuisé sa capacité de rebond à l'issue de l'exercice 2019 et devrait dès lors croître à un rythme proche de son potentiel. Logiquement, la résorption de l'écart de production s'accompagne de tensions sur les salaires et les prix. Pourtant, l'inflation sous-jacente demeure atone. Comment expliquer cette contradiction ?

M. Didier Migaud. – Je ne peux évidemment me prononcer sur les remarques du rapporteur général. Nous avons travaillé dans les conditions habituelles, à partir des documents que le Gouvernement nous a transmis mercredi dernier. Le Haut Conseil des

finances publiques a terminé la rédaction de son avis hier dans l'après-midi et l'a immédiatement transmis au Parlement.

Quant à la crédibilité de l'exercice, le scénario macroéconomique, tel qu'il nous a été présenté, nous paraît réaliste. Le fait que le programme de stabilité ait été préparé indépendamment des suites du grand débat et du calendrier du Brexit est la simple conséquence du calendrier européen, qui exige la présentation de ce programme avant la fin du mois.

Les mesures prises pèseront-elles sur la croissance en 2019 ? Ce n'est pas sûr, en revanche, elles pèseront certainement sur le scénario de finances publiques pour la période 2020-2022.

Le coefficient multiplicateur des mesures prises à la suite de la crise des gilets jaunes n'a pu être mesuré. Les mesures prises en faveur du pouvoir d'achat entre le quatrième trimestre 2018 et le premier trimestre 2019 ont eu des effets, mais pas sur la consommation, qui est restée atone au quatrième trimestre 2018. Le lien entre la hausse de pouvoir d'achat et la hausse de la consommation n'est pas systématique. Le Gouvernement prévoit ainsi une augmentation de 2 % du pouvoir d'achat en 2019 et une hausse de la consommation de 1,6 %. Cette hypothèse, qui repose sur un taux d'épargne élevé, nous semble prudente. Le pouvoir d'achat supplémentaire ne sera pas forcément consommé rapidement. Tout dépendra, ensuite, de la confiance des ménages français dans les mesures prises et de leur foi dans l'avenir.

Ces mesures sont intervenues dans un contexte d'affaiblissement de la demande extérieure causé par un ralentissement européen et mondial ; elles peuvent expliquer pourquoi la croissance française a assez bien résisté.

Il n'appartenait pas au Haut Conseil des finances publiques d'estimer les effets du Brexit ; à terme, il peut bien sûr se traduire par des pertes économiques, notamment à cause d'une baisse des échanges commerciaux. Certains instituts ont évalué la perte de croissance pour le Royaume-Uni à deux points de PIB depuis le vote du Brexit, en raison d'une baisse de l'investissement et de la consommation des ménages. Une étude de l'Insee a évalué les effets d'une augmentation des droits de douane sur l'activité française dans deux scénarios : un *soft* et un *hard* Brexit. Dans le premier cas, la perte de croissance serait de 0,3 point, étalée sur plusieurs trimestres ; dans le second, de 0,6 point. La France ne serait pas le pays le plus affecté : l'Irlande serait la plus touchée pour des raisons évidentes, mais l'Allemagne y perdrait également beaucoup. Cela explique la volonté de la chancelière d'éviter une sortie sans accord.

Le Fonds monétaire international a lui aussi publié ses prévisions hier. En cas de Brexit sans accord, l'Union européenne perdrait de 0,1 % à 0,4 % de croissance dès 2019, et 0,2 % à 0,4 % supplémentaires jusqu'en 2021. Nul ne peut déterminer avec précision les effets du Brexit ; seule certitude, il n'est bon pour personne...

La croissance potentielle et l'écart de production sont des sujets sensibles au sein de la communauté des économistes. Leur estimation est difficile, et il n'existe aucune méthode pleinement satisfaisante d'estimation. Ce sont néanmoins des notions utiles, et nous continuons à y travailler. L'hypothèse de croissance potentielle présentée par le Gouvernement a paru raisonnable au Haut conseil. Les avis divergent également sur l'écart de production, et la possibilité d'une évolution de la croissance potentielle. Le Gouvernement a

évalué l'impact des réformes de structure à 0,1 point : la croissance tendancielle serait ainsi portée de 1,25 % à 1,35 % à l'échelle du quinquennat.

L'OCDE et le FMI intègrent des effets plus importants des réformes structurelles que ne le fait le Gouvernement. Le FMI va jusqu'à 1,5 point de croissance potentielle. En revanche, la Commission européenne diverge totalement dans ses appréciations, car elle ne prend pas en compte les réformes annoncées. Elle part de ce qui est voté effectivement par les parlements.

Vous m'avez demandé si un pays pouvait avoir une croissance effective supérieure à sa croissance potentielle sur une longue période. Je n'ai aucune certitude sur ce point. C'est difficilement envisageable, même si l'Allemagne et les États-Unis ont prouvé que c'était possible.

Actuellement, la prévision de 1,4 % est proche de la croissance potentielle de la France. On peut penser que ce scénario n'est pas déraisonnable.

M. Roger Karoutchi. – Lors de la restitution du Grand débat au Grand Palais, je n'ai pu applaudir que l'annonce du Premier ministre visant à donner plus de pouvoirs à la Cour des comptes.

Plus sérieusement, beaucoup d'économistes et de financiers prédisent l'arrivée d'une crise financière dans les mois qui viennent. Qu'en pensez-vous ? Cet élément a-t-il été pris en compte dans vos évaluations ?

M. Jérôme Bascher. – J'ai bien compris que nous étions en fin de cycle. Cependant, la dégradation du solde budgétaire en fin de période est massive. Y a-t-il eu des mensonges dans le passé ? Le solde ne risque-t-il pas de se dégrader encore avec la révision à la baisse de 0,3 point de la croissance prévisionnelle, même s'il y a de bonnes nouvelles en base ?

M. Michel Canévet. – La loi de finances pour 2019 a été préparée et votée sur des prévisions de croissance de 1,7 %. Aujourd'hui, un certain nombre d'éléments extérieurs, comme la situation aux États-Unis ou le Brexit, sont de nature à affecter cette croissance. L'ajustement à 1,4 % est-il vraiment réaliste, sachant que la croissance au premier trimestre a été de 0,3 % ? Que faudrait-il pour éviter encore une dégradation du ratio d'endettement ?

Mme Christine Lavarde. – Monsieur Migaud, les doutes que vous aviez émis sur la levée de l'impôt dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source ont-ils été dissipés ? Avez-vous relevé une modification des habitudes de consommation suite à la mise en place du prélèvement à la source ?

M. Bernard Delcros. – Le Gouvernement a annoncé la suppression totale de la taxe d'habitation. Cela représente 10 milliards d'euros, résidences secondaires comprises. Le programme de stabilité 2019-2022 en tient-il compte ? Sinon, quelle sera l'incidence de cette suppression ?

M. Thierry Carcenac. – Vous avez mentionné deux aléas pouvant peser sur l'activité : la sortie du Grand débat et le Brexit.

Moi, je m'inquiète du coût de l'énergie. Le prix du baril est fortement remonté, ce qui impacte le coût de l'énergie en général. Quel impact cela aura-t-il sur le pouvoir d'achat ?

S'agissant du Brexit, ne peut-on pas considérer qu'il y a eu une anticipation des entreprises dès 2018, ce qui aurait eu un impact sur l'activité ?

M. Jean-Claude Requier. – Les mesures de pouvoir d'achat, justifiables malgré leur coût, ne doivent pas faire oublier la nécessité de réhausser la croissance par d'autres canaux. Quels sont selon vous les principaux leviers de croissance du côté de l'offre ?

M. Didier Rambaud. – Le Grand débat a été l'occasion d'un plébiscite pour la Cour des comptes dont personne ne demande la disparition, contrairement à d'autres institutions.

La loi de programmation 2018-2022 a mis en place un nouveau principe budgétaire qui consiste à affecter toute bonne nouvelle en matière de recettes à la baisse du déficit, donc à la réduction de l'endettement, intégralement si cette évolution est conjoncturelle, et à moitié si elle est structurelle. Pouvez-vous faire un point d'étape sur la mise en œuvre de ce principe ?

M. Didier Migaud. – Nous sommes sensibles à ce qui remonte des territoires s'agissant de la Cour des comptes.

Je ne sais pas s'il faut que la Cour ait plus de pouvoirs. Il faut se prémunir contre le gouvernement des juges. En revanche, il faudrait que les gouvernements puissent davantage motiver leurs choix de ne pas suivre nos recommandations. De tels débats devraient avoir lieu au Parlement, devant l'opinion publique. Je remarque que l'ordre du jour réservé au contrôle dans les deux chambres est plus souvent occupé par des propositions de loi que par des débats de contrôle.

Les Français comprennent mal que des dysfonctionnements soient signalés par la Cour sans que des conséquences en soient tirées par les gestionnaires publics. Entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale, je suis convaincu qu'il existe un espace pour une véritable responsabilité administrative et financière.

Le scénario ne prend pas en compte l'éventualité d'une nouvelle crise financière. C'est un aléa, mais qui reste peu probable dans des délais très courts. Il y aura toujours des économistes pour vous dire le contraire, d'autant plus que le souvenir de celle de 2008, que peu avaient anticipée, les incite à la prudence... Il y a des indicateurs dans ce sens, mais d'autres vont dans le sens contraire, comme l'absence d'inflation. Certes les entreprises sont endettées, mais les taux sont bas ; les entreprises françaises ont une trésorerie plutôt correcte, notamment cette année grâce à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

La remontée des taux aura lieu un jour ou l'autre. Mais la Réserve fédérale et la Banque centrale européenne feront en sorte qu'elle soit maîtrisée. La charge de la dette sera même vraisemblablement inférieure à ce qui était prévu dans la loi de finance initiale.

Je ne peux pas empiéter dans mes réponses sur les travaux que la Cour mène en ce moment, comme le rapport sur l'exécution du budget de l'État que nous vous remettrons autour du 20 mai et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – je pense aux questions de M. Rambaud ou de Mme Lavarde.

Le prix du pétrole retenu dans l'hypothèse, à 65 dollars le baril, est à un niveau bas – en 2008, il était en moyenne de 71 dollars. Mais plusieurs économistes considèrent

qu'un ralentissement de l'activité au niveau mondial devrait se répercuter à la baisse sur le prix du pétrole, même si nous n'y assistons pas encore.

Nous pensons que la prévision de croissance est réaliste. Les deux premiers trimestres devraient être assez bons, compte tenu des gains de pouvoir d'achat, avec une croissance de 0,4 % à chaque fois, selon l'Insee, ce qui permet un acquis de croissance de 1,1 %. Espérer 0,3 % de plus pour les deux trimestres suivants semble réaliste.

J'entends parfois que le scénario est optimiste à 0,1 point près. Les écarts peuvent être beaucoup plus importants : ayons un peu de recul face à un chiffre qui ne peut être que provisoire. Mais, je le répète, 1,4 % me semble réaliste.

Quelles sont les conséquences du programme de stabilité ? Comment expliquer que le ratio de dette évolue moins positivement que prévu ? Il y a d'abord les révisions de croissance : si on passe de 1,7 % à 1,4 %, cela a des conséquences. Il y a aussi les mesures supplémentaires prises en matière de baisse des prélèvements obligatoires : l'effort de maîtrise des finances publiques restant au même niveau, le déficit est plus grand. Cela implique une vigilance d'autant plus forte sur la maîtrise des dépenses. L'effort proposé est plus ambitieux que les années précédentes, mais cela ne suffit pas à faire face à la baisse des prélèvements obligatoires. C'est ce qui explique le solde dégradé par rapport aux prévisions de l'année dernière. Tous les effets ont été pris en compte, indépendamment d'éventuelles mesures nouvelles qui pourraient être annoncées à la suite du grand débat.

Nous aurons l'occasion de revenir à ces sujets lorsque nous évoquerons les rapports sur l'exécution du budget de l'État et sur la situation et les perspectives des finances publiques.

M. Yvon Collin, président. – Merci, Monsieur le président, d'avoir fait preuve de la même rigueur que d'habitude et d'avoir rappelé notre mission en matière d'évaluation et de contrôle.

La réunion est close à 16 h 10.

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

Jeudi 11 avril 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de M. Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et des droits indirects (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 30.

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

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

Mercredi 10 avril 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Proposition de loi et proposition de loi organique visant à clarifier diverses
dispositions du droit électoral – Examen du rapport et des textes de la
commission**

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons ce matin le rapport de M. Arnaud de Belenet et les textes proposés par la commission sur la proposition de loi et la proposition de loi organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, présentées par M. Alain Richard et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Ces deux propositions de loi, simple et organique, de notre collègue Alain Richard visent à clarifier certaines dispositions du code électoral. Elles s'inspirent directement des observations rendues par le Conseil constitutionnel le 21 février dernier au sujet des élections législatives de 2017, même si ces deux textes portent sur l'ensemble des élections.

Notre commission, dans un rapport d'information rendu en 2010, souhaitait déjà cette clarification du code électoral qui, à force de modifications successives, a perdu en cohérence et en clarté. Par exemple, son article L. 47 renvoie encore aux lois de 1881 et de 1907 sur la liberté de réunion publique ; ou bien, dans son chapitre « Financement et plafonnement des dépenses électorales », l'article L. 52-12 mentionne toujours « l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés », qui a changé d'appellation en 1994.

Par ailleurs, la structure du code électoral n'a pas été revue depuis 1956, malgré les tentatives de la Commission supérieure de codification. La présence de dispositions de valeur organique exclut tout recours aux ordonnances, outil privilégié pour créer de nouveaux codes ou les réorganiser.

Ces deux textes visent donc à clarifier le contrôle des comptes de campagne et les règles d'inéligibilité, d'une part, et à mieux encadrer la propagande électorale et les opérations de vote, d'autre part.

Premièrement, il est proposé de simplifier les démarches administratives des candidats et d'améliorer les contrôles.

Initialement, tous les candidats devaient déposer un compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Depuis 2011, une dérogation est toutefois prévue pour les candidats qui remplissent deux conditions cumulatives : ils ont obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et ils n'ont pas perçu de dons de personnes physiques.

La CNCCFP doit se prononcer sur le compte de campagne dans un délai de six mois à compter de la date de son dépôt. Elle peut l'approuver, l'approuver après réformation ou le rejeter. Pour les élections législatives de 2017, elle a approuvé 5 261 comptes, dont 2 645 après réformation, et en a rejeté 107. En outre, 244 candidats n'ont pas déposé leur compte dans les délais impartis.

La CNCCFP saisit automatiquement le juge de l'élection lorsque le compte de campagne a été rejeté ou n'a pas été déposé, ou lorsque le plafond des dépenses électorales a été dépassé.

Lors des élections législatives de 2017, le nombre de candidats ayant dû déposer un compte de campagne a augmenté de 27 % par rapport au scrutin de 2012. En conséquence, la commission a saisi le Conseil constitutionnel, juge de l'élection, à 351 reprises, soit une augmentation de 47,5 % par rapport à 2012.

Cette massification du contentieux soulève la question de la dispense de compte de campagne pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de don de personnes physiques. En pratique, cette dérogation porte principalement sur les élections législatives : 31,61 % des candidats au scrutin de 2017 n'ont pas eu l'obligation de déposer un compte de campagne, contre 0,96 % des candidats aux élections municipales de 2014 et 7,60 % des candidats aux élections régionales de 2015.

Comme le préconise le Conseil constitutionnel, l'article 1^{er} de la proposition de loi vise à étendre cette dispense aux candidats ayant obtenu moins de 2 % des suffrages exprimés. Si cette mesure avait été appliquée aux élections législatives de 2017, 808 candidats supplémentaires auraient été dispensés de compte de campagne, soit environ 10 % des candidats. Au total, environ 40 % des candidats n'auraient pas eu l'obligation de déposer un compte de campagne. Cette mesure pourrait donc affecter l'efficacité des contrôles de la CNCCFP. Je vous propose donc de ne pas la retenir.

Je privilégie, à la place, une simplification concernant le recours aux experts-comptables.

Aujourd'hui, seuls les candidats dont le compte ne comprend aucune recette ni aucune dépense sont dispensés de recourir à un expert-comptable. À titre d'information, sachez que lors des élections législatives de 2017, plus de 3,5 millions d'euros ont servi à rémunérer des experts-comptables, soit près de 5 % des dépenses.

Dans ce contexte, je vous propose d'élargir la dispense d'expertise-comptable aux candidats remplissant deux conditions cumulatives : ils ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et leurs recettes ainsi que leurs dépenses n'excèdent pas un montant fixé par décret.

Entendu en audition, l'ordre des experts-comptables ne semble pas opposé à cette simplification, le contrôle des comptes de campagne ne constituant pas une activité stratégique pour la profession.

Deuxièmement, la proposition de loi et la proposition de loi organique visent à clarifier les règles d'inéligibilité.

Le code électoral distingue plusieurs hypothèses d'inéligibilité. En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales par le candidat ou si celui-ci n'a pas déposé son compte de campagne, le juge « peut » prononcer l'inéligibilité. En revanche, le juge a

l'obligation de déclarer inéligible un candidat « dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales ».

En pratique, le juge prononce l'inéligibilité seulement lorsqu'il estime que l'irrégularité constatée présente un degré de gravité suffisant. Malgré ces différences de rédaction, le juge exerce toujours le même office.

Pour plus de lisibilité, les présents textes tendent à clarifier le rôle du juge en mettant en accord le code électoral et la jurisprudence : d'une part, le juge aurait dans tous les cas la faculté de prononcer cette inéligibilité ; d'autre part, une simple erreur matérielle, sans volonté de fraude, n'entraînerait pas d'inéligibilité.

En l'état du droit, l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales s'applique à compter de la décision définitive du juge de l'élection. Dans ses observations sur les élections législatives de 2017, le Conseil constitutionnel s'est interrogé sur ce « point de départ » de l'inéligibilité. Pour une irrégularité équivalente, l'effet de la sanction varie d'un candidat à l'autre, en fonction du délai d'instruction de son dossier. C'est pourquoi l'article 2 de la proposition de loi et l'article 1^{er} de la proposition de loi organique tendent à faire « démarrer » l'inéligibilité à la date du premier tour de scrutin.

Cette solution présente toutefois plusieurs inconvénients. Dotée d'un effet rétroactif, elle remettrait en cause les mandats acquis entre le premier tour de scrutin, d'une part, et la décision du juge électoral, d'autre part. En outre, elle pourrait permettre à un candidat déclaré inéligible de se présenter plus rapidement à un nouveau scrutin.

En lien avec l'auteur de ces textes, je propose un dispositif alternatif. En particulier, le juge serait invité à moduler la durée des inéligibilités prononcées afin que les candidats ayant commis des irrégularités comparables lors d'un même scrutin soient déclarés inéligibles pour les mêmes échéances électorales.

Par ailleurs, je vous propose de clarifier l'inéligibilité prononcée contre les parlementaires pour manquement à leurs obligations fiscales. Il s'agit de confirmer que les parlementaires concernés ont l'interdiction, pendant la durée de leur inéligibilité, de se présenter à d'autres scrutins et de préciser que cette inéligibilité ne remet pas en cause les mandats acquis antérieurement à la décision du juge.

Troisièmement, la proposition de loi et la proposition de loi organique tendent à mieux encadrer la propagande électorale et les opérations de vote.

En l'état du droit, les réunions électorales sont autorisées le samedi qui précède le scrutin, jusqu'à minuit, mais interdites le jour du scrutin. À l'inverse, les autres formes de propagande – tracts, circulaires, messages électroniques, etc. – et les sondages d'opinion sont prohibés à compter du samedi matin, zéro heure. En conséquence, il est proposé d'interdire la tenue des réunions électorales à partir du samedi qui précède le scrutin, zéro heure.

L'un de mes amendements vise à étendre cette interdiction à l'organisation des réunions électorales dans les locaux diplomatiques et consulaires et à ouvrir la possibilité aux Français de l'étranger de tenir des réunions électorales en amont des campagnes.

En ce qui concerne les bulletins de vote, il est proposé d'y interdire l'apposition de la photographie ou de la représentation de tierces personnes, mais également du candidat

ou de son suppléant. Étonnamment, le Conseil constitutionnel avait admis, dans une décision rendue en décembre 2017, la représentation sur le bulletin de vote d'un candidat aux élections législatives d'une tierce personne, maire d'une commune et ancien député de la circonscription.

En complément, il est proposé de consacrer au niveau législatif l'interdiction de mentionner le nom d'autres personnes que celui du candidat, de son suppléant et du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant.

En outre, l'article 6 de la proposition de loi tend à inscrire dans le code électoral la tradition républicaine selon laquelle les règles électorales ne sont pas modifiées dans l'année qui précède le scrutin. Le pouvoir réglementaire serait tenu de respecter ce principe législatif, notamment pour délimiter les cantons et les communes. À l'inverse, le pouvoir législatif pourrait y déroger au cas par cas.

Pour conclure, en ce qui concerne l'application de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer comme recevable tout amendement portant sur le financement des campagnes électorales, les inéligibilités et la propagande électorale. En revanche, seraient irrecevables les amendements portant sur les modes de scrutin, le mode de décompte des suffrages exprimés et la prise en compte du vote blanc, la désignation des exécutifs locaux et le fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le régime des incompatibilités et la limitation du cumul des mandats.

M. Philippe Bas, président. – Notons que c'est le premier rapport de notre collègue, dont nous pouvons saluer le travail et l'engagement personnel.

M. Éric Kerrouche. – Nous ne sommes pas favorables à l'article 2 de la proposition de loi et à l'article 1^{er} de la proposition de loi organique, qui auraient pour conséquence de restreindre les possibilités de déclarer inéligible un candidat s'étant rendu coupable de manquements à la législation relative au financement des campagnes électorales. Cette inéligibilité serait facultative en toute hypothèse, alors qu'elle est aujourd'hui automatique en cas de volonté de fraude, et le juge devrait prouver cette dernière. Or la jurisprudence montre qu'il est rarement possible d'apporter cette preuve. Ces articles constituent donc une remise en cause des règles en matière de transparence et de financement de la vie politique. Par ailleurs, dans le contexte actuel, cette idée ne me paraît pas constituer un bon signal.

Sur le fond, l'auteur de ces textes propose que l'inéligibilité soit facultative en toute hypothèse, une simple erreur matérielle sans volonté de fraude ne devant pas être un motif d'inéligibilité. Or, selon la jurisprudence, dans un pareil cas, l'inéligibilité n'est pas prononcée, le juge de l'élection la décidant au regard d'un ensemble d'éléments – diligences entreprises ou non, nature et défaut d'ambiguïté de la règle méconnue, caractère délibéré ou non du manquement, existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte, montant des sommes en cause.

Sur les autres points, les amendements du rapporteur nous semblent aller dans le bon sens.

L'article 5 de la proposition de loi, relatif à la propagande électorale, est important. Entre 1848 et 1913, la normalisation des bulletins de vote et des instruments de

vote a été une condition essentielle d'une compétition équilibrée entre les différents candidats. Des possibilités de distinction sur ces bulletins seraient problématiques.

M. Philippe Bas, président. – Je vous rappelle que dans le traitement des propositions de loi par notre commission, il existe un accord, un *gentlemen's agreement*, selon lequel les textes inscrits dans le cadre d'un ordre du jour réservé ne doivent pas être amendés en commission, sauf accord des auteurs.

M. Alain Marc. – Après une élection, il y a toujours une période anxiogène pendant laquelle les candidats se demandent si leurs comptes de campagne seront validés. Ce texte permettra-t-il de modifier les règles sur l'inéligibilité ? Dans mon département, un candidat malheureux a été déclaré inéligible non parce qu'il avait dépassé le plafond des dépenses électorales – il en était loin – mais parce qu'il avait payé directement des timbres ou des frais de bouches au lieu de les faire régler par son mandataire financier. Il s'agissait de sommes négligeables, mais il n'a pas pu se présenter aux élections régionales... C'est regrettable.

Concernant l'interdiction des réunions publiques la veille du scrutin, quelle sera l'attitude du juge si un candidat déambule sur le marché pour serrer des mains, et qu'il se retrouve dans un café pour parler avec des électeurs ?

M. Philippe Bas, président. – J'ai eu moi-même une petite hésitation sur ce point. Mais aujourd'hui, la possibilité de faire campagne jusqu'au samedi soir est un nid à contentieux : il est possible de tenir des réunions publiques, mais pas de distribuer des documents électoraux. Beaucoup de candidats sont piégés de bonne foi !

Le cas qu'évoque M. Alain Marc est effectivement à étudier : on est sur un marché, un groupe se forme, s'installe dans un café...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il est intéressant de vouloir clarifier le droit électoral. Deux types de jurisprudences coexistent : celle de la justice administrative et celle du Conseil constitutionnel. Les uns et les autres étant taquins, ils sont capables de rendre des décisions incohérentes entre elles. C'est un contentieux assez technique qui fait le bonheur des cabinets d'avocats...

L'instauration de règles éthiques équilibrées pour régir le financement des campagnes électorales a constitué une révolution dans les années 1990.

Il faut poursuivre dans ce mouvement vers plus de réglementation, mais sans renoncer à une clarification, voire à une suppression des règles qui ont conduit à des sanctions extrêmes pour des fautes vénielles.

