

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 7665

- *Place de l'agriculture française dans le monde - Présentation du rapport d'information du groupe d'études « Agriculture et alimentation »..... 7665*
- *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 - Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances 7671*
- *Table ronde dans le cadre du suivi de la mise en application des mesures de la loi Égalim 7682*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 7703

- *Audition de S.E. M. Xavier Driencourt, ambassadeur de France en Algérie (ne sera pas publié) 7703*
- *Emergence de la Colombie - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement) ... 7703*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7705

- *Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission 7705*
- *Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission 7732*
- *Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission 7747*
- *Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission 7761*
- *Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire..... 7773*
- *Conséquences de la fraude documentaire sur la fraude sociale – Examen du rapport d'information..... 7773*
- *Questions diverses..... 7781*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 7783

- *Communication sur les conseillers techniques et sportifs (CTS) 7783*

- *Projet de loi pour une école de la confiance – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire* 7784
- *Parcoursup - Audition de M. Bastien Brillet, rapporteur général de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), et de Mme Christelle Guichard, secrétaire générale* 7784

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 7791

- *Audition de M. Sébastien Soriano, Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) (publié ultérieurement)* 7791

COMMISSION DES FINANCES..... 7793

- *Rapport annuel de l'AMF - Audition de M. Robert Ophèle, président de l'AMF*..... 7793
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, sur l'exécution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »* 7806

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 7821

- *Proposition de loi relative à l'accès effectif et direct des petites et moyennes entreprises à la commande publique – Examen du rapport et du texte de la commission* 7821
- *Échange de vues sur la nomination des rapporteurs et le sort des propositions de loi d'origine sénatoriale*..... 7824
- *Audition de M. Jean-Raphaël Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques* 7826
- *Proposition de loi créant un statut de l'élu communal – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7836
- *Désignation de rapporteurs* 7847
- *Proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales – Examen du rapport et du texte de la commission* 7847
- *Proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat - Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7858
- *Proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat – Examen du rapport et du texte (articles 1^{er}, 8, 13, 14, 15 et 17) de la commission*..... 7874
- *Proposition de loi visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales - Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission* 7880

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 7887

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet 7887*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE 7895

- *Audition de Mme Claire Landais, secrétaire générale du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), de M. Julien Barnu, conseiller pour les questions industrielles et numériques, et de M. Gwenaél Jezequel, conseiller pour les relations institutionnelles 7895*
- *Audition de M. Thierry Breton 7905*
- *Audition de M. Henri Verdier, ambassadeur du numérique 7917*
- *Audition de Mmes Pauline Türk, professeur de droit public à l'université Côte d'Azur et Annie Blandin, professeur à l'IMT Atlantique – Telecom Bretagne, membre du Conseil national du numérique (sera publié ultérieurement) 7927*
- *Audition de représentants de la commission d'éthique sur la recherche en sciences et technologies du numérique d'Allistene, l'alliance des sciences et technologies du numérique: MM. Jean-Gabriel Ganascia, Eric Germain et Claude Kirchner 7927*

MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION... 7939

- *Audition commune de MM. Philippe Laurent, maire de Sceaux, secrétaire général de l'AMF, Daniel Benquet, maire de Marmande et président de Val de Garonne agglomération, membre du conseil d'administration de l'AdCF, et Lionel Quillet, vice-président du département de la Charente-Maritime, membre de l'ADF 7939*

MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈ SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT 7951

- *Audition de MM. Jean-François Carencu, président, Christophe Leininger, directeur des marchés et de la transition énergétique et Mme Olivia Fritzinger, chargée des relations institutionnelles de la Commission de régulation de l'énergie 7951*
- *Audition de Mme Marie-Pierre Mescam, présidente de la filière métal de la Fédération Professionnelle des Entreprises du Recyclage (Federec) 7962*
- *Audition de M. Ludovic Weber, directeur général de Saint-Gobain Pont-à-Mousson 7971*
- *Table ronde sur les politiques publiques en présence du Délégué interministériel aux restructurations d'entreprises, du Secrétaire général du Comité interministériel de restructuration industrielle et du Délégué aux Territoires d'industrie 7979*
- *Audition de M. Xavier Bertrand, président de la région Hauts-de-France (sera publié ultérieurement) 7997*