Concernant les bulletins de vote, je suis gênée par la liste « à la Prévert » des choses qui seraient autorisées et de celles qui seraient interdites. Cette logique me semble illusoire, les interdictions ayant toujours été contournées. Ceux qui voulaient faire figurer en gros le nom d'un leader charismatique y parvenaient en utilisant une police particulière ou en faisant figurer ce nom dans l'intitulé de la liste de candidats.

M. Jean Louis Masson. – Le Conseil Constitutionnel et les organismes comme la CNCCFP publient à l'issue des élections des rapports où ils formulent des propositions. Merci à M. Alain Richard d'avoir voulu reprendre ces préconisations qui tombent généralement à la trappe. Le principe même de cette proposition de loi est donc positif. Mais il y a, dans les

propositions du Conseil Constitutionnel, des choses très positives et d'autres plus inquiétantes, comme l'autorisation de faire apparaître le nom d'un « non-candidat » sur le bulletin de vote. Je regrette aussi que la proposition de loi se borne à reprendre les propositions du Conseil Constitutionnel, alors que d'autres ont également formulé des propositions intéressantes.

Mme Brigitte Lherbier. – Les affiches électorales peuvent aussi être source de confusion. Aux dernières élections, on a vu des affiches avec l'image du Président de la République en très grand et le candidat en tout petit.

M. Alain Richard. – Même chose pour M. François Fillon...

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai déposé une proposition de loi interdisant d'y faire figurer l'image d'autres personnes que le candidat et le suppléant, qu'il s'agisse de personnes vivantes ou de personnages historiques.

M. Philippe Bas, président. – Permettez-moi de vous relater une expérience manchoise : en 1962, un candidat nommé Lepourry avait mis sur son affiche la photo du Général de Gaulle, avec la mention « Lepourry, c'est de Gaulle ! ». Avouez que cela pouvait être source de confusion...

M. Alain Richard. – Moi qui soigne régulièrement mon impopularité en défendant le Conseil Constitutionnel, je dois admettre que, lorsqu'il se mue en législateur, il n'est pas infallible. Ses observations sur les élections législatives de 2017 comportaient en effet de mauvaises propositions. Je remercie le rapporteur d'avoir proposé les correctifs nécessaires.

Il est frappant de constater que les règles concernant le bulletin de vote figurent dans le chapitre du code électoral consacré à la propagande. Cela m'a semblé une erreur : le bulletin est utilisé le jour de vote, quand il n'y plus de propagande possible.

L'affiche, elle, relève de la propagande. Et donc, dans un pays de liberté, il semble difficile d'en limiter le contenu. Libre, ensuite, aux autres candidats de répondre ! Cette approche est la base de la jurisprudence sur le contentieux électoral. En revanche, faire figurer un autre nom que celui du ou des candidats sur les bulletins de vote, c'est vraiment chercher à induire en erreur l'électeur.

M. Philippe Bas, président. – Les bulletins de vote sont cependant reçus par les électeurs à leur domicile avec la profession de foi, qui doit respecter certaines règles, notamment concernant les couleurs bleu blanc rouge et leur agencement...

Si Brigitte Lherbier veut présenter en séance un amendement reprenant sa proposition de loi, il sera recevable, me semble-t-il.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Le sujet soulevé par Éric Kerrouche est un sujet sensible. Il y a des tribunaux administratifs qui prennent des décisions à contre-courant des orientations du Conseil d'État, avec des inéligibilités prononcées alors qu'il s'agissait de simples erreurs matérielles. Avec cette proposition de loi et cette proposition de loi organique, le juge disposerait des mêmes pouvoirs qu'aujourd'hui. En aucun cas il ne s'agit de restreindre le périmètre des inéligibilités.

Les réunions publiques prohibées à l'approche du scrutin sont celles qui sont organisées. Une réunion impromptue le samedi matin précédant l'élection ne serait donc pas sanctionnée. L'interdiction de diffuser des tracts le samedi est maintenue. Nous voulons faire cesser l'incohérence entre cette interdiction et la possibilité de tenir des réunions publiques.

Monsieur Jean Louis Masson, l'interdiction de faire figurer d'autres noms existe déjà dans la partie réglementaire du code électoral, aux articles R. 30 et R. 31. Nous proposons seulement de la « remonter » au niveau législatif.

Nous discuterons en séance du sujet des affiches, qui doivent selon moi rester un espace de liberté.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-3 propose de lier l'élection du maire à celle du premier adjoint ; comme il n'a pas de lien avec la proposition de loi, je vous propose de le déclarer irrecevable sur le fondement de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean Louis Masson. – Il concerne effectivement plus le code général des collectivités territoriales (CGCT) que le code électoral.

L'amendement COM-3 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Même avis sur l'amendement COM-4, qui concerne la parité dans la désignation des exécutifs locaux.

L'amendement COM-4 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, ainsi que l'amendement COM-5.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Idem pour les amendements COM-8, COM-9 et COM-10, même s'ils traitent d'un sujet intéressant : le seuil à partir duquel le vote secret devient obligatoire dans les assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

L'amendement COM-8 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, ainsi que l'amendement COM-9 et l'amendement COM-10.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié crée une obligation de prêter à une personne insolvable. Rédigé ainsi, il me semble incompatible avec la liberté du commerce et de l'industrie. Avis défavorable, mais le sujet mériterait d'être évoqué en séance.

M. Jean Louis Masson. – Le vrai problème, c'est que les banques prêtent à certains partis, mais pas à d'autres. Elles avantagent ainsi un parti par rapport à un autre. Je l'ai encore constaté pour les élections européennes. J'ai voulu faire un emprunt pour financer une campagne : lorsque j'ai déclaré que c'était à des fins électorales, on me l'a refusé, mais lorsque je l'ai fait sans mentionner cette finalité, il m'a été accordé. Dès qu'il s'agit d'un emprunt électoral, cela remonte au siège social des banques, où l'on décide à qui on prête et à qui on ne prête pas. C'est un vrai problème qu'on ne peut plus faire semblant d'ignorer.

Le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques est censé être la solution. Mais, pour agir, il demande des attestations de refus de prêter par les banques. Or, celles-ci répondent à l'oral ou ne répondent jamais aux demandes. On perd ainsi trois mois. Quand le médiateur est saisi, il ne fait rien car il est trop tard.

Dans *Le Monde* d'hier, un article citait entre guillemets une déclaration du médiateur du crédit, qui, très content de lui, disait : « si les banques ne veulent pas prêter aux partis, ce n'est pas grave, les militants n'ont qu'à leur prêter de l'argent. » C'est scandaleux ! C'est à se demander à quoi il sert ! Il faudrait supprimer cette fonction, on ferait des économies !

M. Philippe Bas, président. – Nous pourrions interroger le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques lors d'une audition. Si ses propos sont bien ceux-ci, il est clair qu'ils sont inacceptables. Chacun a le droit de se présenter aux élections même s'il n'a pas de militants ou d'amis fortunés prêts à financer sa campagne.

M. François Bonhomme. – Sur quelle base M. Jean Louis Masson se fonde-t-il pour dire que certains partis ne peuvent pas emprunter et que d'autres seraient soutenus par le secteur bancaire ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C'est un sujet très important, mais nous sommes au milieu du gué. La question est la suivante : tout le monde doit-il avoir les moyens de se présenter ? Ne nous racontons pas d'histoires : les banques ne prêteront pas à des gens qui risquent de ne pas les rembourser. L'idée de M. François Bayrou de la « banque de la démocratie » venait de là. Ou alors, considérons-nous que tout le monde n'a pas le droit de se présenter ?

M. Jean Louis Masson. – Les partis évincés par le système bancaire sont parfaitement identifiables ! Ce n'est pas une question d'insolvabilité. Aux élections européennes, des partis ne peuvent pas emprunter alors qu'ils dépasseront les 3 % des suffrages exprimés et verront leurs dépenses remboursées par l'État. Or, sans emprunt, ils ne peuvent pas faire campagne. Les banques donnent aux uns les moyens de faire campagne, et aux autres non. Elles refusent de prêter, même si on apporte des garanties.

M. Alain Richard. – Cette difficulté de financement de la vie politique est réelle. Mais un élément modérateur à la liberté de candidature doit exister. Ce problème a pris de l'importance, car les campagnes sont de plus en plus coûteuses. Mais n'y aurait-il pas un effet de « brouillard démocratique » si la liberté de candidature était absolue ? Le seuil de remboursement fixé à 3 % des suffrages exprimés pour les élections législatives me semble légitime. Reste le sujet des candidats solvables à qui les banques ne prêtent pas. Ce qui a été choisi finalement est un système à « double détente », via le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. Ce que nous devrions faire maintenant – même si cela relève peut-être aussi du pouvoir réglementaire – c'est revoir la procédure d'intervention du médiateur pour qu'il puisse obliger une banque à se prononcer dans des délais contraints. Mais il n'est pas sûr que nous puissions monter un tel dispositif dans le cadre de cette proposition de loi.

M. Éric Kerrouche. – Ce qu'a dit le médiateur du crédit, c'est que même des banques à capitaux publics ont refusé de prêter à des candidats. Mais comme le dit Alain Richard, attention au risque d'explosion du système. Nous avons assisté à une multiplication des candidatures, en particulier aux législatives. Mais le rôle du médiateur devrait être revu notamment pour augmenter sa capacité d'injonction.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement pose des questions réelles qui appellent un travail supplémentaire, à commencer par une évaluation du travail du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. En y travaillant ensemble, nous pourrions faire des propositions. La « banque de la démocratie » aurait pu constituer une solution. La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique prévoyait une ordonnance, mais le Gouvernement n’a pas pu la prendre...

L’amendement COM-2 rectifié n’est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Même avis défavorable pour l’amendement COM-22 qui poursuit le même objectif.

M. Jean Louis Masson. – Je suis révolté par l’argument consistant à dire que les banques ne prêteraient pas de peur de ne pas être remboursées : c’est ridicule pour la liste du Rassemblement national (RN), qui arrivera sans aucun doute première ou deuxième aux prochaines élections européennes. Comment pourraient-elles craindre qu’elle obtienne moins de 3 % des suffrages exprimés ? Si ce n’est pas de l’ostracisme, je ne vois pas ce que cela peut être. Il y a clairement du favoritisme au profit de certains et au détriment d’autres. En toute honnêteté, je ne suis pas sur la liste du Rassemblement national, mais je ne trouve pas normal qu’il y ait de telles discriminations. C’est un avantage en nature manifeste.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Une mission de l’Inspection générale des finances (IGF) et de l’Inspection générale de l’administration (IGA) menée en 2017 n’a pas relevé de carence du secteur privé. Cela ne veut pas dire qu’il ne faut pas traiter le sujet. Selon l’étude, aucun parti n’avait rencontré de difficultés, sauf le Rassemblement national, à cause de problèmes objectifs de comptabilité.

L’amendement COM-22 n’est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-12 de Jean Louis Masson, qui dispense les candidats ne recueillant pas de fonds de nommer un mandataire financier. Cela compliquerait le contrôle des dépenses des candidats qui « autofinancent » leur campagne.

M. Jean Louis Masson. – C’était ainsi par le passé et cela fonctionnait très bien. L’obligation de nommer un mandataire financier complique les choses. Le mandataire a été créé pour contrôler les recettes – il avait fallu passer par une ordonnance, c’est dire si le Parlement était enthousiaste... Mon amendement simplifierait les choses pour les candidats qui ne reçoivent pas de dons.

L’amendement COM-12 n’est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Les amendements COM-24 et COM-25 concernent le recours aux opérateurs de paiement en ligne comme PayPal pour le financement des campagnes. La CNCCFP y réfléchit mais des incertitudes techniques demeurent. Avis défavorable, même si j’espère que ces amendements seront déposés en séance pour que le débat ait lieu.

L’amendement COM-24 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-25.

Article 1^{er}

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Dans l'objectif de simplifier les démarches administratives des candidats, mon amendement COM-44 élargit la dispense de recours à un expert-comptable. S'il était adopté, les amendements COM-27 et COM-13 deviendraient sans objet.

M. Jean Louis Masson. – Mon amendement COM-13 part du principe que le seuil de 2 % des suffrages exprimés pour dispenser un candidat de déposer un compte de campagne est trop bas et ne correspond à aucun autre seuil dans le code électoral. Il faudrait au moins l'augmenter jusqu'à 3 % des suffrages exprimés si 5 % vous semblent trop élevés.

M. Philippe Bas, président. – Si on remonte le seuil à 5 % des suffrages exprimés, 60 % des candidats aux élections législatives n'auraient pas l'obligation de présenter un compte de campagne. C'est un choix politique lourd !

L'amendement COM-44 est adopté. L'amendement COM-27 devient sans objet, ainsi que l'amendement COM-13.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-26. Des tentatives de définition des dépenses électorales ont été faites depuis vingt ans ; n'alimentons pas les incertitudes en modifiant de nouveau le droit applicable.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Mon amendement COM-45 met en œuvre deux propositions techniques de la CNCCFP : il corrige une erreur matérielle de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et simplifie le mode de calcul du délai d'instruction de la CNCCFP.

L'amendement COM-45 est adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Mon amendement COM-46 précise les modalités selon lesquelles les candidats qui ne déposent pas, une fois élus, une déclaration de situation patrimoniale sont exclus du remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne.

L'amendement COM-46 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Et l'amendement COM-28, sur le délai d'instruction de la CNCCFP ?

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Il porte ce délai d'instruction de deux à trois mois en cas de contestation des élections. Avis défavorable ; je pense aux candidats qui attendent avec impatience la décision de la CNCCFP...

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L’amendement COM-32 précise les conditions d’intégration des bilans de mandat aux comptes de campagne, ce que la CNCCFP fait actuellement au cas par cas. Laissons de la souplesse aux candidats. Avis défavorable.

L’amendement COM-32 n’est pas adopté.

Article 2

M. Éric Kerrouche. – Conformément aux usages, nous retirons l’amendement COM-23, qui n’est pas accepté par les auteurs de la proposition de loi. Il expose toutefois les difficultés de fond et de forme sur la façon de modifier les règles d’inéligibilité.

L’amendement COM-23 est retiré.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-29, qui serait satisfait par l’adoption de mon amendement de compromis COM-47 concernant le « point de départ » de l’inéligibilité. Celle-ci prendrait toujours effet à compter de la décision du juge, mais ce dernier devrait assurer une certaine équité entre les candidats.

L’amendement COM-29 n’est pas adopté.

L’amendement COM-47 est adopté.

Article 3

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Mon amendement COM-48 poursuit le même objectif que le précédent.

M. Jean Louis Masson. – Demander aux juridictions d’être fidèles à leurs jurisprudences est un vœu pieux – sans compter qu’elles sont censées le faire dans tous les domaines. Je ne vois pas l’impact concret de cet amendement !

L’amendement COM-48 est adopté. L’amendement COM-30 devient sans objet.

Articles additionnels après l’article 3

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Lorsqu’une élection municipale est contestée, le tribunal administratif dispose d’un délai de trois mois pour statuer. Certes, les délais de procédure sont importants, au détriment des candidats et des administrés. Toutefois, le silence du juge ne peut pas avoir pour effet de « valider » des fraudes électorales manifestes. Avis défavorable.

L’amendement COM-31 n’est pas adopté.

Article 4

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L’amendement COM-49 vise à préciser les conditions dans lesquelles l’État met à disposition ses locaux diplomatiques et consulaires pour des réunions électorales. Par cohérence avec le territoire national, il autorise les réunions électorales en amont de la campagne, mais il les interdit la veille du scrutin.

L’amendement COM-49 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-6 de Jean Louis Masson vise à consacrer l'existence d'un service public national de l'envoi des documents de propagande. Des difficultés ont en effet été rencontrées, notamment dans la Drôme et en Haute-Savoie. Toutefois, cet amendement ne changera rien au problème : l'envoi des documents de propagande électorale constitue déjà un service public.

M. Jean Louis Masson. – Cet amendement a pour but d'empêcher l'État de sous-traiter l'envoi à des prestataires.

Auparavant, l'envoi se faisait sous la responsabilité des préfets. Aujourd'hui, ce service est sous-traité à l'entreprise proposant les tarifs les moins élevés, ce qui donne lieu à des situations invraisemblables. En Moselle, des bulletins de vote ont été égarés.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-37 prévoit, pour l'ensemble des candidats, un remboursement des frais de campagne en cas de défaillance des commissions de propagande. Il semble préférable d'améliorer les performances de l'opérateur chargé de l'envoi de la propagande.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté.

Article 5

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – La proposition de loi « remonte » au niveau législatif l'interdiction de faire figurer sur le bulletin de vote le nom d'une tierce personne. Avis défavorable à l'amendement COM-15 qui supprimerait cette disposition.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – La proposition de loi prévoit toutefois une exception : les candidats pourraient mentionner le nom de la personne pressentie pour présider l'organe délibérant. Cette exception figure déjà à l'article R. 30-1 du code électoral. Je suis contre sa suppression proposée par l'amendement COM-14.

M. Jean Louis Masson. – On ne peut pas présumer de la personne qui sera candidate pour présider l'organe délibérant !

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-33 étend aux élections sénatoriales l'interdiction de faire figurer le nom d'une tierce personne sur le bulletin de vote. Il sera satisfait par mon amendement suivant.

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 5

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Mon amendement COM-50 tend à préciser les règles de propagande pour les élections sénatoriales. Il s'agit de corriger des

erreurs de renvoi du code électoral, notamment pour interdire les réunions électorales à l'approche du scrutin.

L'amendement COM-50 est adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-35 est partiellement satisfait par l'article 5 de la proposition de loi.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Les affiches électorales ne peuvent pas combiner les couleurs bleu, blanc et rouge. Il s'agit d'éviter toute confusion avec les affiches officielles, imprimées par l'administration. L'amendement COM-11 vise à préciser cette interdiction, notamment lorsque la combinaison de ces couleurs ne crée aucune confusion chez les électeurs. Je vous propose de faire confiance au juge de l'élection, qui examine au cas par cas ce type de requêtes.

M. Jean Louis Masson. – Actuellement, il y a des interprétations divergentes selon les commissions de propagande électorale. Des professions de foi ont été invalidées pour une couleur de cravate. C'est ridicule !

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-36 propose d'aggraver les sanctions en cas d'affichage en dehors des panneaux officiels. Le candidat fautif serait exclu du remboursement des frais de campagne. Cela pourrait avoir de graves conséquences pour les candidats. Des affiches pourraient même être collées par leurs adversaires politiques dans l'objectif de les mettre en difficulté.

L'amendement COM-36 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Lorsqu'un ressortissant européen se présente aux élections municipales, sa nationalité doit figurer sur le bulletin de vote. L'amendement COM-34 propose de supprimer le remboursement des frais de propagande pour les listes ne respectant pas cette obligation. Cette sanction me semble disproportionnée.

L'amendement COM-34 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement *COM-1* me semble irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. Il concerne le corps électoral des élections sénatoriales à Paris.

M. Philippe Bas, président. – Il y a pourtant un vrai problème à Paris, où le corps électoral comprend 90 % de délégués supplémentaires pour les élections sénatoriales.

L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 6

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'article 6 de la proposition de loi permet de consacrer la tradition républicaine selon laquelle le régime électoral et le périmètre des

circonscriptions ne sont pas modifiés dans l'année qui précède l'élection. Il s'agit d'une clarification utile. Je suis défavorable à l'amendement COM-16 de Jean Louis Masson, qui propose de supprimer cet article.

M. Jean Louis Masson. – Sur un plan procédural, je m'oppose à votre *gentlemen's agreement* en vertu duquel on ne doit pas modifier substantiellement en commission le texte d'une proposition de loi présentée dans le cadre d'un espace réservé.

M. Philippe Bas, président. – Cet accord vise à permettre à tous les groupes d'accéder à la séance avec leur propre texte. Cela ne vous empêche pas de défendre vos amendements en séance, au stade de laquelle cet accord ne trouve pas à s'appliquer.

M. Jean Louis Masson. – Sur le fond, mon exposé des motifs prouve que l'on peut très bien modifier de telles règles dans l'année qui précède une élection.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Même avis pour l'amendement COM-17, qui viderait de sa substance l'article 6 de la proposition de loi.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'article 6 de la proposition de loi concerne la stabilité du droit électoral dans son ensemble, ce qui inclut le régime électoral et la délimitation des circonscriptions. L'amendement COM-38 propose de s'en tenir à la délimitation des circonscriptions. Il est donc moins ambitieux que la proposition de loi.

L'amendement COM-39 précise le mode de décompte de l'année qui précède le scrutin. Il pose toutefois une difficulté pour les élections organisées « à cheval » sur deux mois, comme l'élection présidentielle de 2017.

Les amendements COM-38 et COM-39 ne sont pas adoptés.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – La proposition de loi tend à abroger la loi du 11 décembre 1990, dont les dispositions encore en vigueur seraient codifiées au sein du code électoral. Je suis défavorable à l'amendement COM-40, qui vise à maintenir certains articles de cette loi, alors qu'ils ont épuisé leurs effets juridiques depuis de nombreuses années.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 6

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Pour la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, le Conseil constitutionnel prend en compte la population totale des circonscriptions, non le nombre d'électeurs.

L'amendement COM-7 de Jean Louis Masson vise à inverser cette logique. Cette disposition désavantagerait des départements comme Mayotte, la Guyane ou la Seine-Saint-Denis, en excluant du décompte les mineurs et les ressortissants étrangers. Elle reviendrait également sur une tradition républicaine fortement ancrée.

M. Jean Louis Masson. – Il n’y a aucune tradition. Cette situation est anormale. La règle en démocratie, c’est un homme, une voix. Or la voix des électeurs des départements où vivent beaucoup de personnes étrangères pèse singulièrement plus que celle des autres.

M. Philippe Bas, président. – En ce qui me concerne, je prendrais en compte les personnes en âge d’être inscrites sur les listes électorales.

M. Alain Richard. – C’est un élément central de la définition de la Nation et du rôle de l’élection. Notre Constitution est fondée sur le principe de la souveraineté nationale, donc les citoyens prennent leur décision au nom de la Nation. C’est différent de la souveraineté populaire.

M. Philippe Bas, président. – La souveraineté nationale appartient au peuple, dit notre Constitution. C’est un sujet complexe, mais il y a matière à discussion.

M. Alain Marc. – Il serait préférable de pouvoir s’affranchir du « tunnel » fixé par le Conseil constitutionnel, qui impose que l’écart de représentation entre les circonscriptions ne dépasse pas 20 %.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons fait adopter une proposition de loi constitutionnelle qui permet l’élargissement du « tunnel » des 20 %.

L’amendement COM-7 n’est pas adopté.

Article 7

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Mon amendement COM-51 vise à corriger une erreur matérielle de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

L’amendement COM-51 est adopté.

Articles additionnels après l’article 7

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Par manque de coordination, les futurs conseillers de la métropole de Lyon ne seraient pas autorisés à voter aux prochaines élections sénatoriales. L’amendement COM-20 de François-Noël Buffet, vise à corriger cette lacune. Malheureusement, il ne présente pas de lien, même indirect, avec la proposition de loi.

M. François-Noël Buffet. – Il s’agit pourtant d’un problème très important qui fragilise les élections sénatoriales dans le Rhône et représente une injustice pour les conseillers métropolitains. Je déposerai une proposition de loi pour répondre à cette difficulté.

L’amendement COM-20 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Les amendements COM-41 et COM-42 me semblent irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution. Ils concernent le mode d’élection des conseils communautaires et les règles d’incompatibilité des agents des établissements publics de coopération intercommunale.

Les amendements COM-41 et COM-42 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

Article 8

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Pour ne pas bouleverser les prochaines élections municipales, l'article 8 précise que la proposition de loi s'applique à compter du 30 juin 2020. Je suis défavorable à l'amendement COM-18, qui supprimerait cette précaution.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Par cohérence, j'émet un avis défavorable sur les amendements COM-19 et COM-43. L'amendement COM-21 était lié au premier amendement de M. François-Noël Buffet, que nous venons de rejeter.

Les amendements COM-19, COM-43 et COM-21 ne sont pas adoptés.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. Philippe Bas, président. – Nous en venons maintenant à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-1 de Jean Louis Masson vise à organiser les élections législatives le même jour que l'élection présidentielle. Cette proposition aurait davantage sa place dans le processus de réforme des institutions.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Relatif aux incompatibilités parlementaires, l'amendement COM-2 me semble irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er}

M. Éric Kerrouche. – Je retire l'amendement COM-3, qui n'est pas accepté par les auteurs de la proposition de loi organique.

L'amendement COM-3 est retiré.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-4, par cohérence avec ma position sur la proposition de loi.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Cet amendement COM-9 reprend ma position de compromis concernant le point de départ des inéligibilités.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 2

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – C’est la même logique avec mon amendement COM-10, dont l’adoption ferait tomber l’amendement COM-5 de Jean-Pierre Grand.

L’amendement COM-10 est adopté.

L’amendement COM-5 devient sans objet.

Articles additionnels après l’article 2

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Mon amendement COM-11 vise à corriger une omission de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Comme pour les autres inéligibilités, il précise que l’inéligibilité pour manquement à ses obligations fiscales ne remet pas en cause les mandats acquis antérieurement.

L’amendement COM-11 est adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L’amendement COM-6 concerne les candidats européens aux élections municipales. Nous avons déjà évoqué ce sujet lors de l’examen de la proposition de loi.

L’amendement COM-6 n’est pas adopté.

Article 3

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L’amendement COM-12 opère une coordination.

L’amendement COM-12 est adopté.

Articles additionnels après l’article 3

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel est juge des élections législatives et sénatoriales. L’amendement COM-8 lui fixerait un délai de 6 mois pour se prononcer. Un tel délai n’aurait aucun effet : il ne provoquerait ni le dessaisissement du Conseil constitutionnel ni l’annulation de la requête.

L’amendement COM-8 n’est pas adopté.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel peut rejeter, sans instruction contradictoire, les requêtes irrecevables. Cette décision confirme le maintien du parlementaire dans ses fonctions. Il en informe immédiatement l’Assemblée nationale ou le Sénat.

L’amendement COM-7 prévoit que le Conseil constitutionnel informe également la CNCCFP. Je ne suis pas convaincu par l’intérêt de cette communication.

L’amendement COM-7 n’est pas adopté.

Article 4

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement COM-13 est un amendement de conséquence.

L'amendement COM-13 est adopté.

La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROPOSITION DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	3	Parité pour la désignation des adjoints au maire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	4	Renforcement de la parité pour la désignation des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	5	Parité dans les conseillers départementaux et régionaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	8	Vote au scrutin public ou au scrutin secret dans les conseils municipaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	9	Vote au scrutin public ou au scrutin secret dans les conseils départementaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	10	Vote au scrutin public ou au secret dans les conseils régionaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	2 rect.	Conditions d'octroi des crédits bancaires	Rejeté
M. MASSON	22	Conditions d'octroi des crédits bancaires	Rejeté
M. MASSON	12	Obligation de désigner un mandataire financier	Rejeté
M. GRAND	24	Autoriser le recueil de dons par des opérateurs de paiement en ligne	Rejeté
M. GRAND	25	Interdire le recueil de dons par des opérateurs de paiement en ligne	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Simplification et clarification des règles applicables aux comptes de campagne			
M. de BELENET, rapporteur	44	Maintien du périmètre des comptes de campagne - Extension de la dispense d'expert-comptable	Adopté
M. GRAND	27	Réduction du périmètre des comptes de campagne	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	13	Réduction du périmètre des comptes de campagne	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	26	Modification de la définition des dépenses électorales	Rejeté
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. de BELENET, rapporteur	45	Correction d'une erreur matérielle de la loi « confiance dans la vie politique » - Délai d'instruction de la CNCCFP	Adopté
M. de BELENET, rapporteur	46	Exclusion de certains candidats du remboursement forfaitaire des dépenses électorales	Adopté
M. GRAND	28	Délai d'instruction de la CNCCFP	Rejeté
M. GRAND	32	Intégration des bilans de mandat dans les comptes de campagne	Rejeté
Article 2 Clarification de l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales (élections municipales, départementales, régionales et européennes)			
M. KERROUCHE	23	Suppression de l'article 2	Retiré
M. GRAND	29	Durée minimale de l'inéligibilité pour manquement aux règles des campagnes électorales	Rejeté
M. de BELENET, rapporteur	47	Équité entre les candidats déclarés inéligibles pour des irrégularités comparables	Adopté
Article 3 Clarification de l'inéligibilité pour fraude électorale (élections municipales, départementales, régionales et européennes ; élections consulaires et de l'Assemblée des Français de l'étranger)			
M. de BELENET, rapporteur	48	Équité entre les candidats déclarés inéligibles pour des manœuvres frauduleuses comparables	Adopté
M. GRAND	30	Modalités d'entrée en vigueur de l'inéligibilité pour manœuvres frauduleuses	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 3			
M. GRAND	31	Contentieux des élections municipales	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 Conditions d'organisation des réunions électorales			
M. de BELENET, rapporteur	49	Mise à disposition des locaux diplomatiques et consulaires pour l'organisation des réunions électorales	Adopté
Articles additionnels après l'article 4			
M. MASSON	6	Service public national de l'envoi des documents de propagande	Rejeté
M. GRAND	37	Remboursement des frais de campagne en cas de défaillance des commissions de propagande	Rejeté
Article 5 Contenu des bulletins de vote			
M. MASSON	15	Rédaction globale de l'article 5	Rejeté
M. MASSON	14	Interdiction de mentionner, sur le bulletin de vote, le nom du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant	Rejeté
M. GRAND	33	Contenu du bulletin de vote pour les élections sénatoriales	Rejeté
Articles additionnels après l'article 5			
M. de BELENET, rapporteur	50	Règles de propagande pour les élections sénatoriales	Adopté
M. GRAND	35	Interdiction d'utiliser le titre d'une tierce personne dans le titre d'une liste de candidats	Rejeté
M. MASSON	11	Couleurs des affiches électorales	Rejeté
M. GRAND	36	Lutte contre l'affichage sauvage	Rejeté
M. GRAND	34	Bulletin de vote pour les élections municipales	Rejeté
M. CHARON	1	Corps électoral des élections sénatoriales à Paris	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 6 Stabilité du droit électoral dans l'année qui précède le scrutin			
M. MASSON	16	Suppression de l'article 6	Rejeté
M. MASSON	17	Rédaction globale de l'article 6	Rejeté
M. GRAND	38	Interdiction de modifier le périmètre des circonscriptions électorales dans l'année qui précède le scrutin	Rejeté
M. GRAND	39	Mode de décompte de l'année qui précède le scrutin	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	40	Maintien d'une partie des dispositions de la loi du 11 décembre 1990	Rejeté
Article additionnel après l'article 6			
M. MASSON	7	Population prise en compte pour la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges	Rejeté
Article 7 Diverses coordinations – Application outre-mer			
M. de BELENET, rapporteur	51	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Articles additionnels après l'article 7			
M. BUFFET	20	Corps électoral pour les élections sénatoriales dans le Rhône	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. GRAND	41	Abrogation de l'article 54 de la loi MAPTAM	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. GRAND	42	Suppression de l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié dans une des communes membres	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 8 Modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi			
M. MASSON	18	Suppression de l'article 8	Rejeté
M. MASSON	19	Entrée en vigueur au 1er janvier 2020	Rejeté
M. GRAND	43	Entrée en vigueur au 1er mars 2020	Rejeté
M. BUFFET	21	Entrée en vigueur des dispositions relatives aux élections sénatoriales	Rejeté

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	1	Calendrier des élections législatives	Rejeté
M. MASSON	2	Régime des incompatibilités parlementaires	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Clarification de l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales (élections législatives et sénatoriales)			
M. KERROUCHE	3	Suppression de l'article 1 ^{er}	Retiré
M. GRAND	4	Modalités d'application de l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales	Rejeté
M. de BELENET, rapporteur	9	Traitement équitable des candidats déclarés inéligibles	Adopté
Article 2 Clarification de l'inéligibilité pour fraude électorale (élections législatives et sénatoriales)			
M. de BELENET, rapporteur	10	Traitement équitable des candidats déclarés inéligibles	Adopté
M. GRAND	5	Modalités d'application de l'inéligibilité	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 2			
M. de BELENET, rapporteur	11	Modalités d'application de l'inéligibilité pour manquement aux obligations fiscales	Adopté
M. GRAND	6	Contenu des bulletins de vote pour les élections municipales	Rejeté
Article 3 Diverses coordinations – Application outre-mer			
M. de BELENET, rapporteur	12	Coordinations	Adopté
Articles additionnels après l'article 3			
M. GRAND	8	Délai d'instruction devant le Conseil constitutionnel	Rejeté
M. GRAND	7	Transmission des décisions de rejet du Conseil constitutionnel à la CNCCFP	Rejeté
Article 4 Modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi organique			
M. de BELENET, rapporteur	13	Modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi organique	Adopté

Proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons maintenant le rapport de Mme Marie Mercier sur la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide,

présentée par M. Jérôme Durain et les membres du groupe socialiste et républicain (proposition de loi n° 384, 2018-2019).

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, notre commission est appelée à examiner ce matin la proposition de loi déposée par nos collègues du groupe socialiste et républicain, portant reconnaissance du crime d'écocide. Elle sera débattue dans l'hémicycle le 2 mai prochain, dans le cadre d'un espace réservé. Par le dépôt de cette proposition de loi, nos collègues visent à compléter nos règles de droit pénal relatives à la protection de l'environnement en créant une nouvelle incrimination, qui s'inspire du crime de génocide.

Avant de vous présenter le contenu de ce texte, je voudrais vous dire en préambule à quel point je suis convaincue de l'impérieuse nécessité de mieux protéger notre environnement, qui se dégrade, vous le savez, à un rythme préoccupant. Régulièrement, les rapports du GIEC, le groupe d'experts sur le climat, nous alertent sur le problème des émissions de gaz à effet de serre et sur les dangers du changement climatique. Des scientifiques dressent le tableau, inquiétant, de l'effondrement de la biodiversité qui a des causes multiples : déforestation, usage intensif des pesticides, surpêche qui épuise nos ressources halieutiques... À long terme, c'est la survie des populations humaines qui est menacée : comment nourrir, dans quelques décennies, dix milliards d'habitants si le réchauffement climatique rend certaines régions impropres à l'agriculture et que la disparition des insectes pollinisateurs entraîne un effondrement des rendements ?

Les atteintes à l'environnement peuvent aussi se dérouler à une échelle plus locale : côtes souillées par une marée noire – on se souvient du naufrage de l'*Erika* en 1999 – déversement de boues rouges en Méditerranée, décharges sauvages... Parfois, c'est la réalisation d'un projet d'infrastructure qui menace un écosystème : on se souvient par exemple des débats autour du projet de barrage de Sivens, finalement abandonné.

Face à ces défis, la France n'est pas restée inactive : dès 2005, nous avons inscrit la Charte de l'environnement dans notre Constitution ; nous avons également introduit dans notre législation le principe « éviter-réduire-compenser » (ERC), qui implique d'éviter, dans toute la mesure du possible, les atteintes à la biodiversité, à défaut d'en réduire la portée, et, enfin, de compenser les atteintes qui n'ont pu être empêchées ; en 2016, nous avons aussi inscrit dans le code de l'environnement la notion de préjudice écologique qui conduit à indemniser les atteintes à l'environnement. Enfin, nous nous souvenons du rôle clef qu'a joué la France dans la conclusion des accords de Paris en 2015.

Nos collègues du groupe socialiste proposent aujourd'hui d'aller plus loin en inscrivant dans notre code pénal ce nouveau crime d'écocide, dont je vais maintenant vous présenter les éléments constitutifs.

Plusieurs éléments devraient être réunis pour que le crime d'écocide soit constitué : d'abord, l'existence d'une action concertée tendant à la destruction ou à la dégradation totale ou partielle d'un écosystème ; ensuite, cette action concertée devrait avoir pour effet de porter atteinte de façon grave et durable à l'environnement et aux conditions d'existence d'une population.

Le crime d'écocide pourrait être reconnu en temps de paix comme en temps de guerre. Il serait puni d'une peine de vingt ans de réclusion criminelle et d'une amende de

7,5 millions d'euros, éventuellement assortie de peines complémentaires. Le montant de l'amende serait porté à 37,5 millions d'euros lorsqu'une personne morale est poursuivie.

Le texte prévoit de punir des mêmes peines la provocation à l'écocide lorsqu'elle est suivie d'effet. L'idée est de sanctionner avec la même sévérité les instigateurs d'un écocide et ceux qui le mettent à exécution. Si la provocation n'est pas suivie d'effet, le quantum de peine serait plus faible, mais resterait dissuasif : sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende. Par ailleurs, le texte propose de punir de vingt ans de réclusion criminelle et de 7,5 millions d'euros d'amende le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un écocide ou d'une provocation à l'écocide. L'objectif est de sanctionner les préparatifs d'un écocide qui n'aurait pas abouti avec la même sévérité que l'écocide lui-même.

Enfin, par analogie avec le génocide, le crime d'écocide serait déclaré imprescriptible.

Je comprends naturellement les intentions de nos collègues auteurs de la proposition de loi et je partage leur volonté de sanctionner fermement les atteintes à l'environnement. S'agissant d'un texte de droit pénal, nous devons néanmoins être attentifs au respect de certaines conditions tenant à la précision et à la clarté de la loi pénale, qui sont des exigences de nature constitutionnelle. Or les auditions auxquelles j'ai procédé ont confirmé mes doutes initiaux : la rédaction de ce texte souffre de trop d'imprécisions pour que l'on puisse déterminer en toute rigueur à quelles situations il trouverait à s'appliquer.

D'une manière générale, j'observe que le texte n'opère pas de distinction entre activités légales et illégales : il donne l'impression qu'une entreprise dont l'activité dégraderait l'environnement pourrait être poursuivie quand bien même elle se conformerait scrupuleusement à toutes les prescriptions réglementaires en vigueur. En effet, tel qu'il est rédigé, le texte n'indique pas clairement si la dégradation de l'environnement doit être le but poursuivi par les auteurs de l'infraction ou s'il peut s'agir d'une conséquence de leur activité, ce qui couvrirait alors un champ beaucoup plus large.

La proposition de loi fait en outre référence à des notions qui paraissent bien floues : comment apprécier d'abord les limites d'un écosystème ? La dégradation partielle d'une toute petite zone humide suffirait-elle à condamner quelqu'un pour écocide ? Ou cherche-t-on à réprimer des atteintes d'une plus grande ampleur ? Deuxième interrogation : qu'entend-on par atteinte grave et durable à l'environnement ? L'atteinte à l'environnement doit-elle être évaluée en mois, ou en années, pour que des poursuites soient engagées ? Enfin, la référence aux conditions d'existence d'une population est également assez vague : vise-t-on les conditions de survie d'une population ou simplement une modification dans ses conditions d'existence, par exemple l'impossibilité de poursuivre une certaine activité économique ? Et à quelle échelle apprécier cette notion de population ?

Outre cette critique interne, je me suis interrogée sur l'apport de ce texte au regard des dispositions de droit pénal de l'environnement déjà en vigueur. Il ressort des auditions auxquelles j'ai procédé qu'il n'existe pas aujourd'hui de lacunes dans notre droit positif qui rendraient indispensable une intervention du législateur. Nos services de contrôle et nos juridictions pénales disposent de tous les outils juridiques pour sanctionner les atteintes à l'environnement commises sur notre territoire. Le code de l'environnement comporte déjà de nombreuses incriminations pénales qui permettent de sanctionner, par exemple, les rejets polluants en mer, les atteintes au patrimoine naturel ou à la conservation des espèces, la

pollution des eaux, le rejet dans l'atmosphère de substances polluantes ou la mauvaise gestion des déchets. Par ailleurs, des incriminations pénales plus générales peuvent être utilisées pour réprimer les atteintes à l'environnement lorsque des individus en sont victimes, par exemple l'atteinte involontaire ayant entraîné la mort, visée à l'article 2216 du code pénal, ou encore la mise en danger de la vie d'autrui prévue à l'article 223-1.

Les représentants du ministère de la transition écologique et solidaire que j'ai entendus ont également insisté sur l'arsenal de sanctions administratives dont ils disposent pour mettre un terme à des infractions environnementales : l'autorité administrative peut mettre en demeure un exploitant de se conformer à ses obligations, sous peine de sanctions financières, sans qu'il soit nécessaire de saisir le juge pénal.

Dans ce contexte, je suis arrivée à la conclusion que l'introduction dans notre droit d'une nouvelle incrimination de portée générale, et aux contours assez flous, ne s'imposait nullement. Il me semble qu'il serait plus pertinent de mobiliser d'autres outils pour renforcer la protection de l'environnement.

À l'échelle internationale, la France pourrait par exemple soutenir la conclusion d'un traité définissant un socle de sanctions, qui seraient ensuite déclinées dans le droit national de chaque État partie, afin d'encourager ceux dont la législation environnementale est la moins développée à se rapprocher des meilleurs standards. J'observe, à cet égard, que la réflexion développée par certains juristes au sujet de l'écocide, je pense notamment au professeur Laurent Neyret et à la juriste Valérie Cabanes, s'est développée précisément dans une perspective internationale. Dans le cadre national, nous pouvons certainement améliorer nos moyens de contrôle afin que nos règles environnementales soient mieux respectées. Sur ce point, le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, qui sera débattu en séance cet après-midi, contient des mesures qui me paraissent intéressantes, avec notamment le rapprochement de l'Agence de la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ainsi que le renforcement des pouvoirs des inspecteurs de l'environnement.

Je signale également qu'une mission conjointe du ministère de la justice et du ministère de la transition écologique a été lancée en 2018 pour améliorer l'application du droit de l'environnement, notamment en renforçant la formation des magistrats et en mettant à l'étude une meilleure spécialisation des juridictions dans la protection de l'environnement et de la biodiversité. C'est aussi grâce à des mesures pragmatiques de ce type que l'on peut faire avancer les choses.

Enfin, il nous appartient notamment de mobiliser une palette d'outils – la fixation de normes plus exigeantes en matière de protection de l'environnement, le levier fiscal pour orienter les comportements, le financement de programmes de recherche pour développer des technologies vertes, *etc.* – pour progresser sur le chemin de cette transition écologique que nous appelons de nos vœux.

En conclusion, monsieur le président, mes chers collègues, je vous proposerai, vous l'avez compris, de ne pas adopter cette proposition de loi. Si vous suivez cette proposition, c'est le texte déposé par nos collègues qui sera débattu en séance publique le mois prochain. La discussion en séance nous donnera l'occasion d'approfondir encore notre réflexion sur ce sujet majeur et d'interroger le Gouvernement sur ses intentions en matière environnementale, au moment où une deuxième phase du quinquennat semble sur le point d'être engagée.

La France doit se positionner en leader pour la protection de l'environnement et non en gendarme du monde.

M. Jérôme Durain, auteur de la proposition de loi. – J'ai eu plaisir à entendre que vous partagiez nos constats sur ce problème démocratique planétaire.

Cette proposition de loi pose la question d'une incrimination pénale spécifique pour la criminalité environnementale. Au-delà, on peut s'interroger sur la nécessité de juridictions spécialisées sur les questions environnementales, avec des moyens dédiés. Mme le rapporteur reprend le point de vue des fonctionnaires de la Chancellerie ou des services du ministère du développement durable, pour qui le droit administratif est suffisant.

On constate quand même que, quand il y a des juridictions spécialisées, avec des magistrats formés, on avance plus vite. Je pense par exemple aux juridictions qui concernent le littoral. Il y a moins de dégazages maintenant. Par ailleurs, il y a de gros trous dans la raquette avec le droit administratif. Je vous renvoie au scandale Volkswagen, qui n'a pas été traité. Nous avons été obligés de nous en remettre à des laboratoires étrangers.

Le terme d'écocide n'est pas nouveau, puisqu'il remonte à 1948. Il a été utilisé par Olof Palme en 1972. Il était dans les premières versions du statut de Rome pour la Cour pénale internationale. La procureure générale de la Cour pénale internationale (CPI), dans son discours de politique générale en 2016, a d'ailleurs mis en avant la vocation de la CPI à traiter ces questions.

Par ailleurs, le rapport d'Interpol de septembre 2018 indique que la criminalité environnementale est désormais la première ressource des organisations criminelles internationales : trafics d'espèces animales, de bois précieux, de déchets...

En cas d'atteintes à l'environnement qui auraient des effets sur la santé de la population, on nous dit toujours qu'il n'y a pas de danger, qu'il est difficile à prouver, qu'il n'y a pas de lien de causalité ou qu'il est plurifactoriel. Finalement, on ne va jamais au bout des choses et les crimes environnementaux prospèrent, notre arsenal pénal n'étant pas suffisant.

Quand nous exposons nos souhaits, nous sommes toujours accusés de faire preuve de naïveté et de nuire à l'attractivité économique du pays. Pourtant, 44 pays se sont déjà dotés de moyens dédiés et ont réussi, comme la Suède, à obtenir à la fois un allègement des procédures et un durcissement des sanctions. Vous le voyez, il n'y a pas d'incohérence. D'ailleurs, un certain nombre d'acteurs économiques préféreraient être jugés par des juridictions spécialisées pour éviter des incompréhensions.

Vous avez compris que notre texte vise les crimes les plus graves, qui portent atteinte de manière irréversible à la sécurité de la planète. Cette notion d'écocide marque l'interdépendance entre les écosystèmes et les conditions d'existence de l'humanité. Elle s'inscrit parfaitement dans les termes de la Charte de l'environnement.

Il faut placer la lutte contre les atteintes à l'environnement au premier rang de nos priorités. Il faut punir beaucoup plus sévèrement la criminalité environnementale. Je vous rappelle que le Sénat a été précurseur en la matière, avec la notion de préjudice écologique portée par notre collègue Bruno Retailleau. Nous ne revendiquons pas de perfection législative sur cette proposition de loi, qui doit certainement être retravaillée. Nous débattons

avec vigueur en séance, même si notre proposition ne devait pas prospérer. D'éminents juristes, comme Laurent Neyret et Valérie Cabanes, sont pourtant favorables à ce concept.

Je crois que le droit français comme la logique administrative ne sont pas suffisants.

Mme Esther Benbassa. – Je remercie Marie Mercier de son rapport, et plus particulièrement Jérôme Durain et ses collègues du dépôt d'une telle proposition de loi. La préservation de l'environnement est un sujet qui n'a pas été suffisamment traité par les politiques – j'en veux pour preuve la pétition « L'affaire du siècle » qui a recueilli 2 millions de signatures – et la législation française est pauvre. Il existe certes des contraventions pour répondre aux incivilités commises par certains particuliers – jet de détritux ou braconnage –, mais elles ne sont pas à la hauteur. De même, des sanctions administratives peuvent être prises à l'encontre des entreprises. Mais combien sont-elles à être mises en demeure ?

Il n'existe pas de réponse pénale adaptée à cette criminalité industrielle. En cela, ce texte constitue un premier pas vers la reconnaissance des atteintes destructrices et durables à l'écosystème. Je salue donc cette initiative, même si elle relève du symbole, car l'enjeu est avant tout supranational. Les mafias qui se livrent au trafic d'animaux agissent le plus souvent à l'échelle transnationale et les entreprises les plus polluantes sont des multinationales. Tout cela relève donc davantage du droit pénal international que du droit interne. Quoi qu'il en soit, il s'agit de donner l'exemple. Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, espère que ce texte pourra être examiné de manière sérieuse et non partisane. La préservation de l'environnement ne doit pas être une question clivante, car elle nous concerne tous. Lors des débats, je ferai quelques remarques sur le terme « écocide », même s'il est entré dans le vocabulaire des associations et des ONG.

Mme Brigitte Lherbier. – L'entreprise de mon époux, qui date de 1890, est une des rares sociétés françaises à fabriquer des boutons. La réglementation est extrêmement stricte et l'entreprise a dû s'adapter aux nombreuses règles en vigueur. Au moment de la mode des boutons dorés, elle a rencontré un problème avec la métallisation des boutons. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) a donné son autorisation, mais sous réserve de procéder à l'implantation de bacs de décantation énormes et onéreux, si bien que la production de boutons dorés a été arrêtée. C'est la preuve que le droit pénal n'est pas le seul levier possible. La métallisation a été transférée en Italie où la réglementation est moins stricte qu'en France, d'où la nécessité de mettre en place une réglementation européenne !

M. François Grosdidier. – Cette proposition est intéressante, mais plus en droit international qu'en droit interne. Nous avons beaucoup progressé, notamment grâce à l'introduction dans la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages des propositions avancées par Bruno Retailleau dans sa proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil. Même si le rapporteur a rappelé le travail conjoint entre le ministère de la justice et celui de l'environnement, nous ne saurions nous en satisfaire.

En droit interne, qu'est-ce qui pourrait correspondre à la notion d'écocide, celui-ci renvoyant à la notion de génocide ? Il a été démontré que des écocides peuvent entraîner des génocides : j'en veux pour preuve l'utilisation de l'agent orange, qui a été utilisé massivement au Vietnam comme arme de guerre pour détruire la forêt tropicale et les populations venant en soutien au Viêt-Cong. Il existe également des famines organisées ou des écocides à des fins

économiques, mais qui ont une incidence humanitaire. J'en veux pour preuve la Corne de l'Afrique où l'excès de rejet de déchets chimiques a conduit les populations à la piraterie.

J'ai plus de mal à voir comment assimiler la disparition des espèces à un écocide. Je crains que cette notion ne soit pas la réponse appropriée au trafic des espèces animales.