- *Audition de M. Philippe Darmayan, président de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) (sera publié ultérieurement)..... 7997*
- *Audition de M. Jean Rottner, président du conseil régional du Grand Est 7998*

Mission d'information « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? »..... 8007

- *Audition commune autour de Mme Elodie Trauchessec, chargée des mobilités émergentes au service Transports et Mobilité (Ademe), et de M. Dominique Mignot, directeur du département Transport, Santé et Sécurité (Ifsttar)..... 8007*
- *Audition de MM. Édouard Hénaut, directeur général France, et Laurent Mazille, directeur des relations institutionnelles, de Transdev Group..... 8021*
- *Audition de M. Frédéric Baverez, directeur exécutif France, et Mme Anne Lieure, directrice des relations institutionnelles, de Keolis..... 8028*
- *Audition commune de France Urbaine et de l'Assemblée des communautés de France (sera publié ultérieurement)..... 8033*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES » 8035

- *Audition de M. Augustin de Romanet, Président-directeur général du groupe Aéroports de Paris..... 8035*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 3 JUIN ET A VENIR..... 8047

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 28 mai 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Place de l'agriculture française dans le monde - Présentation du rapport d'information du groupe d'études « Agriculture et alimentation »

Mme Sophie Primas, présidente. – Laurent Duplomb, président du groupe d'études « Agriculture et alimentation », nous présente le rapport d'information sur la place de l'agriculture française dans le monde.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Notre groupe d'études s'est fixé pour cap d'établir une sorte de photographie de l'agriculture française à l'instant « t 0 » c'est-à-dire en ce début d'année 2019. Il s'agit d'un bilan économique non exhaustif de l'agriculture française pour savoir comment celle-ci se positionne sur les marchés mondiaux et connaître les grandes tendances auxquelles elle est confrontée.

Ce bilan nous rappelle l'histoire qui a façonné le modèle agricole français, à savoir un partage des rôles entre la France, qui devait nourrir l'Europe, et l'Allemagne, qui devait fournir la machine-outil. Jusqu'à peu, la France a toujours été une puissance agricole de premier plan. La production agricole française représente après tout 17 % de la production européenne. L'excédent agricole est le troisième excédent national, après l'aéronautique et la chimie.

Toutefois, des éléments alarmants se font jour. La production française stagne en volume, alors que celle de nos partenaires européens augmente de façon importante. L'excédent commercial, encore positif aujourd'hui, risque à terme de disparaître si nous n'y prenons pas garde. Les importations de produits agricoles augmentent. Qui plus est, beaucoup d'entre elles ne répondent pas aux normes que nous imposons à nos produits.

La question suivante qui en découle est donc la suivante : la France est encore un leader mondial, certes, mais pour combien de temps encore ?

Elle est le leader européen de la production agricole, devant l'Allemagne et l'Italie, avec 72,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires au niveau agricole. Elle est toujours première pour certaines productions – céréales, vins, pommes de terre... –, mais elle connaît une érosion importante de son potentiel productif.

La part des agriculteurs ou d'emplois liés à l'agroalimentaire dans la population active est passée de 12 % à 5,5 % en 40 ans. L'enjeu du renouvellement des générations n'a jamais été aussi important : un tiers des agriculteurs a plus de 55 ans.

La surface agricole utile française a diminué de près de 17 % en 60 ans. C'est l'équivalent de la région Grand-Est. Ce constat est valable pour toute l'Europe, mais ce n'est pas le cas du Brésil ou de la Chine, dont la surface agricole utile (SAU) a augmenté, alors que les États-Unis et la Russie ont su maintenir la leur.

La production stagne depuis la fin des années 90. On note une baisse importante de la production de viande depuis 20 ans. La production de lait est égale à celle de 1984, mais elle est produite avec la moitié du cheptel de vaches laitières. Les céréales plafonnent tant en surfaces qu'en rendements.

Dans le même temps, la France perd de manière importante des parts de marché : elle est reléguée au sixième rang des puissances exportatrices mondiales, avec seulement 4,5 % des parts de marché mondial. Elle est le pays qui a connu la baisse la plus importante depuis 2000. L'Allemagne et les Pays-Bas ont su, quant à eux, préserver leurs parts de marché. De nouvelles puissances entrent dans le jeu de la production agricole : Pologne, Brésil, Chine ou Inde.