Il faut des juridictions spécialisées mais des décrets suffisent. Devons-nous voter en France un crime d'écocide pour faire avancer l'idée en matière de droit international et non pour l'appliquer ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je rejoins la préoccupation des auteurs de cette proposition de loi de lutter plus efficacement contre les atteintes à l'environnement, d'autant que les outre-mers sont loin de l'hexagone. L'urgence climatique et environnementale est un problème aigu auquel nous sommes sensibles. Néanmoins, je rejoins l'analyse de Mme le rapporteur sur la précision nécessaire du droit pénal, ce d'autant plus qu'il s'agit d'un crime. Malheureusement, les termes de la proposition de loi ne sont pas assez précis pour répondre à cet impératif. Quand il est question d'« action concertée tendant à », s'agit-il de conséquences ou d'objectifs ? De la même façon, à quoi le terme « écosystème » renvoie-t-il par rapport au code de l'environnement ? *Quid* également du terme durable ? Renvoie-t-il à la notion d'irréversibilité ? Des améliorations sont à prévoir par rapport à l'effectivité de la proposition de loi. Selon l'exposé des motifs, ce texte a vocation à s'attaquer aux atteintes à l'étranger. Or, en matière criminelle, pour que notre pays puisse se saisir de telles infractions, il faut que l'auteur ou la victime soient français, ou qu'une convention internationale existe. Il convient d'aller plus loin dans la lutte contre les atteintes à l'environnement, mais en l'état, ce texte n'atteint pas cet objectif. Il s'agit davantage d'un texte d'appel pour engager et prolonger les discussions. Mon groupe ne le soutiendra donc pas.

M. François Bonhomme. – Le jeu d'homophonie entre écocide et génocide doit nous inciter à une grande prudence. À en croire Jérôme Durain, il s'agirait d'un sujet insuffisamment traité. Or il ne cesse de nous mobiliser depuis une dizaine d'années et il sature l'espace public. Notre droit a fortement évolué. Ne nous associons pas au mouvement général en décidant d'engager un procès généralisé, car le risque est grand que le problème demeure. Selon notre rapporteur, il existe des outils pour sanctionner les atteintes à l'environnement. À quoi bon ajouter une notion encore floue, au risque de fragiliser la lutte ? Je comprends les intentions de ce texte, mais je ne suis pas convaincu par ses effets.

M. Alain Marc. – La sensibilité environnementale est aujourd'hui très prégnante, sans doute grâce à l'école. Mais sans une démarche internationale, une telle mesure risque d'être difficile à appliquer, car la France ne représente que 1 % de la population mondiale ! Est-ce suffisant pour nous présenter comme les gendarmes du monde, même si cela ne doit pas nous empêcher d'agir en la matière ? Selon moi, le fait de mettre en œuvre de hauts standards en matière d'écologie peut constituer un facteur d'attractivité pour les régions. Je suis en charge des routes de mon département depuis onze ans. La réglementation a beaucoup changé : quand nous coupons vingt arbres, nous sommes obligés d'en replanter trente ou quarante ! Certes, c'est contraignant, mais cela va dans le sens de l'attractivité de nos territoires. Bref, je me rangerai aux conclusions de Mme le rapporteur, car nous disposons déjà de tout l'arsenal juridique nécessaire pour sanctionner efficacement les atteintes à l'environnement.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Nous avons tous évidemment un but commun, qui est de lutter contre la criminalité environnementale, et plus spécifiquement

contre la criminalité mafieuse. Le droit pénal comporte des infractions spécifiques, mais il convient de ne pas oublier l'apport du droit civil. J'en veux pour preuve le naufrage de l'*Erika*, qui a donné lieu au paiement de dommages et intérêts d'un montant élevé.

En ce qui concerne la spécialisation des juridictions, la dernière loi de réforme de la justice ouvre la possibilité de spécialiser certains tribunaux sur des contentieux techniques. C'est donc un outil que nous avons à notre disposition.

Dans l'exposé des motifs, les deux exemples de crimes environnementaux ont eu lieu à l'étranger, d'où l'importance d'un code international.

Au-delà de son expérience personnelle, Brigitte Lherbier a montré qu'il existait une réglementation environnementale très étoffée. Il importe de trouver un équilibre entre la protection de l'environnement, le développement économique et une harmonisation européenne. Esther Benbassa a souligné à juste titre le rôle d'aiguillon de la société civile. Le taux de réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement est élevé puisqu'il est de 87 %. La question posée par Jérôme Durain et ses collègues est certes excellente, mais la réponse peut être améliorée. Nous pourrions notamment réfléchir à alourdir certaines peines de façon à les rendre plus dissuasives. En tout état de cause, nous nous retrouverons en séance pour en débattre.

La proposition de loi n'est pas adoptée. Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi initiale.

Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôler l'application et d'évaluer les lois – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous passons maintenant à l'examen du rapport de M. Philippe Bonnecarrère et du texte proposé par la commission sur la proposition de résolution n° 387 (2018-2019), présentée par MM. Franck Montaugé, Jean-Pierre Sueur et plusieurs de leurs collègues, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôler l'application et d'évaluer les lois.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Cette proposition de résolution, déposée par le groupe Socialiste et républicain, vise modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôler l'application et d'évaluer les lois. L'objectif de nos collègues est d'aller plus loin sur ces deux terrains en désignant un sénateur qui, en plus de son rôle traditionnel de rapporteur, aurait la responsabilité de suivre l'application de la loi et de l'évaluer. Il s'agirait donc d'une forme de « tout-en-un » !

Cette proposition de résolution prend la forme, à l'article 1^{er}, d'un droit de suite sur l'application de la loi au bénéfice du rapporteur du projet ou de la proposition de loi et vise à affirmer, à l'article 2, la mission d'évaluation des lois.

Le premier volet du texte concerne le suivi de l'application des lois. Aux termes de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre « assure l'exécution des lois ». Il s'appuie sur le secrétariat général du Gouvernement, qui dresse un échéancier de mise en

application. Une circulaire du 29 février 2008 commande que les textes d'application soient pris dans les six mois.

Le Gouvernement agit sous le contrôle du Parlement, qui veille à la bonne exécution des lois. Depuis 1972, le Sénat a d'ailleurs mis en place un dispositif ad hoc pour assurer ce contrôle.

Au printemps, chaque président de commission dresse un bilan de l'application des lois qui relèvent des compétences de sa commission. Le président de la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, élabore ensuite le bilan annuel de l'application des lois, publié fin mai ou début juin.

Depuis 2009, le Règlement de notre assemblée reconnaît, en son article 22, le rôle des commissions permanentes dans le suivi de l'application des lois. Rien n'interdit donc, comme le proposent nos collègues du groupe Socialiste et républicain, d'inscrire le droit de suite du rapporteur dans ce dispositif.

Nous pourrions ainsi trouver une issue favorable à leur proposition, sous réserve de respecter les mécanismes existants et d'être souple, car il ne peut être question d'emboliser les commissions. De même, le droit de suite du rapporteur aurait vocation à alimenter le bilan annuel de l'application des lois, non à s'y substituer. Tous les présidents de commission que j'ai consultés approuvent cette mesure, sous réserve de maintenir de la souplesse.

Par ailleurs, la proposition n° 30 du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle prévoit la possibilité pour les présidents des deux assemblées, soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil d'État afin de contester un retard ou une carence du Gouvernement dans l'application des lois. Cette proposition me semble fondamentale. Aujourd'hui, tout citoyen ayant intérêt à agir peut saisir le Conseil d'État. Pourquoi ne pas ouvrir cette possibilité aux parlementaires ?

Le deuxième volet de la proposition de résolution concerne l'évaluation des lois.

Je rappelle que le Parlement dispose, au titre de l'article 24 de la Constitution, d'une mission plus large d'évaluation des politiques publiques. Cette mission fait d'ailleurs l'objet de nombreuses réflexions.

L'article 9 du projet de loi constitutionnel pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ne change pas la face des choses. Il prévoit, pour l'ordre du jour des assemblées, une fongibilité entre les semaines d'initiative et de contrôle.

Les quarante propositions du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle sont bien plus intéressantes. Elles prévoient notamment un élargissement de la mission d'assistance de la Cour des comptes. Actuellement, seules la commission des finances et la commission des affaires sociales peuvent lui commander des enquêtes thématiques. L'idée serait d'étendre ce droit de tirage à l'ensemble des commissions. En outre, le groupe de travail du Sénat propose d'étendre les prérogatives des commissions permanentes en leur reconnaissant les mêmes pouvoirs d'investigation que les commissions des finances et des affaires sociales. Les membres de chaque commission pourraient procéder à des missions d'évaluation au sein de leur département, au plus près des réalités de terrain.

En matière d'évaluation, beaucoup reste à faire. Le Sénat ayant mis des propositions fortes sur la table, il me semble aujourd'hui prématuré de réviser notre Règlement pour confier un rôle d'évaluation des lois à chaque rapporteur. Comme l'a souligné le président de la commission des finances lors de son audition, l'évaluation doit être un exercice collectif et hiérarchisé. Si le rapporteur du projet ou de la proposition de loi peut y participer, il peut difficilement en être le seul acteur.

En conclusion, je propose de faire droit à la proposition de nos collègues du groupe Socialiste et républicain concernant le droit de suite du rapporteur pour examiner l'état d'application des lois. Je suggère toutefois d'assouplir ses modalités, notamment en prévoyant la possibilité de désigner plusieurs rapporteurs ou des groupes de travail pluralistes.

En revanche, il me paraît préférable de ne pas confier la mission d'évaluation au rapporteur du projet ou de la proposition de loi, dans l'attente des réflexions menées pour renforcer l'évaluation des politiques publiques.

Trois amendements seront soumis à votre appréciation. Le *gentlemen's agreement* applicable aux textes inscrits dans les espaces réservés implique que ne soient adoptés en commission que les amendements ayant reçu l'accord des auteurs de la proposition de résolution, sachant que nous retrouvons tous notre liberté en séance.

En tout état de cause, la décision que vous prendrez en commission puis en séance restera en « circuit court ». Il n'y aura, par définition, aucune navette, le texte étant directement transmis au Conseil constitutionnel.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie le rapporteur pour sa présentation.

J'en profite pour vous informer que le président du Sénat, M. Gérard Larcher, a rendu publique une proposition de résolution afin de modifier, à droit constant, notre Règlement et d'en améliorer la lisibilité.

M. Jean-Pierre Sueur, auteur de la proposition de résolution. – La proposition de résolution que nous examinons, dont l'objectif est limité, part d'un constat simple : tout ministre peut s'affranchir de l'application de la loi. Dans les années 2000, j'ai réussi à faire voter dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale un amendement pour que les femmes dont les mères avaient pris du Distilbène puissent bénéficier d'un congé maternité adapté : il a fallu attendre quatre ans, cinq mois et vingt jours pour que le Gouvernement publie le décret d'application !

Notre idée est modeste : quand un rapporteur est désigné sur un projet ou une proposition de loi, il doit être chargé jusqu'à la fin de son mandat de suivre la parution des textes d'application. Nul besoin pour cela d'organiser un débat, un simple rapport écrit peut suffire. Mais, si au bout d'un certain nombre d'années les décrets n'ont toujours pas paru, le rapporteur doit pouvoir interroger le ministre.

Notre collègue Franck Montaugé tenait beaucoup à ce que la proposition de résolution intègre les questions relatives à l'évaluation des lois. Mais, après discussion avec le rapporteur, il nous a paru judicieux de la borner au suivi de l'application de la loi.

Je donne donc dès à présent notre accord aux trois amendements présentés par le rapporteur, d'autant que, comme l'a rappelé Philippe Bas, le président du Sénat a présenté

hier une proposition de résolution qui pourrait permettre de renforcer nos efforts en matière d'évaluation.

M. Alain Marc. – À l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Decool, nous avons adopté en août dernier une loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique. Ce texte est particulièrement nécessaire, notamment pour les sapeurs-pompiers.

Ne voyant poindre aucun décret, M. Jean-Pierre Decool a dû alerter le ministre sur les retards pris par le Gouvernement. Avec une instance de suivi de l'application de la loi, les décrets auraient pu être pris bien en amont !

M. François Grosdidier. – En matière d'application des lois, chacun se renvoie la balle, notamment lorsque l'administration fait tout pour ralentir les choses ou qu'il faut recueillir l'avis d'organismes tels que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Parfois, ce n'est pas une question de mois, mais d'années !

Lorsque le Parlement a autorisé les policiers municipaux à consulter directement les fichiers des plaques d'immatriculation ou des permis de conduire, il a fallu plus de deux ans pour que le décret soit pris. À l'exception de quelques expérimentations, ces consultations sont toujours impossibles, faute de moyens matériels. On en vient à expérimenter la mise en œuvre d'un décret d'application de portée générale, plus de deux ans après le vote de la loi : c'est surréaliste !

Concernant les caméras mobiles, les policiers municipaux pouvaient déjà les utiliser mais le ministère de l'intérieur a souhaité instaurer un cadre légal. La loi a mis en place une expérimentation, qui devait être suivie d'une généralisation au bout de deux ans. Le législateur ayant omis de procéder à cette généralisation, il a fallu utiliser la proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Decool pour pérenniser le dispositif. Et il a encore fallu attendre huit mois pour les décrets d'application !

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

Article 1^{er}

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Le premier amendement concerne le droit de suite du rapporteur et le fait que sa saisine n'est pas exclusive des autres moyens de contrôle du Parlement. Il règle le problème des commissions spéciales, qui disparaissent à l'issue de l'examen du projet ou de la proposition de loi pour lequel elles ont été créées.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 2

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Le deuxième amendement vise à mentionner le bilan annuel de l'application des lois dans le Règlement du Sénat.

L'amendement COM-2 est adopté.

Intitulé de la proposition de résolution

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Par cohérence, le dernier amendement tend à supprimer, dans l’intitulé de la proposition de résolution, la référence à l’évaluation des lois.

L’amendement COM-3 est adopté.

La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Droit de suite du rapporteur			
M. BONNECARRÈRE, rapporteur	1	Assouplissement du droit de suite du rapporteur	Adopté
Article 2 Bilan annuel de l’application des lois			
M. BONNECARRÈRE, rapporteur	2	Insertion, dans le Règlement du Sénat, du bilan annuel de l’application des lois	Adopté
Intitulé de la proposition de résolution			
M. BONNECARRÈRE, rapporteur	3	Coordination	Adopté

Bilan de l’application des lois promulguées au cours de l’année parlementaire 2017-2018 - Communication

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

M. Philippe Bas. – L’application des lois constitue une facette de la fonction de contrôle du Parlement sur l’action gouvernementale, permettant de vérifier l’adéquation entre les mesures législatives que nous votons et les mesures d’application que le Gouvernement a l’obligation de prendre.

19 lois promulguées au cours de l’année parlementaire 2017-2018 ont été examinées au fond par la commission des lois, soit 46 % de l’ensemble des lois promulguées, hors traités et conventions internationales, niveau le plus élevé, cette année encore, de l’ensemble des commissions permanentes et proportion équivalente aux années parlementaires précédentes. Au-delà d’aspects purement statistiques, le bilan de l’application des lois constitue l’occasion de nous pencher, au moins une fois par an, sur les conditions d’examen des textes par le Parlement.

Sur ces 19 lois promulguées, 8 lois, soit 42 %, étaient d'initiative parlementaire. Alors que ce taux des lois d'origine parlementaire semble optiquement satisfaisant, et que cette importance ne se dément pas depuis 2015, précisons néanmoins qu'une seule des 8 lois concernées était issue d'une proposition de loi sénatoriale, soit 12,5 % seulement du total des propositions de loi examinées par notre commission en 2017-2018, ce qui traduit une particulière difficulté pour les propositions de loi d'origine sénatoriale à être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il me semble qu'il y a là matière à amélioration.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est un vrai problème !

M. Philippe Bas. – Au 31 mars 2019, sur ces 19 lois, 13 étaient entièrement applicables, dont 6 d'application directe qui ne nécessitaient pas de décret d'application. 6 lois appellent donc encore des mesures d'application. Avant d'évoquer plus en détail certaines de ces mesures d'application que nous attendons toujours, il me faut renouveler les différents constats que nous dressions l'an dernier sur les conditions d'examen des textes par notre commission.

En premier lieu, le niveau d'activité de notre commission ne faiblit pas. Notre commission a examiné au fond, au total, 36 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2017-2018. Ce niveau d'activité soutenu s'inscrit dans la lignée des dix dernières années, au cours desquelles nous avons examiné entre 31 et 55 textes par an. Si l'on ajoute à ce travail législatif tous nos travaux de contrôle, dont certains, nous l'avons vu cette année encore, sont particulièrement lourds, on saisit mieux les conditions d'exercice de ses compétences par la commission des lois.

Le taux d'application des 19 lois examinées au fond par notre commission s'élevait au 31 mars 2019 à 91 %, c'est un bon taux par rapport aux 72 % constatés il y a un an. Notre suivi des mesures d'application n'est sans doute pas étranger à l'amélioration de ce taux. Depuis quelques années, la plupart des mesures d'application des lois sont prises – cela peut sembler être bien le moindre, mais notre vigilance accrue me semble devoir demeurer.

Toutefois, ce taux en progrès ne doit pas masquer les délais nécessaires au Gouvernement pour prendre les mesures d'application attendues. Alors que les gouvernements sont parfois enclins à rejeter sur le Parlement la responsabilité des délais nécessaires à l'adoption des dispositions législatives, il n'en est rien.

D'une part, les délais dans lesquels les mesures d'application de lois sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Pas moins de 53 mesures d'application publiées en 2017-2018 portent sur des dispositions législatives qui ont plus d'un an, dont 12 portent application de mesures législatives qui ont de plus de deux ans. Quand on sait que le Parlement se donne les moyens d'adopter certains textes jugés prioritaires en moins de quatre mois, on peut s'étonner qu'il faille six fois plus de temps au Gouvernement pour que paraisse un décret d'application.

D'autre part, l'argument, soulevé par de nombreux gouvernements, selon lequel le recours aux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance permettrait de gagner du temps se heurte à une réalité que nous constatons ces dernières années.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est complètement faux !

M. Philippe Bas. – C'est faux en effet : le Gouvernement est très lent dans la publication des ordonnances qu'il a sollicitées, pour ne pas dire qu'il est parfois enclin à ne jamais les publier. À titre d'exemple, aucune des deux habilitations prévues aux articles 52 et 70 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie n'a été prise, sept mois après la promulgation de la loi, et surtout 15 mois après le dépôt du projet de loi initial qui prévoyait déjà de solliciter le recours auxdites ordonnances.

Moins acceptable encore est l'habilitation sollicitée dans le vide : aucune des quatre habilitations à légiférer par voie d'ordonnance prévues par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique n'a eu de suites.

Il peut sembler pour le moins paradoxal d'encombrer l'ordre du jour législatif des assemblées de textes d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, de le justifier par la technicité des dispositions ou la nécessité de faire vite, et d'en rester là.

Enfin, l'inflation législative, mal bien connu que nous dénonçons, est restée forte. Plusieurs textes examinés au fond par la commission des lois y ont été confrontés.

La loi précitée du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale après échec de la commission mixte paritaire, comporte 72 articles. Marque d'une inflation normative devenue courante, le projet de loi initial, qui comprenait 41 articles, a ainsi vu ses dispositions augmenter de moitié dès son passage en première lecture à l'Assemblée nationale (+ 21 articles).

Le coefficient multiplicateur de certains textes, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'articles en fin et en début de navette, est particulièrement révélateur de cette tendance : 8 des 19 textes examinés en 2017-2018 ont connu une multiplication au moins par deux du nombre d'articles au cours de la navette.

Je voudrais plus particulièrement évoquer trois des douze mesures d'application non prises au 31 mars pour 2019 pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018. En premier lieu, rappelons que l'article 11 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles supprime les principaux régimes de formalités préalables obligatoires, remplacés par le mécanisme directement prévu par le RGPD en cas de risque pour la vie privée. Par exception certains traitements d'une sensibilité particulière restent soumis à des régimes particuliers. À ce titre, un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) doit définir les catégories de responsables et les finalités pour lesquelles pourront être mis en œuvre, pour le compte de personnes publiques ou privées, des traitements de données parmi lesquelles figure le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques « NIR ». Ce décret n'a toujours pas été pris. Néanmoins, selon les informations fournies par le Gouvernement, un projet de décret a été soumis pour avis à la CNIL à la mi-mars, examiné par le Conseil d'État à la fin du même mois, et devrait donc pouvoir être prochainement publié.

En second lieu, il est regrettable, comme le soulignaient nos collègues Alain Marc et François Grosdidier, que deux décrets prévus par la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique

n'aient toujours pas été pris. La loi renvoyait à trois décrets en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la CNIL, la définition des modalités d'utilisation des caméras mobiles et des enregistrements visuels collectés. Au 31 mars 2018, seul un des trois décrets prévus avait été pris. Il s'agit du décret du 27 février 2019 qui fixe le régime applicable à l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale.

En revanche, pour l'heure, les décrets relatifs à l'expérimentation des caméras mobiles pour les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire n'ont pas été pris. La CNIL a été saisie d'un projet de décret relatif à l'usage des caméras-mobiles par les sapeurs-pompiers. Aucune procédure n'a en revanche été engagée s'agissant des surveillants de l'administration pénitentiaire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Votre communication témoigne d'un grand réalisme. Je ne relèverai qu'un seul des points que vous avez évoqués, même si je les partage tous : une seule proposition de loi d'origine sénatoriale est parvenue à son terme et a été promulguée en 2017-2018. C'est un véritable gâchis : nous travaillons beaucoup pour rien. Un de nos anciens collègues avait formulé une proposition que je reprends à mon compte : il serait opportun de rendre obligatoire, dans l'année, l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi adoptées par l'autre assemblée. Je serais favorable que l'on réfléchisse à cette proposition à la faveur de la révision constitutionnelle.

Mme Françoise Gatel. – Tout à fait !

M. Philippe Bas. – Je trouve cette proposition excellente. Il est vrai que non seulement les propositions de loi que le Sénat adopte sont très rarement inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais il y a même des cas où des députés déposent des propositions de loi à l'Assemblée nationale en reprenant des textes que nous avons adoptés, voire déposent des propositions de loi sur les collectivités territoriales suscitées par le Gouvernement, plutôt que d'inscrire à leur ordre du jour le texte transmis. Cela a encore récemment été le cas lors de l'examen de la loi sur l'exercice des compétences « eau et assainissement » par les communes et leurs groupements. Susciter une proposition de loi dans ces conditions constitue un détournement des règles, puisque l'article 39 de notre Constitution prévoit que les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales doivent être déposés en premier lieu au Sénat.

Moyens mis en place pour faire face aux actes de violence et de vandalisme commis à Paris - Communication

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaiterais faire une remarque concernant cette communication qui fait suite aux auditions relatives aux événements du 16 mars. D'une part, nous pensions que la liste de ces auditions n'était pas exhaustive. D'autre part, nous n'avions pas compris qu'il y aurait à la suite de ces auditions une délibération tendant à faire adopter un certain nombre de propositions. Nous avons donc été pris au dépourvu : est-il vraiment nécessaire de traiter cette question aujourd'hui ?

M. Philippe Bas. – Après les événements du 16 mars et l'émotion qu'ils ont suscitée, notre commission a organisé douze auditions au cours desquelles trente personnes ont été entendues. Il est vrai que le statut de ces auditions n'a pas été défini de manière préalable, et que j'ai souhaité vous présenter cette communication qui comporte en effet des propositions. J'ai pensé que nous ne pouvions laisser sans suite les propositions faites lors de

ces auditions, et notamment celles émanant des syndicats de policiers et des associations professionnelles nationales de militaires représentant la gendarmerie. Il était important d'en faire une synthèse et de la présenter le plus tôt possible. Je vous propose de faire comme nous aurions fait si cela avait été une mission d'information : autoriser que ces recommandations soient rendues publiques sans pour autant prétendre que ce sont celles de la commission. Vous pourrez manifester votre désaccord en vous prononçant, le cas échéant, contre leur publication. Quant à la méthode retenue, j'ai décidé en examinant le projet de communication, de vous transmettre dès hier les propositions de recommandations, car c'est ce que nous faisons habituellement pour les missions d'information.

Nous devons d'abord souligner que les mesures prises par le Gouvernement dès le 18 mars sont dans l'ensemble très positives. Il s'agit notamment de l'interdiction préalable de manifester, qui permet d'empêcher la constitution d'un attroupement, car nous avons compris qu'il était difficile de disperser un attroupement déjà constitué... Le renforcement des dispositifs pour accroître le nombre d'interpellations, afin de judiciaireiser les violations commises en marge des manifestations, est également intéressant. Notre démarche n'est donc pas seulement critique, et nous avons bien noté que le Gouvernement a fait publiquement l'inventaire de toutes les défaillances à la suite des actes de vandalisme du 16 mars.

Un point essentiel est celui du renforcement de la prévention : lorsqu'on arrive à intercepter sur les réseaux sociaux, même cryptés, des messages indiquant que des casseurs vont se regrouper lors d'une manifestation, cela justifie des mesures préventives. Il est sans doute nécessaire de renforcer le renseignement pour identifier les donneurs d'ordre et ceux qui vont les suivre, mais aussi d'augmenter les contrôles. Le 16 mars, il y a eu 7 300 contrôles de ce type pour vérifier que les manifestants n'étaient pas porteurs d'armes ou d'armes par destination, alors qu'il y en a eu 14 000 quinze jours plus tard, ce qui montre qu'une marge de progression était possible. Il faut aussi adapter ces contrôles pour déjouer l'astuce de certains ultra-violents. La loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public permet de poursuivre les actes préparatoires à la commission d'actes de violence ou de dégradation en réunion, mais elle demeure manifestement peu appliquée. Il semble qu'elle l'ait été davantage au cours des semaines qui ont suivi le 16 mars, ce qui me semble aller dans le bon sens. Il y a un intérêt réel à mobiliser davantage le renseignement pour judiciaireiser et écarter les individus violents avant la manifestation.

Il est également nécessaire d'adapter la doctrine opérationnelle du maintien de l'ordre pour mieux endiguer les actes de violence et de dégradation. Nous avons été surpris d'apprendre que, le 16 mars, des responsables d'unités mobiles avaient reçu des instructions très tardives, voire, dans certains cas, avaient même eu l'ordre de ne pas intervenir, alors même qu'ils étaient en mesure d'empêcher les violences...

La diversité des objectifs poursuivis dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre – protection des lieux de pouvoir, éviter le contact violent – ont, assurément, rendu plus difficile l'action de contenir les manifestations violentes sur les Champs-Élysées. Le préfet de police, M. Didier Lallement, nous a toutefois indiqué que tous les objectifs assignés au maintien de l'ordre pouvaient être poursuivis en même temps, mais que cela impliquait de mieux coordonner l'ensemble des moyens et de faire en sorte que la chaîne de commandement soit plus efficace. À cet effet, il réunit désormais les commandants d'unités la veille des manifestations, pour leur présenter la stratégie adoptée, et a procédé à une plus grande délégation de compétences à l'échelon de terrain. La chaîne de commandement des

opérations de maintien de l'ordre a par ailleurs été unifiée pour assurer une meilleure articulation des unités déployées.

Le contrôle parlementaire, qui joue un rôle d'aiguillon, contribue à ces prises de décision, dont je reconnais la valeur. D'autres correctifs apparaissent toutefois nécessaires. Je propose, tout d'abord, que soient organisés des exercices d'entraînement communs, en grande nature, entre les forces mobiles et les unités dédiées à l'interpellation, notamment les brigades d'action contre l'action violente (BRAV). Ces dernières n'étant pas spécialisées dans le maintien de l'ordre, un effort de formation est par ailleurs nécessaire à leur égard.

Un plan national de modernisation des équipements doit, ensuite, être mis en œuvre. Il est en effet regrettable d'entendre que des véhicules ne ferment pas et que les véhicules lourds de la gendarmerie mobile datant des années 1970 sont toujours en service.

Une autre proposition reprend une attente forte du terrain, à savoir systématiser la pratique des retours d'expérience au sein de la préfecture de police, comme cela se pratique dans l'armée, pour analyser ce qui n'a pas fonctionné. Nous avons en quelque sorte fait ce *débriefing* à la place de l'exécutif, grâce à nos auditions.

Le dernier axe de propositions concerne le traitement judiciaire des auteurs d'infractions au cours des manifestations. Le bilan qui a été dressé par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, lors de son audition n'est pas mauvais puisqu'environ 9 000 individus ont été interpellés en marge des manifestations des « gilets jaunes », depuis le 17 novembre 2018. Parmi eux, 2 200 individus ont été renvoyés devant les tribunaux et ont fait, à ce jour, l'objet d'une condamnation, dont 40 % à une peine d'emprisonnement ferme. 400 individus ont fait l'objet d'un mandat de dépôt et purgent, actuellement, leur peine en prison.

Si l'on peut constater une bonne mobilisation de la justice, il est certain que des marges de manœuvre existent. Bientôt entrera en vigueur la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations dont notre collègue Bruno Retailleau est à l'origine, loi qui facilitera le recours aux procédures rapides de jugement, en particulier la comparution immédiate, et qui permettra, en conséquence, d'apporter une réponse plus rapide.

Se pose aussi la question de l'organisation du traitement de masse des interpellations, qui induit un risque important d'irrégularité dans les procédures. Notons que, depuis novembre, 1 800 individus sur les 9 000 interpellés ont fait l'objet d'un classement sans suite, pour absence de charge ou en raison d'une irrégularité de la procédure. À cet égard, une meilleure organisation de la police judiciaire et des magistrats du parquet permettrait un traitement judiciaire plus efficace des auteurs d'infractions. Depuis le mois de décembre, des centres de traitement judiciaire dédiés ont été mis en place par la préfecture de police, à Paris, dans les dépôts présentant des capacités d'accueil importantes, pour gérer les actes de procédure et les placements en garde à vue, mais qui, toutefois, ne suffisent pas. Je propose par conséquent que soient affectés dans ces centres des magistrats du parquet qui pourraient sur place prolonger les gardes à vue et se voir déférer les personnes interpellées, sans qu'il soit nécessaire d'organiser le transfert de celles-ci au palais de justice de Paris.

Enfin, il me semble qu'un effort conséquent est nécessaire pour diversifier et améliorer les moyens de preuves. Les drones et produits marquants, dont il nous a été dit qu'ils étaient expérimentés depuis deux semaines, sont des pistes intéressantes. Mais, comme nous l'a indiqué le préfet de police de Paris, ces outils ne sont actuellement pas opérationnels,

car les drones manquent d'autonomie et sont difficilement maniables, tandis qu'il convient de s'assurer que les produits marquants sont conformes aux règles relatives à l'environnement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous avons été pris au dépourvu pour nous forger une opinion sur les propositions présentées. Votre initiative consistant à organiser des auditions à la suite des manifestations du 16 mars 2019 était extrêmement positive, d'autant plus que l'Assemblée nationale ne l'a pas fait. Mais il existe un flou sur le périmètre de ces auditions. Vous avez souhaité entendre le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire et la ministre de la justice, Nicole Belloubet. Mais, à mon sens, il a manqué certains acteurs, à commencer par les commerçants et les habitants qui doivent être associés afin de sécuriser les commerces et élaborer des protocoles d'évacuation. À Paris, depuis le 1^{er} décembre 2018, les élus municipaux, dont je fais partie, sont associés. En effet, les équipes municipales doivent préparer l'espace public avant les manifestations puis le remettre en état rapidement.

D'autres préconisations pourraient être faites, notamment concernant certaines compagnies d'assurance qui ne prennent pas en charge les dégradations dont sont victimes les commerçants au motif que les émeutes sont une cause d'exclusion de garantie. La question des effectifs des forces de l'ordre pourrait aussi être évoquée car celles-ci sont réquisitionnées semaine après semaine. Il faudrait enfin clarifier la doctrine d'emploi des armes dites non létales. En effet, 90 % des saisines de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) concernent des policiers et non des CRS formés à l'usage de ces armes. L'issue des saisines de l'IGPN est assez opaque.

M. François Grosdidier. – Les auditions ont été très intéressantes. Néanmoins il est désespérant de constater que les conclusions du 27 juin 2018 de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, dont j'étais le rapporteur, n'ont pas été suivies d'effet par le Gouvernement. Même les préconisations qui n'entraînent pas de dépenses, telles que le *débriefing* et une réflexion sur la doctrine d'emploi des forces mobiles ainsi que sur l'organisation de la police et de la préfecture de police de Paris, n'ont pas été reprises, alors même que la vague de suicides se poursuit au sein des forces de sécurité intérieure. Le Premier ministre n'a pas souhaité rencontrer le président et les vice-présidents de la commission d'enquête et n'a pas même accusé réception de notre rapport.

Mme Françoise Gatel. – Je tiens moi aussi à saluer l'initiative de notre commission, à travers son président, d'avoir organisé ces auditions qui ont été d'un grand intérêt. Elles témoignent de la pertinence de la fonction de contrôle du Parlement. Quand on nous vend la coproduction législative entre le Gouvernement et le Parlement, on doit au préalable tenir compte des propositions que le Parlement formule. J'approuve également l'initiative de Philippe Bas de présenter des propositions qui permettent d'enrichir le débat.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ajouterai une dixième proposition à celles qui ont été formulées : il faut veiller à ce que l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) apporte une réponse rapide aux 300 à 400 personnes qui ont saisi la justice, laquelle a transmis à l'IGPN, en raison de blessures qu'elles auraient subies de la part des forces de l'ordre. L'IGPN n'a remis à ce jour aucune conclusion, il ne faut pas que la réponse tarde.

M. Philippe Bas. – Je remercie le caractère particulièrement constructif de toutes vos interventions. Elles montrent que ces sujets d'actualité présentent un véritable intérêt en matière de contrôle. Notre collègue Marie Mercier avait, de la même manière, dans un délai très court, conduit des auditions et remis un rapport d'information, lequel contenait des

préconisations, sur le difficile sujet des violences sexuelles faites aux mineurs. Cela ne trahit pas la vocation du Sénat qui est d'entrer dans le fond des sujets, même quand il s'agit d'une réaction rapide. Cette réactivité sur des sujets d'actualité n'empêche d'ailleurs pas un travail de fond au long cours. Je prends note des remarques de Marie-Pierre de La Gontrie, qui indique que nous aurions pu mener davantage d'auditions encore. Mais je rappelle que la commission des affaires économiques poursuit également des auditions, complémentaires aux nôtres, en particulier sur les conséquences pour les commerçants du mouvement des « gilets jaunes ». J'entends aussi notre collègue Jean-Pierre Sueur lorsqu'il indique que nous aurions pu élargir encore le périmètre des auditions en prêtant une attention particulière aux cas de violences qui ont pu être exercées sur des manifestants.

François Grosdidier a raison de souligner la continuité de nos travaux avec ceux de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure dont il était rapporteur. Enfin, je remercie Françoise Gatel de l'appui qu'elle porte à nos propositions, dont je reconnais toutes les limites, mais qui se veulent opérationnelles. Elles ne s'inscrivent pas dans une démarche d'opposition mais dans une volonté de renforcement des initiatives qui ont été prises par les pouvoirs publics.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je ne suis pas certaine d'avoir saisi : les propositions complémentaires que nous avons formulées seront-elles reprises dans votre rapport ?

M. Philippe Bas. – Elles figureront au compte rendu qui fera naturellement partie du rapport. Je ne suis hostile sur le fond à aucune des propositions formulées, même si à ce stade j'ai formulé neuf propositions que je soumetts à la commission afin d'obtenir un accord pour les rendre publiques. Nous aurons évidemment l'occasion de prolonger ces travaux et de formuler de nouvelles propositions.

M. François-Noël Buffet, président. – Comme l'a indiqué le président Bas, ces propositions figureront au compte rendu. Je vais donc vous consulter pour savoir si vous autorisez la publication de ce rapport et des neuf propositions qu'il contient, sous la forme d'un rapport d'information.

M. Jean-Pierre Sueur. – Sous réserve que les propositions des uns et des autres figurent effectivement au compte rendu, et qu'il soit noté que Philippe Bas n'y est pas hostile, notre groupe ne s'opposera pas à la publication du présent rapport d'information.

À l'issue du débat, la commission autorise la publication du rapport d'information.

Nominations

Mme Josiane Costes est nommée membre de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en remplacement de M. Jacques Mézard.

M. André Reichardt est nommé membre de la mission d'information sur la responsabilité civile, en remplacement de M. François Pillet.

La réunion est close à 13 h 10.

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

Mardi 9 avril 2019

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

**Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la
croissance et la transformation des entreprises – Examen des amendements de
séance**

Mme Catherine Fournier, présidente. – Nous avons évoqué la semaine dernière la possibilité d'opposer une question préalable sur le projet de loi Pacte tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Le texte déposé à l'été 2018 visait à libérer les entreprises d'un certain nombre de contraintes et à modifier leur environnement pour stimuler la croissance. Il était attendu et aurait pu recueillir une large majorité, même s'il manquait d'ambition. Un important travail commun entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement a cependant développé des sujets secondaires par rapport au cœur du projet, comme le désengagement de l'État du capital d'ADP ou de la Française des jeux...

Nous regrettons que les députés aient repris leurs rédactions de première lecture, en particulier sur les seuils d'effectifs, l'épargne salariale, le contrôle légal des comptes, et qu'ils aient rétabli les articles sur la cession d'actifs publics – il y a là un obstacle à la poursuite d'échanges fructueux entre les deux assemblées.

Le Sénat a joué pleinement son rôle dans l'examen du projet de loi. Nous avons dénoncé, sur les privatisations, l'impréparation et le peu d'éléments communiqués par le Gouvernement. Du reste, l'Assemblée a retenu nos dispositions sur les outils de régulation, concernant ADP, ou sur la fiscalité, concernant la Française des jeux.

Comme il était prévisible dès la CMP, l'Assemblée nationale en nouvelle lecture n'a pas renoncé à ses ajouts, elle est même allée plus loin. Dès lors, la question préalable s'impose.

M. Richard Yung. – Je regrette la présentation d'une motion qui prive le Sénat d'une nouvelle discussion. L'essence de la démocratie est pourtant la recherche de compromis : ce n'est pas la démarche qui est ici privilégiée. Cependant, la rencontre avec les gilets jaunes vous permettra peut-être d'avoir une vision plus claire cet après-midi ?

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Si vous me passez ce jeu de mots, l'atterrissage du texte a de quoi nous décevoir. Il est dommage que le chapitre privatisations l'ait fait dévier de sa trajectoire, car ce sujet ne présente pas d'intérêt pour les entreprises, il en a seulement pour les médias, qui n'ont rien retenu d'autre de ce texte. Compte tenu de la situation, j'approuve la question préalable.

J'ai entendu ce matin à la radio que le Sénat allait aujourd'hui entendre en audition M. Drouet et une délégation de gilets jaunes. Quelle est la justification de cette audition ? Pouvons-nous avoir quelques explications ?

M. Fabien Gay. – Après en avoir beaucoup discuté au sein de notre groupe, nous avons décidé que nous ne prendrions pas part au vote sur la motion. M. Yung a parlé de compromis : mais pour parvenir à un compromis, il faut être deux. Or on a compris à la CMP que cette condition n'était pas vérifiée... Je suis communiste, dans une assemblée qui est à droite ; je suis opposé au texte, opposé à la majorité sénatoriale. Mais j'estime que l'Assemblée nationale n'a pas fait beaucoup de pas vers le Sénat sur ce texte - pas plus que sur de nombreux autres. Mépris, arrogance, médiocrité sur un certain nombre de sujets...

Lors du grand débat nous aurons à nous prononcer sur les réponses à apporter au mouvement des gilets jaunes. Cependant, si un cycle d'auditions est engagé, il faut recevoir l'intersyndicale, entendre à nouveau le PDG d'ADP, les usagers... Cette annonce concernant une rencontre avec les gilets jaunes renforce notre décision de ne pas prendre part au vote.

Mme Christine Lavarde. – La semaine dernière, j'ai présenté à des chefs d'entreprise la loi Pacte, dans sa rédaction issue de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale. « Tout ça pour ça ! », disaient mes interlocuteurs. Ils étaient déçus : la montagne accouche d'une souris. Ils demandaient pourquoi le texte n'incluait pas telle ou telle mesure : c'étaient les dispositions votées au Sénat, mais l'Assemblée est revenue dessus... Nous avons travaillé, en commission puis en séance, dans un sens qui donnait satisfaction aux entrepreneurs. À présent, il est inutile de poursuivre la discussion, car nous n'aurons pas le dernier mot, bien que ce soit le mot de la raison.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Concernant les gilets jaunes, une demande d'audition a été adressée il y a quinze jours au président Gérard Larcher. Celui-ci en a demandé l'objet, qui était la privatisation d'ADP et de la Française des jeux. Le président a donc souhaité que je le représente et reçoive cette délégation. J'ai prié M. Husson, rapporteur sur cette partie du texte, d'être présent. La semaine dernière, j'ai voulu savoir qui ferait partie de la délégation : c'est alors seulement que j'ai appris la présence de M. Drouet.

Le rendez-vous a été finalement annulé : j'avais émis des réserves sur cette entrevue, après le 29 mars, puisque nous avons décidé de présenter au Sénat une question préalable.

Mme Pascale Gruny. – Vous m'apprenez ce rendez-vous ! Il aurait été à mon sens inconvenant de recevoir cette délégation. Mais si elle est annoncée dans la presse, faut-il laisser penser que le Sénat refuse de rencontrer les gilets jaunes ? Soyons prudents, face à ceux qui font plus de communication qu'ils ne défendent une cause...

Mme Catherine Fournier, présidente. – L'intox médiatique, à propos de ce rendez-vous qui devait durer un quart d'heure, s'est développée hier soir seulement. Éric Drouet a fait une annonce sur son compte twitter, *Le Parisien* a relayé l'information, les chaînes de télévision s'en sont emparées. Nous avons géré cette affaire dans la nuit – et jugé qu'un non-événement était préférable à un buzz. Le président a tranché il y a deux heures à peine.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Il est tout de même curieux de conduire des auditions après le vote du texte...

Mme Catherine Fournier, présidente. – Une demande a été reçue par la présidence, elle est conforme au Règlement du Sénat. Ce n'est pas une audition préparatoire à l'examen d'un texte. Nos interlocuteurs ont utilisé tout ce qu'autorise le Règlement.

Mme Anne Chain-Larché. – La loi Pacte a accouché d'une souris. Les Français, les parlementaires, ont aussi pris conscience à cette occasion que la privatisation était une erreur. La demande d'audition intervient dans ce cadre : car on parle de plus en plus à ce sujet d'un référendum d'initiative partagée.

La motion tendant à opposer la question préalable est adoptée.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'avis est par conséquent défavorable à tous les amendements.

La commission spéciale émet un avis défavorable à l'ensemble des amendements.

La réunion est close à 9 h 55.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS

Mardi 9 avril 2019

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de Mme Laurie Boussaguet, professeure des universités, politologue, auteure d'une thèse sur le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi Mme Laurie Boussaguet, professeure de sciences politiques à l'Université de Rouen et chercheuse à Sciences Po. Vous avez consacré votre thèse de doctorat à l'émergence de la pédophilie comme problème public en Europe à la fin du XX^{ème} siècle, en adoptant une approche comparative entre la France, l'Angleterre et la Belgique. Vous faites partie des rares chercheurs en sciences sociales à avoir étudié de manière approfondie le sujet qui nous occupe.

Depuis une vingtaine d'années, la question de la pédophilie a occupé l'attention des médias et de l'opinion publique avec plus ou moins d'intensité selon les périodes. Il me semble que nous sommes revenus aujourd'hui, à la suite notamment des nombreuses affaires qui ont ébranlé l'Église catholique, dans un moment où nos concitoyens se préoccupent de nouveau de ce sujet et attendent des réponses de la part de leurs responsables politiques. Notre mission s'attache ainsi aux abus commis en dehors du cercle familial et par des adultes exerçant une autorité: église, école, foyers, familles d'accueil...

Mme Laurie Boussaguet, professeure des universités, politologue, auteure d'une thèse sur le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre. – Merci beaucoup de me recevoir : un chercheur a toujours plaisir à présenter ses travaux de recherche, ayant ainsi le sentiment d'être utile. Pourquoi en suis-je venue à travailler sur la pédophilie ? Après un premier travail de recherche sur la marche blanche organisée par les parents des fillettes victimes lors de l'affaire Dutroux, j'ai constaté que le sujet des abus sexuels sur mineurs n'avait fait l'objet d'aucune recherche en sciences sociales. Sur des sujets approchants, je n'ai trouvé qu'une thèse sur la protection de l'enfance comparant la France et l'Angleterre. Il y avait donc beaucoup à faire. La comparaison internationale m'a semblé intéressante : malgré des systèmes pénaux différents, l'émergence du problème a eu lieu au même moment. Enfin, la pédophilie se situant au croisement du pénal, de la santé et de la protection de l'enfance, c'est un objet multidimensionnel intéressant à étudier dans l'optique de l'analyse des politiques publiques ; relevant à la fois du public et du privé, elle permet d'étudier comment l'État gère les marges et les menaces sur la société.

Il faut attendre la fin du XX^{ème} siècle pour qu'on commence à parler des abus sexuels sur mineurs. Dans les années 1980, ce sont les abus sexuels dans la famille, l'inceste, qui apparaissent en premier, le problème étant porté par les féministes. Celles-ci constatent que, malgré la nouvelle loi sur le viol de 1980, les femmes n'osent toujours pas porter plainte. Elles demandent une ligne téléphonique pour les victimes et se rendent compte que la

majorité des appels proviennent de mineures ou de femmes qui racontent les abus qu'elles ont subis étant mineures. Les féministes vont porter le problème sur le devant de la scène. Elles bénéficient du relais de plusieurs ministres femmes titulaires de « petits » portefeuilles, comme Hélène Dorlhac, secrétaire d'État à la famille. Le discours dominant à l'époque est celui de la dénonciation de la domination masculine, des violences patriarcales que les petites filles subissent dans le cadre familial. Les professionnels qui s'emparent du sujet sont ceux qui commencent à travailler sur le traumatisme de l'enfant, le sujet étant intégré dans les questions de la maltraitance infantile.

En 1990, apparaît le nouveau problème de la pédophilie – plus restreint que celui des abus sexuels sur mineurs : on parle là des 3 % d'abus dont les auteurs sont des délinquants sexuels que la victime et son entourage ne connaissent pas. On se centre donc sur la menace extérieure en évacuant la question du danger dans la famille ou des adultes familiers des enfants.

De nouveaux acteurs apparaissent, tels que les associations de protection de l'enfance. Ce sont souvent des associations à enjeu unique, spécialisées dans la pédocriminologie sur internet, par exemple, ou rassemblant des familles de victimes. À la différence des années 1980, les professionnels qui émergent sont ceux qui commencent à élaborer un soin aux délinquants sexuels. L'idée commence à s'imposer qu'il est possible de les soigner.

Avec l'affaire Dutroux notamment, des ministres de premier plan se saisissent du problème. Le « récit de politique publique », pour utiliser notre jargon, est le suivant : la pédophilie peut concerner toutes les catégories de la population, mais elle peut se soigner ; l'enfant victime est traumatisé ; la crainte est que les pédophiles sortant de prison récidivent et que les enfants victimes deviennent des agresseurs à leur tour... Les réponses imaginées sont donc les fichiers, l'interdiction faites aux auteurs de violences sexuelles pédophiles d'aller dans des lieux fréquentés par des enfants et l'obligation d'un suivi socio-judiciaire.

Pourquoi ce phénomène, qui a toujours existé, doit-il attendre la fin du XX^{ème} siècle pour devenir un objet identifié ? Cela s'explique par des évolutions de long, de moyen et de court termes.

Première évolution de long terme, celle du contexte de connaissances : les idées, les valeurs, les normes. Entre la fin du XIX^{ème} siècle et la fin du XX^{ème} siècle, la place de l'enfant change dans la société ; jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, il n'y a pas de sentiment de l'enfance. Dans la conception hiérarchique de la famille alors en vigueur, celle-ci est le domaine du père, et l'État n'a pas à y intervenir ; l'enfant n'est pas un sujet de droit, mais un objet. À la fin du XIX^{ème} siècle, on commence à s'intéresser à l'enfance dangereuse, qui, en général, est la même que l'enfance malheureuse. L'enfant devient alors un objet de politique publique. Après un coup d'arrêt pendant la seconde guerre mondiale, l'enfant devient petit à petit un sujet de droit, devant être protégé, car plus fragile et ayant des besoins spécifiques. On peut commencer à envisager de le protéger en matière sexuelle.

Deuxième évolution de long terme, l'adoption de textes internationaux structurants. Une philosophie des droits de l'enfant se met en place. Avant-guerre, la SDN avait établi un comité de protection de l'enfance et la Déclaration de Genève reconnaissant des droits aux enfants avait été publiée en 1924. En 1946 l'Unicef est créé, en 1959 est signée la déclaration des droit de l'enfant, en 1989, c'est la Convention internationale des droits de l'enfant. Ces textes forment un cadre structurant pour l'action des États au niveau national.

On constate le même mouvement au niveau européen : le Conseil de l'Europe est le premier à adopter un texte consacré spécifiquement à l'exploitation sexuelle des enfants en 1991 et le Parlement européen adopte en 1992 une charte européenne des droits de l'enfant, en attendant une série de mesures en 1996.

La troisième évolution a lieu dans le milieu des professionnels, dans ce que j'ai appelé le « forum des professionnels de la psyché » : psychiatres, psychologues, pédiatres, psychanalystes – selon les pays, ce ne sont pas les mêmes. Pendant longtemps, la pédophilie n'a pas été prise en charge par ces milieux, le paradigme en vigueur étant celui de la perversion. L'enfant présentant des comportements déviants était considéré comme un pervers, sans qu'on se demande si ces comportements n'étaient pas le résultat d'un traumatisme – là-dessus, Freud n'a pas fait que du bien, en imposant l'idée que la réalité intérieure est plus importante que la réalité extérieure. Les délinquants sexuels, quant à eux, étaient vus comme des pervers incurables.

Pour ces deux publics, une poignée de professionnels commencent à dire qu'on peut agir. Concernant les enfants, on redécouvre le traumatisme, à partir du traumatisme de guerre, qu'on rapproche de celui subi par les enfants. On apprend à lire le symptôme chez l'enfant. Pour les délinquants sexuels, il se passe la même chose. À Montréal, des pionniers parviennent à les faire entrer dans une démarche de soin à partir d'injonctions – ils n'y vont jamais volontairement. On passe du paradigme de la perversion au paradigme du soin. Or c'est important : si les milieux spécialisés disent qu'une solution est possible, les politiques changent.