L'excédent commercial agricole est menacé de disparition du fait de la concurrence européenne. Entre 2011 et 2017, il a été divisé par deux. À ce rythme, la France connaîtra son premier déficit commercial agricole en 2023.

Plusieurs raisons expliquent cette diminution. Ainsi, 70 % de cette érosion s'explique surtout par des effets compétitifs négatifs, au premier rang desquels le *dumping* social des pays européens concurrents. Le coût horaire du travail est 1,7 fois plus élevé qu'en Espagne et 1,5 fois plus élevé qu'en Allemagne dans les cultures maraîchères. Cela se traduit également par un écart de compétitivité de près de 10 centimes au kilo entre le porc français et le porc allemand.

Par ailleurs, depuis 2016, les coûts de production connaissent en France une inflation élevée comprise entre +4 et +7% qui concerne l'alimentation animale, les engrais, les produits phytopharmaceutiques ou encore l'énergie. Et la loi Égalim ne permettra pas d'endiguer cette tendance.

La fragilité de nos industries agroalimentaires explique aussi ce phénomène : recul du taux de marge, baisse tendancielle du taux d'autofinancement, donc des investissements. La surréglementation accrue, notamment la surtransposition de directives européennes, accentue ce phénomène. Pour l'OCDE, la France est bien plus exigeante que les autres pays européens en matière de normes environnementales. La faible structuration de certaines filières empêche l'élaboration de toute stratégie permettant la conquête de nouveaux marchés.

Tout cela a pour conséquence le recours massif à des produits agricoles et alimentaires importés. Or ces produits pourraient être produits en France, certains l'étaient même auparavant. Depuis 2000, les importations ont augmenté de 87 %, tandis que les exportations n'ont crû que de 55 %. Ce quasi-doublement aboutit à des chiffres très impressionnants selon les filières. Près d'un fruit ou légume sur deux consommés en France est importé. De même, 25 % de la consommation de porc français provient d'importations. Les chiffres sont encore plus dynamiques pour la volaille : alors que la part des produits importés dans la consommation française de volaille n'était que de 13 % en 2000, elle est désormais de 34 %. Les importations de produits laitiers n'ont pas été épargnées par ce phénomène, notamment en beurre et fromages, alors même que la France est un grand producteur de ces produits.

Des doutes pèsent en outre sur la qualité sanitaire des produits importés. Lors d'un contrôle physique sur les denrées alimentaires – c'est-à-dire un contrôle poussé avec parfois des prélèvements sur les produits –, les taux de non-conformités, constatés par les services compétents, des importations alimentaires aux normes françaises fluctuent, selon les produits,

entre 8 et 12 % des denrées alimentaires importées. Or ces contrôles sont parfois connus à l'avance. Par conséquent, les taux sont sans doute minorés quand on songe aux produits alimentaires pour lesquels on sait que les contrôles sont très rares. Par exemple, d'après les données de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) transmises à la Cour des comptes qui concernent les contrôles effectués de manière aléatoire sur tous les produits alimentaires importés à base de viande, y compris en provenance de l'Union européenne, les chiffres montent à près de 25 % des produits alimentaires importés ne respectant pas les normes françaises.

Au total, on estime qu'entre 10 % et 25% des produits importés en France pourraient ne pas respecter les normes françaises. Cela pourrait représenter 5 à 10 milliards d'euros de produits illégaux vendus en France chaque année. Cette concurrence déloyale entraîne une baisse drastique des prix des produits agricoles vendus en France, ce qui pénalise la production française. Sans parler des risques sanitaires pour les consommateurs.

Quels défis doit dès lors relever l'agriculture française sur le marché mondial ?

Vouloir sauver l'agriculture française par la montée en gamme est une illusion, d'autant que nos concurrents européens ne sont pas sur la même logique et ne vont pas faiblir. Cela ne règle pas le problème des importations, lesquelles concernent surtout les produits bas de gamme et la consommation hors foyer.

Malgré tout, des opportunités existent. Ainsi, 90 % des exportations françaises sont concentrés sur 30 pays. Il en reste donc 150 sur lesquels nous pourrions ouvrir notre capacité exportatrice, surtout en Afrique et en Asie.