Ces évolutions de long terme n'ont pas été désincarnées. Elles ont eu lieu parce que des acteurs se sont mobilisés : dans les années 1980, les féministes et les professionnels de l'enfance ; dans les années 1990 les associations de protection de l'enfance, les associations de victimes et les professionnels qui travaillent au contact des délinquants sexuels. C'est ce qui préside aux évolutions de moyen terme.

Ces acteurs font évoluer les cadres d'interprétation. Les féministes commencent par parler du viol des femmes, puis passent au viol des enfants. Dans les années 1990, une grande campagne pour faire cesser le tourisme sexuel en Asie est lancée ; à partir de cette problématique, les associations se disent que ces Français qui partent en Asie peuvent aussi commettre des actes sur le territoire national.

Ces acteurs se mobilisent à travers différents « répertoires d'action » : les militantes féministes mettent en place des cellules d'accueil pour les femmes victimes ou des formations pour les professionnels, sans passer forcément par l'État. Puis les acteurs vont vouloir obtenir l'aide du politique, soit de manière feutrée par du lobbying soit de manière plus bruyante ou contestataire, comme en témoigne la marche blanche en Belgique – au cours de laquelle 300 000 Belges sont descendus dans la rue.

Les acteurs agissent ensuite en réseau : les parents victimes se rencontrent, contactent les professionnels qui travaillent au contact des délinquants sexuels, puis portent ensemble les solutions envisagées sur le devant de la scène politique.

Il y a enfin des variables de court terme. De ce point de vue, il faut retenir tout particulièrement un moment, l'été 1996. Ce moment voit en effet la conjonction de plusieurs éléments : l'éclatement de l'affaire Dutroux en Belgique et, en août, la tenue du congrès international de Stockholm pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins

commerciales. Cela crée une fenêtre d'opportunité dont va découler en France le vote de la loi de juin 1998 sur le suivi socio-judiciaire. Le changement de majorité entre les deux dates ne changera rien à cette dynamique.

Y a-t-il des divergences entre la France et les deux autres pays que j'ai étudiés ? Non, c'est un des grands résultats de mon travail de recherche qui ne porte, je le précise, que sur l'émergence du problème. Quel que soit le pays, le problème émerge exactement de la même manière, au même moment et avec les mêmes acteurs. C'est pour cela que le titre de ma thèse évoquait initialement une « convergence inattendue ».

J'ai choisi volontairement des pays différents sur le plan institutionnel, à la fois dans le domaine pénal et dans le domaine de la protection de l'enfance. Sur le plan pénal, la France et la Belgique sont des pays de code alors que l'Angleterre est un pays de *Common Law* fondé sur la jurisprudence. Sur le plan de la protection de l'enfance, le système anglais est beaucoup plus libéral tandis que la France et la Belgique entrent dans la catégorie des « corporatistes conservateurs ». Les chercheurs travaillant d'un point de vue institutionnaliste prédisaient que le problème émergerait d'abord en Angleterre : le système étant plus libéral, plus individualiste, il permettrait d'entendre plus rapidement l'enfant, sans le filtre de la famille. Or le résultat de mes travaux est tout autre : l'émergence a lieu exactement au même moment dans les trois pays !

Pourquoi ai-je choisi deux pays appartenant à la même catégorie, à savoir la Belgique et la France ? Tout simplement parce qu'en Belgique on parle toujours de « l'exceptionnalité belge », avec en toile de fond l'affaire Dutroux. D'où l'intérêt d'établir une comparaison. Résultat, il n'y a pas vraiment d'exceptionnalité belge, malgré l'affaire Dutroux, puisque les processus d'émergence sont identiques dans les trois pays, quel que soit le parti au pouvoir : d'abord l'inceste dans les années 1980, puis la pédophilie dans les années 1990. De surcroît, les acteurs sont les mêmes : les féministes dans les années 1980, puis les associations de protection de l'enfance et les familles de victimes dans les années 1990. C'est ce que j'appelle la « convergence transnationale ».

Deux grands facteurs expliquent cette convergence. Tout d'abord, l'existence de grands textes internationaux s'appliquant à tous les pays crée des cadres identiques d'action dans lesquels les États vont piocher des recommandations. Ensuite et surtout, tous les acteurs de l'émergence, qu'il s'agisse des féministes, des associations de protection de l'enfance ou des professionnels de la psyché, ont des contacts à l'étranger. Certes, il existe plusieurs degrés d'ouverture à l'international, certains acteurs se limitant simplement à lire les travaux de leurs collègues étrangers quand d'autres nouent de vraies relations. Par exemple, très vite, dans l'affaire Dutroux, les parents sont entrés en contact avec les associations de victimes en France. D'autres acteurs participent à des congrès internationaux. Il existe même des associations internationales. C'est notamment le cas pour les professionnels de la psyché où de grandes associations internationales regroupent des personnes travaillant au contact des délinquants sexuels. Ces liens transnationaux aident à faire circuler les idées, les cadres d'interprétation, ainsi que les solutions.

Il existe néanmoins de petites variations dans les solutions retenues, car des systèmes institutionnels différents vont produire des solutions quelque peu différentes. Même si les régimes d'interdiction sont les mêmes – les trois pays interdisent par exemple l'accès des parcs fréquentés par les enfants aux délinquants sexuels – les solutions pour lutter contre la récidive sont différentes. La Belgique va mettre l'accent sur la guidance des délinquants sexuels, la France sur le suivi socio-judiciaire et l'Angleterre sur le fichier des délinquants

sexuels. Bref, les trois pays n'adoptent pas exactement les mêmes mesures, même s'ils ont la même philosophie et la même façon d'envisager le problème.

Mes travaux ont-ils mis en évidence une différence d'approche entre l'inceste et les abus sexuels sur mineurs commis par des adultes dans le cadre de leur métier ou de leurs fonctions ?

La façon de voir le problème va déterminer son traitement politique. Dans les années 1990, quand on s'est focalisé sur la seule pédophilie et sur la récidive des délinquants sexuels, on a évacué toute une partie des abus sexuels sur mineurs. On a par exemple oublié les pères incestueux. Par conséquent, les solutions proposées étaient uniquement axées sur la figure du « *stranger danger* », c'est-à-dire l'inconnu qui représente un danger pour l'enfant. Quid si l'agresseur est un proche ? La façon de qualifier le problème induira donc des solutions qui ne seront pas forcément adaptées à l'ensemble du phénomène. Si l'on s'intéresse à la pédophilie et aux abus sexuels commis sur les enfants par des étrangers, on ne mettra pas forcément en place les mêmes solutions politiques que si l'on s'intéresse aux abus sexuels dans leur ensemble, en incluant l'inceste et les abus sexuels perpétrés par des personnes connues de l'enfant.

J'ai arrêté de travailler sur le sujet, car il était un peu difficile d'être toujours considérée comme « Madame pédophilie » ! Actuellement, je m'intéresse à la réponse gouvernementale aux attentats, plus particulièrement sur son volet symbolique. Or se pose également le problème de la qualification : quel récit fait-on ? Il est intéressant de constater qu'ici aussi la manière dont un problème émerge, c'est-à-dire la façon de le définir, détermine grandement les solutions politiques.

Je vis en Italie où le débat porte actuellement sur le recours à la « camisole chimique » pour les délinquants sexuels : on n'a donc pas avancé depuis les années 1990 ! Avant de lutter contre la récidive, il faudrait d'abord réfléchir aux moyens à mettre en place pour éviter le problème, c'est-à-dire à la prévention. Je suis toujours frappée par les discours que l'on tient aux enfants. Les parents leur disent toujours de ne pas parler à un inconnu dans la rue alors que, statistiquement, ils devraient plutôt leur dire : « attention à tonton au repas de Noël ! ». Ce qui manque, c'est une vraie politique de prévention pour apprendre aux enfants les limites à ne pas franchir en ce qui concerne leur corps. Certaines régions font de la prévention dans les écoles, mais je ne suis pas sûre que cela se pratique partout.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Quand vous avez rédigé votre thèse, avez-vous eu un regard sur la période post-1968, évoquée dans le documentaire *Enfance volée, chronique d'un déni*, où l'on parlait plus librement dans des émissions de la sexualité avec les enfants ?

Mme Laurie Boussaguet. – J'ai commencé ma thèse au début des années 2000. On était alors beaucoup plus dans la dénonciation et le scandale. Il s'agissait donc d'un sujet honteux et inacceptable. Le discours sur la libération de la sexualité et des mœurs a été à double tranchant : il a permis de justifier des comportements aujourd'hui condamnés, mais il a aussi permis d'envisager la prise en charge de la sexualité déviante. Cela a aidé à comprendre que tel ou tel symptôme sur un enfant n'était pas un comportement pervers mais le signe d'un trauma sexuel.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Merci de vos propos cartésiens et structurés. Avez-vous des données chiffrées ? Avez-vous mis à jour un pourcentage d'enfants victimes ? Vous avez évoqué un taux de 3 % ?

Mme Laurie Boussaguet. – Ma thèse reprend les données chiffrées recueillies par les féministes dans les années 1980. Je n'ai pas en tête l'évolution de ces chiffres. Mais au moment où j'ai rédigé ma thèse, 3 % des abus sexuels étaient commis par des « *stranger dangers* ». Deux tiers étaient commis par la famille et le reste par des personnes connues de l'enfant : animateur sportif, *etc.*

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Vous mettez l'accent sur la prévention : vous parlez ici à des convertis ! C'est tout le sens de notre travail. Nous souhaitons encourager les associations qui vont dans les écoles pour sensibiliser les enfants autour du thème « Ton corps t'appartient ».

Mme Laurie Boussaguet. – Parfaitement, même s'il s'agit de quelqu'un que l'on connaît et que l'on aime beaucoup !

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Effectivement, personne n'a le droit de faire certains gestes.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Comment avez-vous abordé le déni, la banalisation, la minimisation, la culture du silence en ce qui concerne les violences sexuelles faites aux enfants ?

Mme Laurie Boussaguet. – Je n'ai pas travaillé directement sur le sujet, il m'est donc difficile de vous répondre...

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – J'ai l'impression qu'il existe une sorte de déterminisme. On croit se saisir librement d'un sujet de réflexion, mais il est dans l'air du temps ! Quoi qu'il en soit, j'espère que nous irons vers une vraie prévention. Au moment de la loi Schiappa, avez-vous suivi le débat sur la pénalisation ? Que faire pour que la symbolique de la peine soit respectée ?

Mme Laurie Boussaguet. – Je vais de nouveau botter en touche, car j'ai suivi le débat en tant que citoyenne, pas en tant qu'analyste. Quoi qu'il en soit, vous n'êtes pas victimes de déterminisme : vous êtes de vrais acteurs susceptibles de travailler à la troisième phase de l'émergence du thème des abus sexuels ! Ne sous-estimez pas votre rôle, il faut toujours que quelqu'un se saisisse de l'air du temps !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Votre travail montre que tout est parti du mouvement féministe et d'un intérêt plus grand des femmes sur ces sujets. N'est-ce pas moins genré dans le milieu de la psyché ?

Mme Laurie Boussaguet. – Il existe effectivement une division genrée des tâches sur cette question. Parmi les acteurs que j'ai rencontrés, les femmes s'occupaient de la protection de l'enfance et les hommes travaillaient auprès des délinquants sexuels !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Tout n'est heureusement pas si tranché...

Mme Laurie Boussaguet. – Dans les années 1990, si des ministres hommes se sont saisis du sujet, c'est uniquement en raison de l'affaire Dutroux ! Le constat est intéressant...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour votre contribution très utile à notre réflexion.

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 Agnès Le Brun, maire de Morlaix représentant l'Association des maires de France (AMF)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour cette deuxième audition, nous avons le plaisir d'accueillir Mme Agnès Le Brun, maire de Morlaix, qui représente aujourd'hui l'Association des maires de France (AMF), dont elle est l'une des vice-présidentes, accompagnée de Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement.

Nous avons auditionné il y a quelques mois l'Assemblée des départements de France qui nous a présenté la manière dont les départements abordaient la question des infractions sexuelles commises sur des mineurs, sous l'angle des compétences reconnues aux départements en matière de protection de l'enfance. Je rappelle que notre mission d'information s'intéresse aux abus sexuels commis sur des mineurs par des majeurs hors sphère familiale.

Il m'a semblé important de recevoir également l'AMF, car les communes sont également concernées par l'accueil des enfants et des adolescents, qu'il s'agisse de l'organisation d'activités de loisirs ou culturelles, de la présence des personnels municipaux dans les écoles ou encore du fonctionnement des structures de garde pour la petite enfance.

Les auditions auxquelles nous avons procédé depuis quelques mois nous ont parfois donné l'impression que les élus municipaux n'étaient pas toujours suffisamment informés des possibilités qui leur étaient offertes en matière de prévention des abus sexuels, par exemple de la possibilité de contrôler certains fichiers au moment du recrutement des personnels placés au contact des mineurs. Peut-être l'AMF pourrait-elle jouer un rôle pour sensibiliser les élus à cet enjeu auquel les familles sont de plus en plus sensibles ? Nous aimerions avoir votre sentiment sur cette question, à la lumière à la fois de vos responsabilités au sein de l'AMF, mais aussi de vos fonctions de maire de Morlaix.

Mme Agnès Le Brun, maire de Morlaix, vice-présidente de l'AMF. – Merci d'avoir sollicité l'AMF – dont je suis vice-présidente mais aussi co-présidente de la commission de l'éducation – sur cette question. C'est un sujet très transversal qui présente plusieurs points d'entrée. La problématique est au demeurant analogue à celle des fichés S.

Certains élus estiment nécessaire d'avoir accès au fichier des délinquants sexuels, dans l'idée que plus ils seront informés, mieux ils maîtriseront les événements. Ces élus font aussi valoir leurs responsabilités en matière de santé publique. Cette position est parfois adoptée sous l'empire de l'émotion. Ainsi le maire d'une commune où avait eu lieu un viol de mineur a

récemment relancé le débat en déplorant ne pas avoir eu accès à l'information sur les condamnations précédentes du coupable.

Première question, que change le fait d'avoir l'information ? Le maire doit-il la recevoir en amont et avec quel degré de précision ? La loi prévoit que le maire soit mis au courant de tout événement grave dans sa commune ; mais faut-il lui donner accès aux données sur un individu condamné présent dans sa commune, qui a purgé sa peine et payé sa dette à la société ? C'est la solution adoptée aux États-Unis où des personnes condamnées pour infractions sexuelles sont ghettoïsées dans un quartier ou une ville et leurs déplacements suivis. Est-il nécessaire à l'ordre public de stigmatiser, pour toute sa vie, celui qui a commis une infraction, même de nature sexuelle et sur mineur ? Avoir passé dix ans en prison ne suffit-il pas ? Je n'ai pas de réponse à cette question, mais c'est en ces termes qu'elle doit être posée.

Deuxième question : que faire de cette information ? Agir de manière préventive, comme aux États-Unis ? Se placer en alerte permanente, alors qu'il est impossible de suivre la personne visée au quotidien ? Ce n'est pas ainsi que notre société fonctionne, et ce n'est pas ce que prévoit la loi. Le maire conserverait donc en quelque sorte l'information par devers lui, au cas où... Si un garçon subit des attouchements dans des vestiaires, le maire qui a connaissance du fichier, et donc des personnes condamnées pour faits de nature sexuelle sur sa commune, fera nécessairement une association d'idées, par nature hasardeuse.

La position de l'AMF est, vous le comprendrez, extrêmement prudente sur le sujet. Avoir accès au fichier est une chose, traiter et utiliser l'information en est une autre. Le maire est, plus que quiconque, soucieux de l'ordre public et attentif au bien-être des plus fragiles, en particulier les mineurs et les plus âgés. Cependant, l'AMF ne juge pas opportun l'accès du maire au fichier des délinquants sexuels. C'est également une question de confidentialité : cet accès doit-il être réservé au maire ou également ouvert à son adjoint aux affaires sociales par exemple ?

La question se pose en termes différents pour les faits commis par des fonctionnaires publics territoriaux ou des employés de structures municipales. Lorsque nous recrutons un animateur scolaire, nous vérifions systématiquement que son casier judiciaire est vierge, ce qui écarte la question de la consultation du fichier des délinquants sexuels.

Mais qu'en est-il pour les catégories de personnel n'appelant pas de vigilance particulière ? Faut-il avoir accès à certains fichiers pour ce type de recrutement ? La question s'est posée dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires : nous avons alors recruté certains animateurs directement, et d'autres en déléguant le recrutement à des associations. Or un parent d'élève nous a signalé que l'un d'entre eux, qui avait tenu des propos étranges à son fils, appartenait à une secte. La collectivité avait en quelque sorte péché par omission, mais elle n'avait pas la main sur le recrutement.

Une collectivité qui avait recruté un jardinier pour ses espaces verts s'est aperçue qu'il avait été précédemment condamné à cinq ans de prison pour des faits de pédophilie. Le maire a saisi le conseil de discipline, qui a rendu un avis défavorable à la radiation au motif que la condamnation n'avait pas de lien avec ses nouvelles fonctions, proposant à la place une exclusion de fonction de trois ans. À l'issue de cette période, le juge d'application des peines a interdit au jardinier d'exercer ses fonctions à moins de cinq cents mètres d'un lieu accueillant des enfants, or le local technique se trouve à côté de l'école. La commune n'employait que trois jardiniers : il était donc impossible de proposer un autre poste à l'agent ou même de déménager le local. Le maire avait donc un agent qu'il ne pouvait faire travailler, alors que sa situation

administrative l'y obligeait. Il a préféré placer l'agent en arrêt maladie, ce qui, au demeurant, n'a été possible que parce que ce dernier a accepté de consulter un médecin. Sollicité par le maire, qui lui a fait part de ses difficultés, le juge d'application des peines a décidé d'interdire au jardinier l'exercice de ses fonctions sur l'ensemble du territoire de la collectivité. Ainsi l'agent n'exerce plus mais reste employé par la commune. À la lumière de cet exemple, j'estime que le périmètre de la lutte contre les infractions sexuelles devrait être élargi à l'ensemble des agents publics, et pas seulement ceux qui sont en contact avec des mineurs.

Autre exemple, celui d'un agent du pôle petite enfance dont des collègues de travail ont dénoncé des comportements inappropriés envers des enfants. Cet agent était une femme, or il subsiste un certain tabou autour des délits à caractère sexuels commis par les femmes. Elle a été suspendue à titre conservatoire ; saisi, le conseil de discipline n'a pas proposé d'exclusion définitive, attendant que la justice se prononce. L'agente n'a pas été condamnée, ce qui a contraint le maire, en accord avec le représentant du personnel, à statuer sur son sort. Une formation lui a finalement été proposée autour d'un projet de réorientation professionnelle. Malgré la solution trouvée, l'affaire a laissé un goût amer.

Je souhaite enfin attirer votre attention sur les préoccupations des maires vis-à-vis des associations sportives, dont le fonctionnement n'est pas toujours très sain – cela étant dit sans volonté de stigmatiser ces associations qui contribuent beaucoup au lien social. Mais nous mettons des locaux, parfois du personnel, des équipements à disposition de ces structures, que nous subventionnons parfois, sans droit de regard sur ce qui s'y passe. Nous sommes en effet souvent informés de faits délictueux commis en leur sein de façon indirecte ou *a posteriori*.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Un animateur périscolaire d'une commune de la métropole nantaise a été récemment mis en examen pour des violences sexuelles. Le maire travaille avec son équipe à un protocole de repérage, de prévention, de signalement pour éviter ces cas. L'AMF projette-t-elle d'apporter aux élus, qui sont les premiers magistrats des communes – quelle que soit leur taille puisque les violences sexuelles peuvent surgir partout – des outils de ce type ?

Mme Agnès Le Brun. – L'AMF répond aux demandes des maires mais ne les devance pas. Nous éditons des guides, des *vademecum* lorsque la commission de l'éducation est sollicitée. Mais le sujet des violences sexuelles, étant transversal, n'est pas traité en tant que tel dans une commission. Je proposerai au bureau exécutif de l'AMF la rédaction d'un guide sur la marche à suivre en amont et en aval, puisque nous avons des ressources juridiques que n'ont pas les maires des petites communes. Il convient d'être vigilant sans paranoïa, et de rassurer. C'est souvent vers le maire que la population se tourne en premier, car il est identifié comme chargé de la protection des administrés. Ce guide pourrait établir un protocole, mais aussi un rappel de l'existant. Chacun pourra s'y référer dans des situations par nature très émotionnelles.

Dans le département du Finistère, mais aussi dans le Morbihan, une rumeur de tentative d'enlèvement de jeunes filles à la sortie du collège a récemment couru, amplifiée par les réseaux sociaux. Il est essentiel de prendre en compte ces derniers dans nos démarches d'information de la population et d'agir dès l'alerte lancée. Dans les petites communes, le maire n'hésite pas à se rendre à la sortie des écoles, en concertation avec les forces de police ou de gendarmerie, pour rassurer et apaiser dans des situations propices aux réactions très épidermiques. Il conviendrait d'accompagner davantage les élus dans ce type de circonstances.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La médiatisation des affaires, la réalisation de plusieurs films sur le sujet ont nourri nos échanges avec les élus. Les maires sont très

demandeurs d'une aide, car ayant particulièrement à cœur la sécurité de leurs administrés, ils se sentent en première ligne. Or le fait que l'AMF ne devance pas, comme vous l'avez souligné, la demande relève à mes yeux de l'omerta autour du sujet des violences sexuelles sur mineur. Il n'est pas toujours plaisant de savoir ce qui se passe dans nos écoles ou nos établissements... L'AMF ne pourrait-elle prendre la main en diffusant un protocole auprès des écoles ? Les maires l'apprécieraient, d'autant qu'ils siègent aux conseils d'école.

Savoir qu'un individu est fiché peut, à mes yeux, permettre au maire d'exercer une surveillance accrue, d'être plus vigilant. Il est très dommageable pour un édile d'apprendre par la presse de tels faits commis dans sa commune.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Quand on est maire, que faire de l'agent qui a commis un délit qui n'a pas entraîné de révocation ? En outre, les peines infligées sont souvent légères par rapport à la gravité de l'acte.

Le but n'est pas que le maire connaisse tout sur tous ses administrés, mais qu'il sache quelles sont les personnes qu'il ne doit pas mettre en contact avec les enfants. Pour avoir rencontré des femmes élues en Isère, j'ai senti un réel besoin d'accompagnement sur ce point.

Les personnels qui encadrent les enfants doivent être vigilants lorsque ces derniers ont des attitudes ou des comportements inquiétants. Sur tous ces sujets, le bulletin communal est un bon moyen d'information car les administrés le lisent.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons publié un rapport sur les fiches S dans lequel nous refusions que les maires en soient destinataires. Que pourraient-ils d'ailleurs en faire ? En outre, en cas de malheur, ne risquerait-on pas de leur reprocher de ne rien avoir fait alors qu'ils étaient au courant ?

Dès lors que le maire connaît, il a le devoir d'agir. Alors, que ferait un maire disposant du fichier des infractions sexuelles ? Il ne serait pas habilité à surveiller une personne condamnée une fois sa peine purgée. En revanche, s'il a connaissance de faits délictueux, il doit saisir la justice : je fais référence au fameux article 40 du code de procédure pénale qui n'a jamais été autant célébré ! Votre discours, madame, est sage : la séparation des pouvoirs est indispensable et doit être respectée.

Mme Agnès Le Brun. – Une information ne vaut que si l'on a les moyens d'en faire quelque chose. Sinon, elle ne sert à rien. En revanche, lorsqu'on sait quelque chose, impossible de faire comme si on ne savait pas. Il est bien préférable d'adresser un signalement au procureur sur un enfant en détresse que de savoir que monsieur X a été condamné à dix ans de prison pour infraction sexuelle sur mineur. Que devrait faire le maire disposant de cette information ? Faire surveiller discrètement cette personne par la police municipale ? Cela se passe comme cela aux États-Unis, soit, mais chez nous ? La séparation des pouvoirs doit être respectée.

Sans doute faut-il chercher d'autres voies. Je pense notamment aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Tout le monde s'accorde à dire que le secret partagé est une bonne solution, sauf lorsqu'il s'agit de le mettre en œuvre ! Combien de CLSPD avons-nous tenus au cours desquels tout le monde savait de qui on parlait, mais jamais aucun nom n'était prononcé au motif des réserves professionnelles des uns et des autres ? Dans d'autres corps de métiers, les sources et les participants sont anonymes, ce qui libère la parole.

Les maires qui ne souhaitent pas avoir accès au fichier des délinquants ne se préoccupent pas moins de leur population que les autres. En outre, le fichier des délinquants sexuels comporte aussi le nom de ceux qui ont commis des actes très violents.

L'AMF répond aux demandes qui lui sont adressées, mais il ne s'agit en aucune manière de participer à une quelconque omerta sur les infractions sexuelles sur mineurs. D'ailleurs, les commissions des affaires sociales, de l'éducation ou de la petite enfance traitent très librement de tous les sujets qui les préoccupent.

Évitons la dictature de l'émotion : après des meurtres sauvages, la poussée de fièvre en faveur de la peine de mort est impressionnante et tout à fait explicable. Dans de telles situations, le maire doit garder de la hauteur tout en se préoccupant de la protection de la population.

Mme Catherine Deroche, présidente. – J'entends ce que vous dites sur l'accès aux fichiers, mais notre demande est plus précise : le maire doit savoir s'il peut embaucher tel ou tel adulte qui travaillera au contact de mineurs.

Mme Agnès Le Brun. – Le maire dispose de l'information en ce qui concerne les agents communaux.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il y a quand même des « trous dans la raquette ». Ainsi, *quid* des contractuels et des bénévoles ? Un guide des bonnes pratiques de l'AMF serait bien utile.

Mme Agnès Le Brun. – Effectivement, tout ce qui touche au paramunicipal est plus difficile à cerner. Les maires devraient ainsi vérifier que toutes les personnes qui assurent le service minimum d'accueil auprès des enfants n'ont pas été condamnées.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quand le juge a décidé qu'une infraction devait être inscrite au casier judiciaire, le maire en a connaissance au moment de l'embauche. Mais si le juge ne l'a pas décidé, l'élu n'a aucun moyen de le savoir. Le juge a intérêt à inscrire l'infraction au casier judiciaire s'il soupçonne un risque de récidive, mais la décision appartient à lui seul, pas au maire.

Mme Muriel Jourda. – L'inscription au casier judiciaire ne dépend pas du juge : elle est automatique et inscrite sur un des bulletins du casier en fonction de la gravité de l'infraction. En revanche, il revient au juge de décider s'il inscrit une personne sur le fichier des délinquants sexuels.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous ne demandons qu'une chose : que les personnes qui figurent sur ce fichier ne soient pas au contact des enfants.

Merci beaucoup pour la franchise de nos échanges. Nous connaissons tous les difficultés et les responsabilités des maires : ne leur demandons pas d'assumer des tâches impossibles.

La réunion est close à 18 h 20.

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

**MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES
RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES
D'INDEMNISATION**

Mardi 9 avril 2019

- Présidence de M. Michel Vaspert, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition commune de MM. Jean-Louis Fenart, président de la Coordination rurale 62, Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes Agriculteurs, et Joël Limouzin, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), et de Mme Cécile Muret, secrétaire nationale de la Confédération paysanne (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 35.

**MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE
SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE :
OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT**

Mercredi 27 mars 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Audition de M. François Marzorati, ancien sous-préfet de Thionville, ancien chargé de mission auprès du Premier ministre de 2012 à 2019, responsable du suivi des engagements pris par ArcelorMittal

M. Franck Menonville, président. – Nous entendons aujourd'hui M. François Marzorati, ancien sous-préfet de Thionville, qui a été chargé de mission auprès des Premiers ministres qui se sont succédé de 2012 à 2019. À ce titre, il a été responsable du suivi des engagements pris par ArcelorMittal à Florange. Cette audition nous permet de revenir sur son rapport, qui vient d'être rendu, de préparer notre déplacement en Lorraine prévu le 5 avril prochain, et d'évoquer l'abandon du projet Ulcos, (*Ultra Low Carbon Dioxyde Steelmaking*), qui visait à la captation souterraine de CO₂.

Il y a 15 jours, nous nous sommes rendus dans les Hauts-de-France. Je remercie Valérie Létard pour l'organisation de cette journée, qui a permis des rencontres de qualité et des échanges d'une grande richesse, tant à Dunkerque qu'à Valenciennes. Ce déplacement a également été l'occasion d'une visite sur le site d'Ascoval ; le tribunal s'est prononcé très récemment sur le désengagement d'un premier repreneur.

M. François Marzorati, ancien chargé de mission auprès du Premier ministre de 2012 à 2019, responsable du suivi des engagements pris par ArcelorMittal. – Il est rarissime, lors d'une carrière dans la fonction préfectorale, d'être convié à s'exprimer devant une commission sénatoriale : je vous remercie vivement de cette invitation.

Lors d'une nomination dans le corps préfectoral en Lorraine, on ne peut que penser à la lignée des préfets dans laquelle on s'inscrit, et qui, depuis 1960, ont tous eu comme préoccupation essentielle l'identité minière et sidérurgique de la région.

J'ai été nommé en 2005 et j'ai alors repris trois dossiers principaux portés pendant de très nombreuses années par mes prédécesseurs : la fin de l'ennoyage des mines, le projet de reconversion du site de Belval, et la fin de la filière chaude liquide.

Quelques années après la fin de l'exploitation de la minette lorraine, il avait été décidé l'ennoyage des mines, par récupération des eaux dans le sous-sol. Or, cela a posé des problèmes d'effondrement de cités entières, qui ont entraîné l'expulsion d'une population très sensible au passé minier du territoire. Le représentant de l'État était chargé de l'accompagnement de ce processus, socialement très délicat.

Le projet de la friche industrielle de Belval est moins connu. Située en Pays Haut, territoire à cheval entre la Meurthe-et-Moselle et les Portes du Luxembourg, la friche devait faire l'objet d'un réaménagement rendu compliqué par l'absence d'intercommunalité

interdépartementale. À l'occasion du conflit de Gandrange, Nicolas Sarkozy, alors président de la République, avait annoncé la création d'une opération d'intérêt national sur ce site, visant à assurer le développement sur la partie française et à créer un établissement public. Malheureusement, peu de choses se sont passées depuis, notamment pour des raisons de fiscalité d'entreprise ; seuls les Luxembourgeois, avec les moyens qui sont les leurs, ont tiré parti de ce territoire, créant une université, et restaurant un haut-fourneau à Esch.

Troisième grand dossier : la fin de la filière chaude liquide, décidée en 2004 avec le plan Apollo, qui fixait l'objectif de la fermeture des hauts-fourneaux de Florange pour 2010.

Trois dossiers, donc, qui permettaient d'entrer pleinement au cœur des préoccupations sidérurgiques de la région.

Peu de temps après, Mittal a fait une offre publique d'achat hostile sur le groupe Arcelor. Rapidement, a émergé le premier conflit, celui de Gandrange. Le contexte économique difficile de l'époque avait conduit Nicolas Sarkozy à fermer l'aciérie de Gandrange. Des engagements avaient été pris, notamment en termes de formation professionnelle, mais leur réalisation était conditionnée à l'évolution de la situation économique. S'en est suivi un conflit social, sur fond de chute du marché mondial de l'acier dans un contexte extrêmement tendu, avec des occupations de site parfois violentes. En tant que sous-préfet, j'ai géré ce dossier complexe, mobilisant le monde politique et les médias.

En 2012, le ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, demande la nationalisation des hauts-fourneaux, dont la fermeture provisoire avait eu lieu courant 2011. Le 30 novembre 2012, ArcelorMittal prend alors un engagement solennel vis-à-vis de l'État, dans des accords signés par les dirigeants européens de Mittal et le Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Il se trouve que ces accords sont intervenus le jour de ma retraite du corps préfectoral et que, en raison de mon ancienneté, de ma connaissance du terrain, et de mes rapports avec l'ensemble des élus syndicaux, l'administration et le groupe ArcelorMittal, le Premier ministre m'a confié une mission de suivi de ces accords. Ce type de mission dure généralement 6 mois, rarement plus d'un an ; celle-ci aura duré 6 ans, pour se terminer en décembre 2018. J'ai ainsi pu rencontrer plus de 2000 personnes et réaliser 150 déplacements en Lorraine, à Dunkerque et à Fos-sur-Mer, mais également sur d'autres petits sites qui comptent beaucoup pour le groupe ArcelorMittal et la sidérurgie française – Saint-Chély-d'Apcher en Lozère, Basse-Indre en Loire-Atlantique, Montoire dans l'Oise, Mouzon dans les Ardennes.

Aujourd'hui, ArcelorMittal a plus de 10 000 salariés en France, dont la moitié dans le Grand-Est. C'est d'ailleurs le deuxième plus gros employeur privé de la région. L'approche du dossier ArcelorMittal ne se fait jamais sans une petite appréhension : on a tant entendu parler de la dureté du conflit social qui a touché Florange qu'on a l'impression qu'il n'y a plus aucune activité. Or, plus de 2 200 employés y travaillent encore, et le plus grand centre mondial de recherche et développement d'ArcelorMittal, qui accueille près de 800 personnes, se trouve à Maizières-lès-Metz.

M. Franck Menonville, président. – Nous irons le visiter.

M. François Marzorati. – On peut également citer l'usine *Tailored Blanks* d'Uckange.

Cinq engagements ont été pris par ArcelorMittal. Le premier concerne les investissements. Un élément de l'accord signé à Gandrange m'a beaucoup aidé pour faire pression sur ArcelorMittal : l'adjectif « inconditionnel ». Le groupe s'était engagé à investir 180 millions d'euros en cinq ans sur le site de manière inconditionnelle. Malgré un contexte économique difficile pour le marché de l'acier en 2013, le groupe a dû commencer ses investissements. Six ans plus tard, ce sont finalement près de 330 millions d'euros qui ont été ou seront investis à Florange – une partie de la somme a été budgétisée, mais n'a pas encore donné lieu à des réalisations concrètes –, auxquels il faut ajouter les investissements réalisés à Dunkerque, à Fos-sur-Mer, à Saint-Chély-d'Apcher... Je pense que, au total, ArcelorMittal a déboursé pas moins d'un milliard d'euros en France. Cette somme souligne bien l'importance de l'ancrage territorial du groupe, dont l'image avait été malmenée par les conflits sociaux et l'OPA hostile.

Les investissements ont permis la consolidation, la mise aux normes, la création de nouveaux trains à chaud.

Le deuxième engagement était la transformation de l'activité « emballage », importante à Florange, mais également dans des usines plus petites comme celle de Basse-Indre, spécialisée dans les boîtes de conserve alimentaire. Cette filière *packaging*, qui nécessite un acier de qualité, a dû être réorganisée suite à la fermeture des hauts-fourneaux. Les brames de Dunkerque sont transportés vers Florange, où ils sont transformés en *coils*, ces bobines qui sont ensuite dirigées vers Basse-Indre. Malgré les difficultés, l'activité *packaging* a donc pu être stabilisée.

Troisième engagement : le développement de la recherche sur le site de Maizières-lès-Metz, en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui finance les recherches sur de nouveaux aciers plus solides. En effet, si la Lorraine continue d'être un centre majeur d'aciérie, c'est parce que la qualité de l'acier qui y est produit le rend très attractif pour les constructeurs automobiles, notamment allemands. Cette clientèle est essentielle pour maintenir l'activité en Lorraine. L'usine *Tailored Blanks* d'Uckange, que j'ai déjà évoquée, réalise en particulier les soudures de châssis.

Le projet Ulcos, qui consistait à capter du CO₂ puis à l'enfouir dans le sous-sol de la Meuse, n'a pas vu le jour. En effet, il n'avait fait l'objet d'aucune enquête et d'aucune autorisation. De plus, même si l'enfouissement de CO₂ n'aurait pas eu les mêmes impacts que celui des déchets nucléaires, l'acceptabilité sociale du projet aurait été difficile à atteindre. Cet engagement sur Ulcos était toutefois porteur d'enjeux importants, c'est pourquoi ArcelorMittal a lancé en remplacement le projet de recherche fondamentale LIS, le « Low Impact Steelmaking », qui s'intéresse à la captation du CO₂ et aux possibilités de le réinjecter dans les processus de combustion. Un préfigurateur de ce projet a été construit au pied des hauts-fourneaux de Dunkerque, et différents travaux ont d'ores et déjà été menés, en lien avec l'université de Lorraine et des partenaires privés, grâce au financement de l'Ademe.

L'aspect social des engagements d'ArcelorMittal n'est pas à négliger. J'ai pu lire parfois dans la presse que la fermeture de Florange avait entraîné 2 000 licenciements : c'est faux. Sur les 629 emplois supprimés lors de l'arrêt des hauts-fourneaux, 256 ont fait l'objet de départs à la retraite avec des aménagements, 40 ont fait l'objet d'un départ volontaire, et 333 nouvelles affectations sur le site ont été décidées : aucun salarié n'a donc fait l'objet d'une mesure de licenciement. Ces reclassements et mesures sociales d'accompagnement sont une sorte de constante dans le milieu sidérurgique. La fermeture du site de Florange a également eu des impacts sur les sous-traitants : la DIRECCTE, la chambre de commerce et

d'industrie et le conseil régional de Lorraine avaient mis en place des dispositifs d'aide à ces entreprises. Sur les 200 entreprises sous-traitantes recensées, certaines, spécialisées dans le maintien des hauts-fourneaux, ont déposé le bilan ; d'autres se sont redéployées sur de nouveaux marchés. La fermeture des hauts-fourneaux a donc eu un impact social certain, mais on ne déplore aucun licenciement. La filiale qui, au sein de la filière logistique, acheminait le charbon aux hauts-fourneaux, transportait les déchets et assurait la distribution des produits finis, a connu une baisse d'activité difficile à pallier. Une partie des employés a pu être reclassée, les autres continuent de travailler dans un contexte social tendu.

La poursuite des investissements dans les deux sites côtiers de Dunkerque, qui compte trois hauts-fourneaux, et Fos-sur-Mer, qui en compte deux, vise à renforcer l'ancrage territorial du groupe.

L'an dernier, après 5 ans d'investissements, le groupe devait décider, en fonction du marché et des nouvelles technologies, si les hauts-fourneaux de Florange seraient rallumés. Des études détaillées ont montré qu'une telle solution n'était pas opportune. En effet, il faudrait réobtenir les autorisations administratives liées aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) – cela implique notamment une enquête publique, et donc 18 à 24 mois de procédure, dans un contexte environnemental compliqué – et réaliser des investissements considérables. Même si, dans la situation actuelle, la France est obligée d'importer de l'acier, le rallumage des hauts-fourneaux serait trop onéreux – les chiffres fournis par ArcelorMittal ont été vérifiés par le ministère de l'Industrie. D'ailleurs, une reprise de la production à Florange impliquerait une réorganisation complète du circuit logistique et une baisse de production qui fragiliserait le site de Dunkerque, mais également la nécessité de retrouver du personnel qualifié. Or, nous savons tous que les métiers sidérurgiques, physiquement difficiles, ne suscitent pas énormément de vocations... Sur les 330 reclassés de Florange, environ 150 sont encore en activité, mais pourraient prendre leur retraite au cours des 5 prochaines années ; la capacité de transmission des savoirs est donc faible.

J'ai parfois entendu que j'étais devenu le porte-parole d'ArcelorMittal ! Le constat que je fais est simplement pragmatique : sur certains points, il a fallu exercer des pressions pour qu'ArcelorMittal respecte ses engagements ; aujourd'hui, force est de constater que le bilan est positif.

J'ai réuni à une trentaine de reprises un comité de suivi, dans lequel siégeaient les parlementaires locaux, les élus des intercommunalités concernées, l'État et les organisations syndicales qui l'ont souhaité. Il a permis, tout au long des conflits, de mener un réel dialogue social dans la plus grande transparence. Pour moi, il était en effet très important d'obtenir l'appui des organisations syndicales dans le suivi des engagements, tout autant que d'écouter leurs besoins. Lors des discussions, la CGT a d'ailleurs demandé l'ouverture d'une aciérie électrique, afin d'obtenir rapidement la réduction des nuisances des hauts-fourneaux tout en assurant la production d'un acier de qualité. À Gandrange, elle n'avait pas fonctionné longtemps. Je me suis déplacé au Creusot, où j'ai pu constater qu'elle créait certaines nuisances. De plus, pour fonctionner, ces aciéries nécessitent de grandes quantités de ferraille, qu'il faut acheminer et qui proviennent pour une large part de marchés privés. À ce titre, le « parc aux ferrailles » du Creusot est très impressionnant – il en existe un également à Woippy – : la ferraille y est choisie en fonction du produit fini attendu. ArcelorMittal a réalisé des études et conclu que l'aciérie électrique n'était pas une solution adaptée au site de Florange.

M. Franck Menonville, président. – Lors de notre déplacement à Dunkerque, nous avons pu apprécier la complémentarité des deux sites : la montée en performance de Florange dépend largement de la fourniture en acier par Dunkerque. L'arrivée de combustibles et minerais par la mer et leur acheminement sont à intégrer dans le modèle sidérurgique français.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Dans une logique de filière, la proximité d'un port pour acheminer le minerai et la production d'acier vers les sites de transformation semble une bonne stratégie. Peut-être, monsieur Marzorati, pourrez-vous développer la complémentarité entre les hauts-fourneaux et les aciéries électro-intensives, comme il en existe dans certaines régions ?

Au niveau européen, on est encouragé à s'engager dans la production électro-intensive pour s'éloigner des hauts-fourneaux – même si à l'heure actuelle nous en avons toujours besoin – et aller vers plus de recyclage. On nous a dit qu'environ 4 millions de tonnes de ferraille française étaient aujourd'hui recyclés à l'étranger ! Pour vous, certains sites sont trop importants pour fonctionner sur ce modèle : doit-on distinguer les sites par leur nature ? Pouvez-vous approfondir cette question ?

M. François Marzorati. – Aujourd'hui, on fait de l'acier avec du fer et du charbon. Une cokerie est toujours en activité à Florange, ce qui n'était pas si évident dès lors que les hauts-fourneaux étaient arrêtés. Mais son site est admirablement placé, puisqu'il est desservi par une voie fluviale, une voie ferroviaire, et une voie autoroutière. Cela en fait une véritable plateforme multimodale, très utile à l'acheminement des matériaux et des produits commercialisables. C'est donc un équipement maintenu pour des raisons logistiques, conforté par l'analyse d'ArcelorMittal, mais qui pose beaucoup de difficultés sur le plan environnemental – pollution de la Fensch ou affectant le personnel, notamment.

À Florange, certaines organisations syndicales avaient évoqué une reconversion en aciérie électrique, alors même qu'à Gondrange, cette reconversion avait échoué. Je me suis donc rendu au Creusot, où sont créées de grosses pièces pour le nucléaire. J'ai constaté que ce mode de production créait aussi des nuisances sonores pour le voisinage et nécessitait un tri sélectif de ferrailles, lesquelles sont sélectionnées en fonction de la qualité de l'acier que l'on veut produire. Pour écarter ce projet pour Florange, la direction d'ArcelorMittal a mis en avant le manque de ferraille de qualité au vu des produits qui doivent être réalisés. En outre, le site ne s'y prête pas et nécessiterait de démonter les hauts-fourneaux actuels.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Je vous remercie, monsieur Marzorati, pour l'action qui a été la vôtre durant toutes ces années.

Selon vous, quelles leçons l'État a-t-il tiré de la crise de Florange ? Est-il suffisamment armé et équipé pour traiter de lourds dossiers industriels ? Votre cas, votre désignation pour suivre l'accord entre l'État et un groupe industriel semble singulière : existe-t-il actuellement d'autres cas semblables ? Vous semblerait-il opportun que des personnels soient dédiés à de telles situations ? Pensez-vous que les directions générales des ministères sont suffisamment dotées pour anticiper ce type de risques, appréhender les mutations du secteur et accompagner les projets de restructuration dans l'industrie ? La question environnementale, avec les quotas carbone, et la nécessité de produire un acier propre sont aujourd'hui au cœur des préoccupations ; elles doivent accompagner l'évolution de notre filière sidérurgique.

En Lorraine, à Maizières-Lès-Metz, nous visiterons dans ce but le premier centre mondial de recherche du groupe ArcelorMittal, qui compte 800 des 1300 personnes chargées de la recherche de ce groupe dans le monde. Cette entreprise croit donc à l'avenir de la filière. Savez-vous combien de crédit d'impôt recherche (CIR) ce groupe reçoit chaque année ? Loin de moi l'idée de supprimer les financements, mais c'est au final une recherche privée financée par des fonds publics, nationaux comme européens... Cela pose la question de la sécurisation du retour sur investissement : où les découvertes seront-elles appliquées ? Comment s'assurer que la France et l'Union européenne en bénéficieront ?

Enfin, que représente concrètement l'abandon d'Ulcos au profit du projet LIS ? À quel terme voyez-vous les choses s'améliorer ? Comment aider notre sidérurgie à se décarboner, dans un contexte mondial de surproduction ?

M. Jean-Pierre Vial. – Je tiens tout d'abord à vous féliciter, monsieur le Préfet, pour votre longévité administrative ! Il y a tout juste une semaine, deux fonctionnaires d'un ministère ont présenté un rapport qui, de toute évidence, devrait faire l'objet d'une mission de suivi ; les deux ont décliné la proposition du ministre de mener cette mission, en raison d'un proche départ à la retraite !

M. François Marzorati. – Je suis certes à la retraite, mais toujours partant lorsqu'il s'agit d'être au service de la République ! Cela fait, à mon sens, partie de l'engagement civique des fonctionnaires.

M. Jean-Pierre Vial. – Dans le domaine sidérurgique, les groupes ne sont ni nationaux, ni européens : ils sont mondiaux. Dans l'écosystème économique, il y a à la fois l'industrie et la recherche. Un groupe bien connu qui a quitté depuis longtemps la France et l'Europe, y arrêtant tous ses sites de production, a maintenu son centre de recherche à Grenoble, tirant avantage d'un CIR extrêmement profitable, sans pour autant que les applications de ces recherches profitent à la France. Il n'y a plus d'équilibre.

M. François Marzorati. – Si j'avais pu être accompagné d'experts, cela aurait été utile. La mission était ainsi construite : le Premier ministre m'apportait les éléments dont j'avais besoin, mais je n'avais pas beaucoup d'autres moyens. Les différents rapports d'experts et le rapport de l'Assemblée nationale avaient exploré plusieurs pistes, ils n'avaient d'ailleurs par fermé la porte à la possibilité d'une nationalisation. Dans la lutte contre le *dumping* chinois, qui était une véritable menace, le député européen Édouard Martin a mené une campagne d'information essentielle sur la filière sidérurgique.

Dans le cadre des réflexions sur l'organisation globale, des questions devront être posées sur l'avenir de certains sites, comme celui de Saint-Chély-d'Apcher, qui connaît des difficultés de desserte ferroviaire. ArcelorMittal est la plus importante entreprise sidérurgique au niveau mondial ; en tant qu'entreprise, elle cherche la rentabilité de la production, elle ne peut se permettre d'être philanthrope. Jusqu'ici, en respectant ses engagements, elle a montré sa volonté d'ancrage dans notre pays. Mais anticiper les choix futurs est compliqué.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Avez-vous senti une volonté d'inscrire cet ancrage dans la durée ?

M. François Marzorati. – Ils ont beaucoup investi en France. S'agissant de l'économie circulaire, c'est, aux termes d'un récent communiqué de presse, déjà « une réalité dans [leurs] usines ». Un sous-produit d'ArcelorMittal – le laitier- devient du ciment vert, les

déchets de bois chauffent les bureaux, le CO₂ est traité par microalgues pour produire du biocarburant... Cela est vrai pour les différents sites, et ce sont d'ailleurs les syndicats qui, lors de mes déplacements, m'ont sensibilisé à ces démarches. Il y a donc des avancées considérables en termes d'économie circulaire.

Par ailleurs, le « retour sur investissement » en matière de recherche n'est pas garanti...

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mes interlocuteurs à Bruxelles étaient frileux sur le sujet. Ils s'interrogeaient à la fois sur la nécessité et le risque de financer ces recherches : l'envie de les accompagner est bien présente, mais l'enjeu financier est considérable.

M. François Marzorati. – Il faut absolument qu'ils investissent.

Par exemple, l'usine de Basse-Indre, dans la Loire, fait face à des problèmes de rejet de chrome. Or aujourd'hui, dès qu'un site crée une pollution au niveau local, c'est toute la France qui est informée. Les directions régionales de l'eau, de l'aménagement et du logement, les DREAL, sont très performantes, et sensibilisent les préfets aux procédures à suivre dans de tels cas. Ceux-ci peuvent alors négocier des délais, des investissements, pour résoudre les problèmes. Souvent, les directeurs des sites concernés sont de bonne volonté ; on pourrait souhaiter qu'ils aient davantage de moyens.

La recherche fondamentale est essentielle. Peut-être verra-t-on un jour des hauts-fourneaux fonctionner sans charbon ?

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Nous avons entendu l'association World Steel, ils nous ont dit qu'on s'orientait vers une spécialisation géographique des sites à l'échelle mondiale : des hauts-fourneaux dans certaines parties du monde – les pays en développement, comme l'Inde –, plutôt du recyclage dans d'autres. La Chine, elle, continuera à construire des hauts-fourneaux émettant moins de CO₂ et, parallèlement, à transformer ses centrales électriques fonctionnant au charbon pour aller vers beaucoup plus d'électro-intensif. Un élément du discours de World Steel ne m'a pas du tout rassurée : en Chine, les hauts-fourneaux européens sont montrés en exemple... de la taille qu'il ne faut plus construire ! Nos vieux hauts-fourneaux, avec de petites cuves, ne seraient plus adaptés. En revanche, le recyclage de l'acier se ferait plutôt en Europe et aux États-Unis.