En outre, avec l'explosion de la démographie, la croissance de la demande alimentaire va sans doute être très forte. L'augmentation du pouvoir d'achat tirera la demande alimentaire vers des produits plus caloriques, c'est-à-dire plus riches en matières grasses et en protéines. Il faut par conséquent saisir cette opportunité et se rappeler que le revenu d'un agriculteur français est composé par le prix payé par la grande distribution, le soutien de la PAC, mais aussi par les exportations pour une part importante.

Depuis 1990, jamais les indicateurs n'ont été aussi alarmants en France : stagnation de la production, baisse du nombre d'agriculteurs et de la surface agricole, concurrence accrue... En outre, un jour par semaine, les Français consomment intégralement des aliments préparés à base de produits étrangers. Et durant cette journée, il consomme sans doute un repas entier avec des aliments ne répondant pas aux normes françaises.

Ces éléments, il faut en tenir compte pour organiser l'avenir de la politique agricole commune, mais aussi revoir notre réglementation. J'en appelle à la proposition de résolution prise par le Sénat lors de nos débats sur le traité de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande en faveur de la réciprocité et d'un meilleur équilibre entre ce que nous imposons à nos producteurs et ce que nous devrions imposer aux produits importés.

Chaque fois que nous prenons une décision, il nous faut prendre en compte l'intérêt stratégique d'une politique agricole véritablement commune. Moins elle le sera, plus elle mettra en évidence les différences de compétitivité entre les pays et cela se traduira en France par plus d'importations.

Il ne faut pas négliger les impératifs de compétitivité. N'appréhender le problème des revenus agricoles que par le prisme des GMS (grandes et moyennes surfaces) ne rend pas compte de la réalité. Avant d'édicter toute nouvelle norme, il faut mesurer que ce qu'elle fera perdre à un agriculteur français, elle le fera gagner à un agriculteur étranger, car elle accentuera les différences de compétitivité entre les pays.

La France possède des atouts agricoles considérables. Nous devrions nous en souvenir au moment où notre pays se trouve à la croisée des chemins. À force de clouer au pilori l'agriculture française, nous risquons de consommer de plus en plus de produits étrangers.

Ce rapport montre que la France a d'indéniables opportunités : non seulement la capacité des producteurs à reconquérir des parts de marché national, mais aussi celle d'exporter notre savoir-faire et notre alimentation de qualité. Pour cela, il faut que notre pays retrouve la fierté de son agriculture.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci de ce plaidoyer pour l'agriculture.

M. Pierre Cuypers. – Le sucre est un sujet d'actualité. La crise que nous traversons découle d'une disposition communautaire consistant à libéraliser les marchés et à supprimer les quotas. Nos entreprises sucrières se sont vues racheter par des entreprises étrangères, qui envisagent de les fermer d'ici à 2020. C'est le cas de quatre ou cinq usines, ce qui entraînera la disparition de bassins de production de plantes saccharifères.

Il s'agit là d'une désorganisation considérable de l'économie et de l'aménagement du territoire, qui entraîne une situation dramatique. Aujourd'hui, la France exporte 3 millions de tonnes de sucre par an. En outre, elle risque demain d'être dépendante de son approvisionnement en sucre et en saccharose.

Je suis libéral, mais il faut que le marché soit organisé. Or il a été désorganisé.

M. Michel Raison. – Je félicite Laurent Duplomb, car son rapport fait preuve de pragmatisme et s'appuie sur des réalités chiffrées et non sur des *fake news*. J'espère que ce document sera entendu et utilisé.

M. Jean-Claude Tissot. – Il s'appuie sur des sources et des données indiscutables et dresse un constat incontestable. Pour autant, je ne suis pas d'accord avec la conclusion : je ne pense pas que le salut de l'agriculture française passe par les exportations. Quelle politique agricole a conduit la France à cet abîme ? Sans être particulièrement libéral, je ne suis pas hostile au marché. En revanche, je soutiens depuis longtemps que l'agriculture ne devrait pas faire partie de l'OMC. Faut-il se comparer au Brésil ? Certes, ce pays a augmenté sa surface agricole, mais au prix de la déforestation et de la disparition de son agriculture locale.

Je partage les inquiétudes contenues dans le rapport. Le combat à mener est politique et syndical. Je suis persuadé que le salut de l'agriculture française et européenne passera par une véritable politique agricole commune.