M. François Marzorati. – Ce sont des sujets que je n'ai malheureusement pas pu aborder. Grâce à ma mission, j'ai eu la chance de pouvoir me rendre sur l'ensemble des sites français d'ArcelorMittal, sans rester cantonné en Lorraine. Ce n'était pas forcément évident, et ma grande expérience préfectorale m'a permis de ne pas heurter les représentants de l'État au niveau local, qui disposent d'une compétence juridique pleine et entière sur les sites de leur territoire. Tous ont parfaitement joué le jeu de la transparence et respecté ma mission, et je les en remercie.

M. Franck Menonville, président. – Je vous remercie, monsieur Marzorati.

La réunion est close à 16 h 15.

Jeudi 4 avril 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat

M. Franck Menonville, président. – Nous accueillons M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat au ministère de la transition écologique et solidaire. Son audition, dans le cadre de notre mission d'information sur l'avenir de la sidérurgie, fait suite à celle de M. Sébastien Guérémy, conseiller industrie et innovation au cabinet du ministre Bruno Le Maire. Nous évoquerons aujourd'hui la sidérurgie sous l'angle énergétique, notamment la décarbonisation de la filière. Lors de nos déplacements à Valenciennes et à Dunkerque, nous avons beaucoup abordé les enjeux des quotas de CO₂ et de la compétitivité à l'échelon national comme européen et international, tant de la filière traditionnelle – minerais, charbon – que de la filière électro-intensive.

Nous nous rendons demain en Lorraine sur le site d'ArcelorMittal de Maizières-lès-Metz pour évoquer la recherche et l'innovation et les projets de stockage de CO₂. L'entreprise mène aussi des recherches sur son site de Dunkerque.

M. Laurent Michel, ingénieur général des mines, est passé par la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire) de Lorraine.

M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat. – Et du Nord-Pas-de-Calais !

M. Franck Menonville, président. – Vous avez pu appréhender les enjeux environnementaux et économiques sur le terrain.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Merci d'avoir répondu à notre invitation pour nous éclairer de votre connaissance fine de ce sujet. Je voudrais resituer la liste de nos questions. Nous vous demanderons tout d'abord de nous présenter le bilan carbone de la filière sidérurgique en France, ou ce que vous en connaissez, les niveaux de CO₂ émis, leur tendance depuis quelques années et les résultats atteints par la filière par rapport aux objectifs fixés aux niveaux national et européen. En clair, comment l'industrie sidérurgique est-elle intégrée dans la stratégie climatique française ?

Votre audition sera aussi l'occasion de faire le point sur la place du secteur sidérurgique dans le principal outil de la politique énergétique et climatique européenne, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Pouvez-vous nous expliquer son fonctionnement ? On déduit, dans nos différents échanges, qu'il s'agit d'un point central de l'organisation de cette filière. Comment est-ce utilisé par les industriels ? Nous avons compris que ce système induisait des choix de comportements. Pouvez-vous nous présenter ce marché et les évolutions prévues pour la filière sidérurgique de la quatrième phase, qui s'ouvre en 2020 ? Le traitement réservé à cette filière est-il préférentiel par rapport à d'autres secteurs industriels ? En quoi consiste le mécanisme de compensation carbone mis en place en France ?

Nous nous interrogeons également sur la conciliation de l'augmentation à venir du prix de la tonne de carbone européen et de la compétitivité des entreprises sidérurgiques françaises et européennes. Comment accompagnez-vous la décarbonation du secteur ? Quelles sont les grandes opportunités d'innovation pour la filière sidérurgique et quels types de financements le ministère ou ses opérateurs, voire le programme d'investissement d'avenir (PIA), apportent-ils au soutien à la recherche et au développement dans cette filière ? L'enjeu de l'efficacité énergétique de la filière nécessite de s'interroger sur la place du recyclage.

Ensuite, le coût de l'énergie et le traitement fiscal des industries électro-intensives pourraient être abordés. Comment le prix de l'énergie, en particulier de l'électricité, a-t-il évolué ces cinq dernières années en France et quelles sont les perspectives ? La visibilité dont disposent les entreprises du secteur en matière d'évolution des coûts de l'approvisionnement en électricité vous paraît-elle suffisante ? Cette question est revenue systématiquement lors de nos visites. Plusieurs réductions ou exemptions fiscales existent pour les industries électro-intensives, comme l'exonération partielle de contribution au service public de l'électricité (CSPE). Quel est le coût pour l'État de ces différents mécanismes de soutien ?

Enfin, nous pourrions nous projeter vers l'avenir. Compte tenu des mutations en cours de la transition écologique – nous pensons au déploiement des énergies renouvelables, de la voiture électrique –, les besoins en termes d'acier vous paraissent-ils amenés à évoluer ?

Ces divers points nous sont apparus lors de notre première série de visites et d'auditions.

M. Laurent Michel. – Ces sujets sont importants en général et pour l'industrie sidérurgique en particulier. Je tenterai de répondre à l'ensemble de vos questions mais vous enverrai une contribution écrite complémentaire.

Je précise d'emblée que les émissions de CO₂ des grosses industries s'inscrivent dans un cadre très européen.

Les processus sidérurgiques sont par nature consommateurs d'énergie, dans certains cas carbonée, fossile. Les émissions sont soit dues à des *process*, tels que les réductions de minerai en raison de l'usage de charbon ou de coke de pétrole, soit dues à la production de chaleur à partir de chaudières à gaz ou au charbon.

La sidérurgie française a émis environ 19 millions de tonnes de CO₂ en 2017, soit 4 % des émissions françaises totales tous secteurs confondus. Ce chiffre est stable depuis 2011. Il avait connu une forte décroissance avant, en raison, en particulier, de la fermeture des hauts fourneaux de Florange. Cette stabilité traduit une légère amélioration des procédés car la production est plutôt en hausse.

L'industrie sidérurgique française est assujettie au SEQUE, qui existe depuis le début des années 2000 et consiste à considérer qu'au-dessus d'un certain volume de production, il faut compenser les émissions de CO₂ engendrées. Il y a toujours eu une allocation gratuite de quotas. Au tout début, on calculait les quotas en fonction de la production historique. Le système s'est affiné pour mieux refléter la production. Au fil des périodes successives, qui durent entre cinq et dix ans, un objectif de diminution a été inscrit, pour chaque nouveau cycle. Le système a été bâti sur l'idée qu'il fallait encourager la baisse des émissions en récompensant ceux qui émettaient moins de CO₂ que leur allocation. Ainsi,

ils ont été autorisés à revendre leurs quotas non utilisés à ceux qui ne parvenaient pas à réduire leurs émissions. Le but était de valoriser les efforts.

Les allocations de quotas gratuits ont été supprimées pour certains secteurs dont celui de la production d'électricité. Les industriels ont alors dû acheter des quotas aux enchères. Il existe en effet deux gros paquets de quotas : ceux qui sont gratuits et ceux qui sont vendus aux enchères. L'industriel qui n'a pas assez de quotas gratuits peut en acheter sur le marché des enchères ou de gré à gré.

Cette architecture a évolué dans le temps – une quatrième période débutera en 2021 – afin de répondre à la faiblesse du système précédent qui avait généré des quotas excédentaires, notamment en raison du manque de rapidité du calage sur l'évolution de la production. Lors de la troisième période, c'est-à-dire actuellement, l'allocation de quotas gratuits à des entreprises qui ne produisent plus a été corrigée.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Ces quotas gratuits sont-ils pluriannuels ?

M. Laurent Michel. – En effet, mais chaque année les industriels doivent rendre des quotas. Ils sont calculés année par année, dans un système pluriannuel.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Donc chaque année, on peut changer le nombre de quotas gratuits. Des interlocuteurs nous ont dit que certains groupes conservaient, dans leurs quotas globaux, les quotas d'entreprises fermées ou vendues entretemps.

M. Laurent Michel. – Au cours de la deuxième période, on a constaté certains dysfonctionnements. On a conservé un mécanisme d'ajustement *ex post* qui pâtissait d'un décalage d'environ deux ans. La réduction de production, voire la fermeture de certains sites aux alentours de la grande crise de la sidérurgie de 2008, n'a pas entraîné d'adaptation immédiate de la délivrance de quotas gratuits. La stabilité offre de la lisibilité, mais elle ne colle pas à la réalité. Dans certains sous-secteurs, la production a beaucoup diminué et l'allocation de quotas n'a pas suivi. Au cours de la période actuelle, ce cas de figure n'existe pratiquement plus.

Il est prévu qu'au cours de la quatrième période – c'est déjà en partie le cas au cours de la troisième –, que la référence de calcul des émissions, secteur par secteur, baisse chaque année en fonction d'une analyse scientifique et technique des progrès. Si l'on estime que tel secteur progressera de 1,5 point, les entreprises qui recevaient 100 ne recevront plus que 98,5.

L'évolution du système des quotas gratuits a conduit à favoriser les entreprises soumises à la concurrence extra-européenne. Ainsi, le secteur de l'électricité, qui ne peut pas se délocaliser, n'en reçoit pas.

Dans le système actuel, la période est pluriannuelle. Celui qui détient 120 de quotas en 2019 mais n'utilise que 100 peut garder 20 pour 2020. À la fin de la première période, les quotas d'avance ont été annulés car il y en avait trop, mais entre la troisième période et la quatrième, le report sera possible afin de ne pas pénaliser ceux qui ont pris de l'avance.

En résumé, les quotas gratuits sont distribués en fonction de l'exposition à la concurrence extra-européenne et du *benchmark*, ou référentiel, du secteur.

Pour mieux coller aux évolutions de l'activité, une réserve de stabilité sera créée pour la prochaine période. Si l'activité augmente beaucoup, des quotas pourront être sortis de la réserve afin de stabiliser les prix.

L'industrie européenne devant émettre moins, le volume de quotas, tant gratuits que mis aux enchères, diminuera petit à petit.

M. Dany Wattebled. – Les autres pays, par exemple la Chine, sont-ils soumis à un système de quotas ?

M. Laurent Michel. – Les quotas existent en Amérique du Nord, avec des marchés entre États américains et provinces canadiennes. La Chine a créé sept marchés régionaux expérimentaux. Le but est d'amener tout le monde jusqu'aux objectifs de l'accord de Paris, en construisant non un système mondial unique, ce qui prendrait 150 ans, mais des marchés régionaux.

Au-delà de l'allocation de quotas gratuits aux entreprises qui subissent la concurrence extra-européenne, la France défend soit une taxe carbone aux frontières, soit des mécanismes de quotas. Selon le principe d'inclusion carbone, celui qui importe du ciment ou de l'acier d'une zone géographique où un système de quotas équivalent au nôtre s'applique, n'aura pas à se soumettre à de nouveaux quotas ; il sera en revanche contraint si ce n'est pas le cas. Cette position ne fait pas encore consensus. Le système ne pourrait s'appliquer que pour des productions comparables. Pour le ciment ou l'acier, c'est possible puisque le référentiel est commun. L'inclusion carbone pourrait remplacer les quotas gratuits.

M. Franck Menonville, président. – On nous a rapporté des différences d'appréciation de la mise en place des quotas selon les pays européens.

M. Laurent Michel. – La première vertu du système est d'être européen. Au tout début, il était basé sur les émissions historiques. Maintenant, le référentiel est européen, sans interprétation possible. Il n'empêche que, comme pour toute réglementation, il existe des cas particuliers et des divergences d'interprétation. Nous remontons les déclarations à la Commission européenne, qui assure un rôle de supervision et d'animation des échanges. Nous veillons également à être vigilants. Un industriel m'a dit qu'il était mieux traité outre-Rhin. La situation est provisoire car l'année prochaine, l'Allemagne s'alignera sur notre interprétation.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – La compensation est sans doute différente entre les pays.

M. Laurent Michel. – La sidérurgie a obtenu une réduction bien plus faible que d'autres secteurs de son niveau de référence, de l'ordre de - 0,2 % par an, alors qu'elle peut atteindre - 2,1 % ailleurs. C'est un traitement plutôt favorable. En revanche, les quotas gratuits pour les émissions de torchage du gaz, qui n'ont pas de justification technique, disparaîtront à partir de 2026.

La compensation des coûts indirects du CO₂ se répercute de façon croissante dans le prix de l'électricité. Les textes européens autorisent les États à apporter une compensation aux grandes industries qui achètent de l'électricité. Dans un térawattheure d'électricité, le coût du CO₂ est d'environ 4 millions d'euros, que l'État peut décider de compenser à une certaine hauteur, à sa discrétion. En France, cela a été mis en œuvre au cours du mandat présidentiel

précédent, dans la loi de finances pour 2016. En 2017, 140 millions d'euros de compensation ont été versés aux industriels français concernés. Le taux de compensation peut varier, mais au sein d'un cadre déterminé. En France, nous essayons de refléter le prix ouest-européen du CO₂ dans l'électricité.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le montant de la compensation est-il propre à chaque entreprise ?

M. Laurent Michel. – Oui en effet, sur la base d'une méthode commune.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Est-il possible de nous fournir ce montant pour chaque entreprise, dans le secteur de la sidérurgie ?

M. Laurent Michel. – Je pourrai vous donner ce prix pour le secteur mais je ne suis pas sûr de pouvoir vous le donner pour chaque entreprise. Ce montant a été de 140 millions d'euros pour l'ensemble de l'industrie française en 2017. La compensation est indépendante des quotas de CO₂. Elle est basée sur la consommation d'électricité, qui est par exemple très forte chez les producteurs d'aluminium.

M. Franck Menonville, président. – Cette compensation est-elle calée jusqu'en 2021 ?

M. Laurent Michel. – Cette disposition est inscrite chaque année en loi de finances. Le prix du CO₂ dans l'électricité est géré par le ministère de l'économie et des finances, mais de mémoire, la même méthode est utilisée depuis le début de cette mesure.

M. Franck Menonville, président. – Ce mode de calcul est dissocié des périodes de quotas d'émission, dont la prochaine commence en 2021.

M. Laurent Michel. – En effet. Toutefois, si le gouvernement français reste attaché à ce principe, à partir de 2021, le cadre européen changera un peu.

Mme Angèle Prévile. – Sous quelle forme cette compensation est-elle versée aux entreprises ?

M. Laurent Michel. – C'est une subvention de l'État versée simplement – ce n'est pas un crédit d'impôt – ordonnancée par la direction générale des entreprises.

La rapporteure m'a interrogé sur l'innovation et le financement de la recherche et du développement : le volume de quotas décroîtra en fonction des évolutions incrémentales qui amèneront des progrès technologiques. L'enjeu de la sidérurgie est d'innover drastiquement dans ses procédés, y compris non énergétiques. Certains projets portent sur le recyclage des gaz de haut fourneau, l'électrification du procédé d'agglomération ou l'utilisation d'hydrogène dans les hauts fourneaux. Ce sont des innovations de rupture. Des programmes de soutien à l'innovation existent en France et en Europe. Le PIA, en particulier dans son action « Démonstrateurs » opérée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), finance notamment le projet Ulcos (*Ultra Low Carbon Dioxyde Steelmaking*) en Lorraine ainsi que des projets sur le recyclage de gaz de haut fourneau et les procédés de recirculation des fumées en agglomération de minerai de fer à Fos-sur-Mer. Le programme équivalent à l'échelon européen est le programme H2020, jusqu'en 2020, qui sera ensuite remplacé par le programme Horizon Europe. Il existe également un fonds pour l'innovation alimenté par une partie des recettes de la vente de quotas de CO₂. Les entreprises

de la sidérurgie ont présenté beaucoup de projets – c’est le cas d’ArcelorMittal. Il s’agit non seulement de compenser un coût à l’instant T mais également d’inventer des procédés moins polluants.

J’en viens au coût de l’énergie. Le prix de l’électricité est la somme du prix de production de l’électron, des coûts globaux de gestion des réseaux et des taxes. Il est globalement européen, ou correspond au moins à la zone ouest-européenne, et a tendance à s’équilibrer, même s’il connaît des variations selon les pays. L’élément le plus volatil est le prix de production, qui a connu une forte baisse jusqu’en 2016 puis une hausse. En tarif de base, on est passé de 43 euros le mégawattheure en 2013 à 36 euros en 2016 et à environ 50 euros aujourd’hui.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – On en constate l’impact sur une économie extrêmement consommatrice d’électricité. La visibilité de l’approvisionnement revêt une importance majeure. Or, la filière sidérurgique fonctionne avec des contrats d’approvisionnement d’une durée très limitée. Qu’en pensez-vous et quelles sont les perspectives ?

M. Laurent Michel. – Il existe une particularité française : l’accès régulé à l’électricité nucléaire historique (Arenh). EDF est obligée de vendre à 42 euros du mégawattheure une partie de sa production à des fournisseurs alternatifs. C’est un amortisseur. Dans d’autres pays, les tarifs baissent et augmentent davantage qu’en France. Il existe aussi le contrat Exeltium, selon lequel les clients bénéficient d’un prix garanti sur plusieurs années en échange d’un important règlement financier *ex ante*. Évidemment, un prix garanti pendant cinquante ans sera plus élevé qu’un prix spot, qu’il s’agisse de haricots ou de pétrole. L’Arenh dure jusqu’en 2025. Le Président de la République a demandé une réflexion sur l’après, afin que le consommateur français, qu’il s’agisse d’une entreprise ou d’un particulier, bénéficie d’une certaine visibilité et stabilité.

Nous avons toujours plaidé pour que les gros consommateurs industriels puissent signer des contrats de long terme avec des fournisseurs. La Commission européenne n’y est pas très favorable, craignant que le France n’avantage son plus producteur historique. Le nouveau cadre européen des marchés de l’électricité, en cours de finalisation, a inclus des phrases importantes, dans ses considérants, sur l’intérêt des contrats de long terme pour l’industrie. Le regard politique symbolique a un peu changé. Néanmoins, tous ces contrats devront être soumis à l’appréciation des autorités chargées de la concurrence.

Dans des pays plus en avance que nous, tels que les États-Unis, ce système existe pour le renouvelable *via* les *power purchase agreements* (PPA) selon lesquels un industriel achète moins cher de l’énergie, et à l’avance, à un fournisseur qui a un projet de production. On verra des contrats de ce type se nouer sur l’éolien en mer, qui a de gros besoins d’investissement. Les prix bas intéressent les investisseurs. Il ne faut toutefois pas sous-estimer la difficulté : rien ne garantit, à la signature, que les entreprises soient encore là dans quinze ans.

Mme Angèle Prévile. – Pouvez-vous en dire davantage sur le financement partiel par les quotas du fonds d’innovation ?

M. Laurent Michel. – Le revenu des enchères est réparti entre chaque État, l’Union européenne et les pays d’Europe de l’Est afin qu’ils modernisent leur système énergétique. Je vous donnerai les ratios.

L'exonération de CSPE représente 1,4 milliard d'euros, pour l'ensemble des gros consommateurs. Je vous donnerai par écrit le montant pour la sidérurgie.

Les grosses entreprises jouissent d'une réduction du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (Turpe) en échange de plans d'efficacité énergétique. Ce mécanisme est vertueux puisque conditionné à des économies d'énergie.

Il existe aussi les mécanismes d'interruptibilité et d'effacement, qui donnent aux gros industriels une ressource garantie en échange d'un service lors de pics de demande.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pourrez-vous répondre ultérieurement aux questions complémentaires que nous pourrions vous envoyer ?

M. Laurent Michel. – Bien entendu et je vous enverrai une contribution écrite.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Merci beaucoup. C'est un sujet complexe sur lequel nous avons besoin d'être éclairés avec précision.

M. Franck Menonville, président. – Merci. Nous devons arrêter cette audition pour permettre aux membres de la mission d'assister à la séance de questions d'actualité au Gouvernement.

La réunion est close à 15 heures.

Jeudi 11 avril 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Pierre Chabrol, chef du bureau Multicom 1 (Politique commerciale, stratégie et coordination) de la Direction générale du Trésor, de Mme Virginie Reiss et de MM. Alexis Sahaguian et François Bazantay, adjoints au chef du bureau (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 55.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 8 AVRIL ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 10 avril 2019

à 10 h 45

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), sur la 5G et les travaux récents de l'Arcep.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 45

Salle René Monory

à 9 h 45 :

- Communication du Président Christian Cambon sur le contrôle de la mise en application des lois (année parlementaire 2017-2018).

à 10 heures :

- Audition de Mme Anne-Marie Descôtes, ambassadrice de France en Allemagne sur la relation franco-allemande, en vue de la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle.

à 11 h 15 :

- Audition de M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France sur la relation franco-allemande, en vue de la ratification du traité d'Aix-la-Chapelle (captation vidéo).

Commission des affaires sociales

Mardi 30 avril 2019

à 13 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission (n° 441, 2018-2019) sur la proposition de loi n° 417 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé.

Jeudi 2 mai 2019

à 13 h 30

Salle A213 - 2ème étage Est

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements de séance sur le texte de la commission (n° 441, 2018-2019) sur la proposition de loi n° 417 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 9 avril 2019

à 14 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, sur le projet de loi n° 323 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, pour une école de la confiance.

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 15

Salle 1/2 Clemenceau - côté écran

- Nomination de rapporteurs sur :

. le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse (sous réserve de son dépôt par le Gouvernement sur le Bureau du Sénat) ;

. la proposition de loi n° 381 (2018-2019) de Mme Dominique Vérien et plusieurs de ses collègues visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du Patrimoine.

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 404 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

- Communication de Mme Sylvie Robert sur la question des coûts de sécurité pour les festivals.

- Audition conjointe de M. Peter Boudgoust, président du Groupe ARTE, et Mme Véronique Cayla, présidente du directoire de ARTE France (captation vidéo).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 30

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

- Examen des amendements de séance, d'une part, sur le projet de loi n° 274 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement et, d'autre part, sur le projet de loi organique n° 275 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (M. Jean-Claude Luche, rapporteur).

- Demande de saisine pour avis sur le projet de loi n° 404 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

- Désignation de rapporteurs.

Commission des finances

Mercredi 10 avril 2019

à 9 h 30

Salle n° 131

à 9 h 30 :

- Contrôle budgétaire – Communication de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon

à 10 h 30 :

- Audition commune de MM. Boris Cournède, chef-adjoint de la division des finances publiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Michel Didier, président du comité de direction de Rexecode, Jonathan Goupille-Lebret, chercheur en économie à l'École normale supérieure de Lyon, et Luc Jaillais, co-président de la commission fiscalité du patrimoine de l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF), sur la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) (ouverte à la presse – captation vidéo).

à 15 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité.

Jeudi 11 avril 2019

à 11 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Rodolphe Gintz, directeur général des douanes et des droits indirects.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 30 avril 2019

à 9 h 30

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 260 (A.N., XVe leg.) portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française et du projet de loi organique n° 259 (A.N., XVe leg.) portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

- Examen du rapport de M. Dany Wattebled et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 285 (2018-2019) tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires, présentée par M. Alain Marc et plusieurs de ses collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 29 avril 2019 à 12 heures

- Examen des amendements sur le texte n° 444 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 385 (2018-2019) et sur le texte n° 445 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi organique n° 386 (2018-2019) visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, présentées par M. Alain Richard et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Arnaud de Belenet).

à 16 heures

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 444 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 385 (2018-2019) et sur le texte n° 445 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi organique n° 386 (2018-2019) visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, présentées par M. Alain Richard et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Arnaud de Belenet) ;

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 446 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 384 (2018-2019) portant reconnaissance du crime d'écocide, présentée par M. Jérôme Durain, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Marc Daunis, Patrick Kanner et plusieurs de leurs collègues (rapporteur : Mme Marie Mercier).

Jeudi 2 mai 2019

à 10 h 30

Salle Médicis

Ouverte à tous les sénateurs – Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Vincent Segouin et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 215 (2018-2019) tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes, présentée par Mme Agnès Canayer et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Amélioration commission), est fixé au : Lundi 29 avril 2019 à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 11 avril 2019

à 9 h 30

Salle RD 204

- Réunion conjointe avec une délégation du Sénat italien.

Mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions

Mardi 9 avril 2019

à 16 h 30

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Laurie Boussaguet, professeure des universités, politologue, auteure d'une thèse sur le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre.

- Audition de Mme Agnès Le Brun, maire de Morlaix représentant l'Association des maires de France (AMF).

Mission d'information sur les enjeux de la filière sidérurgique dans la France du XXIème siècle : opportunité de croissance et de développement

Jeudi 11 avril 2019

à 14 heures

Salle n° 261

- Audition de M. Pierre Chabrol, chef du Bureau MULTICOM 1 (Politique commerciale, stratégie et coordination) de la Direction générale du Trésor, de Mme Virginie Reiss et de MM. Alexis Sahaguian et François Bazantay, adjoints au chef du Bureau.

Mission d'information portant sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation

Mardi 9 avril 2019

à 17 heures

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition commune de MM. Jean-Louis Fenart, membre du conseil d'administration de la Coordination rurale 62, Baptiste Gatouillat, vice-président des Jeunes Agriculteurs, et Joël Limouzin, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et de Mme Cécile Muret, secrétaire nationale de la Confédération paysanne.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

Mardi 9 avril 2019

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance sur le projet de loi n° 382 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au jeudi 4 avril 2019 à 12 heures.