M. Franck Montaugé. – Nombre de difficultés et d'interrogations que met en évidence ce rapport trouvent un début de réponse dans les orientations de la dernière proposition de résolution relative au suivi de la PAC, votée par le Sénat.

Le principe cardinal sur lequel s'est construit le marché européen – une concurrence libre et non faussée – devrait valoir à l'échelle mondiale. De ce point de vue, le rapport met bien l'accent sur le problème de l'équité de traitement des agricultures mondiales et de la pénétration du marché européen. Il faudrait que les responsables français et européens fassent valoir nos principes économiques et notre respect à l'égard de nos agriculteurs et de nos agricultures. C'est le point faible de notre agriculture nationale dans le concert international.

M. Daniel Gremillet. – Il faut rappeler la place de l'agriculture française au sein de l'Union européenne comme au sein du marché mondial. Le bilan chiffré évoqué serait d'autant plus pertinent si toutes les données étaient établies sur la même durée – par exemple depuis 20 ans, depuis 15 ans ou depuis la création de l'Union européenne. Cela donnerait plus de sens encore à ce travail et permettrait d'avoir des chiffres comparables, par exemple sur la surface agricole utile (SAU), notamment avec les autres pays européens.

Les agriculteurs français sont très jeunes ! Aux États-Unis, la moyenne d'âge des agriculteurs est de 61 ans. Pourrait-on connaître l'âge moyen des agriculteurs dans les autres pays européens et les pays ayant une influence agricole ?

Oui, il faut lutter contre la déforestation au Brésil, mais les difficultés décrites dans le rapport sont aussi la conséquence de l'affaiblissement de la politique agricole française et européenne ! Il n'est qu'à voir notre dépendance à l'égard de la Nouvelle-Zélande et des autres pays producteurs de moutons : c'est parce que nous avons baissé pavillon sur la production ovine que nous en sommes là.

Il faut que l'Europe ait une véritable politique agricole, car la sécurité alimentaire de la décennie 2030 se construit aujourd'hui.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Comment améliorer le revenu des agriculteurs ? La problématique des exportations est essentielle ; la viabilité des exploitations sur l'ensemble de nos territoires y est étroitement liée.

Un autre débat fait suite aux récentes élections européennes, celui de la montée des valeurs et des attentes écologiques. Comment voulons-nous nourrir demain la population, française, européenne et mondiale ? Comment développer une agriculture respectueuse de l'environnement au sein de l'Union européenne ? Avons-nous un modèle commun ? C'est ce travail qui attend les futurs députés européens, puisque potentiellement un quart des produits consommés en France ne répondent pas aux normes françaises.

Le rapport fait-il la part entre les importations hors Union européenne et celles qui proviennent de l'Union européenne ?

M. Jean-Claude Tissot. – Ce que l'on produit ou ce dont on pourrait se passer permettrait-il d'éviter les importations ?

François Mitterrand a sacrifié la production ovine au moment de l'affaire du *Rainbow Warrior*, permettant à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande d'exporter leurs moutons via l'Angleterre. Or la Nouvelle-Zélande traverse une période de sécheresse qui va rendre exsangue toute une partie de son territoire et réduire la production.

Quid du climat ? Il va falloir faire avec le réchauffement climatique et en tenir compte dans l'élaboration d'une politique agricole commune.

Mme Françoise Férat. – Certains chiffres qui se trouvent dans ce rapport m’ont traumatisée. Le constat dressé est utile. Comment le partager ? Quelles actions le rapporteur envisage-t-il pour mettre ce travail en musique ?

M. Franck Montaugé. – Dans quelle mesure l’agriculture française n’est-elle pas souvent la variable d’ajustement ou la variable de négociation d’autres accords, par exemple industriels ?

M. Pierre Louault. – Il me semble que nous n’avons pas suffisamment étudié les causes de l’érosion de la place de l’agriculture française en Europe et dans le monde et de la diminution de nos exportations. Les enjeux de compétitivité et de qualité de la production se trouvent au cœur du recul de notre capacité concurrentielle. L’avenir réside dans la qualité des produits, attachée à l’image de marque de la France. Le marché agricole n’apparaît pas suffisamment rémunérateur, alors que les consommateurs recherchent des produits de qualité. Pourquoi aligner nos prix sur les cours mondiaux dès lors que nos règles de production diffèrent ? Nous devons protéger la production de qualité. Si l’Union européenne conserve une réglementation environnementale sévère, elle doit parallèlement protéger ses agriculteurs en encadrant davantage les importations.

Hélas, il n’existe plus, depuis longtemps, de véritable stratégie en faveur de l’agriculture française. Nos concitoyens connaissent mal le métier d’agriculteur. Ils imaginent que des règles datant de plus de quarante ans peuvent encore s’appliquer : quelle utopie ! Face à la désinformation, les agriculteurs doivent s’organiser pour faire connaître leur métier ; il en va de la survie de l’agriculture française.

M. Marc Daunis. – Voilà un rapport fort intéressant sur un sujet important. Votre travail s’est focalisé sur les tendances lourdes, mais certaines évolutions plus récentes n’ont pas suffisamment été mises en exergue. Ainsi, entre mars 2018 et mars 2019, notre excédent commercial s’est amélioré. Est-ce un effet de conjoncture lié au blé tendre ou une tendance plus pérenne en conséquence de la réduction de la production des oléagineux ? Dans ce second cas, la piste mériterait d’être étudiée.

La montée en gamme des productions françaises constitue, à mon sens, une solution trop promptement rejetée. Certes, elle ne peut suffire, mais elle n’en constitue pas moins une piste pour l’avenir. Les besoins en nourriture de la population mondiale ne cessent de croître, mais nombre de pays disposent des moyens d’y répondre. Dès lors, l’agriculture française ne devrait-elle pas opter pour une montée en gamme de ses productions, notamment s’agissant des produits transformés ? Nous sommes arrivés aux limites du système productiviste : les consommateurs recherchent une nutrition de qualité.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le temps nous est compté, j’invite notre rapporteur à être bref dans ses réponses.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Monsieur Cuypers, l’exemple du sucre paraît effectivement parlant : la production française obéit à des règles strictes et subit un coût du travail élevé ; *in fine*, elle se délocalise à l’étranger, notamment en Allemagne. Dans ma région, la sucrerie de Bourdon s’apprête à fermer, privant quatre cents agriculteurs de filière betteravière et, partant, d’une diversification de leurs revenus.

Monsieur Tissot, ce n’est pas parce que les importations vont diminuer que les exportations, qui représentent 25 % des revenus des agriculteurs français, s’amélioreront.

Nous avons déjà essayé de monter en gamme pour accroître les exportations, avec le blé bio par exemple ; ce fut un échec. N'oublions pas les réalités économiques ! Le prix du lait français est peu ou prou aligné sur le cours mondial. S'il s'en éloignait, le lait étranger envahirait nos rayons : telle est la réalité des consommateurs. Biolait a récemment demandé à ses agriculteurs de limiter leur production à 95 %. De même, Sodial a déclassé, pour un coût de 5 millions d'euros, quarante millions de litres de lait bio. Le lait bio ne se vend pas suffisamment ; la montée en gamme ne représente donc pas la solution.

Monsieur Montaugé, je rejoins votre analyse s'agissant de l'équité de traitement. Nous avons d'ailleurs voté une résolution relative aux importations en provenance de Nouvelle-Zélande. Pour autant, l'équité de traitement n'éliminera pas les différences de productivité. Si le coût du travail reste, en France, bien supérieur, les pays étrangers conserveront une marge de compétitivité. Pour cette raison, les pommes polonaises sont affichées à 90 centimes le kilogramme, contre près de 2 euros pour la production française. Si le glyphosate venait à être interdit, cet écart s'aggraverait.

Monsieur Gremillet, la moyenne d'âge des agriculteurs français s'élèverait à 51 ans.

Enfin, madame Férat, la France consacre annuellement 10 millions d'euros au contrôle sanitaire des produits agricoles, soit l'équivalent des recettes fiscales hebdomadaires du Loto.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous continuerons à suivre ce sujet, ainsi que l'application de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite Égalim. Je remercie à nouveau notre rapporteur de la qualité de son travail.

La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Je vous remercie à mon tour de votre confiance et de votre vote unanime.

La réunion est close à 15 heures.

Mardi 4 juin 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

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 - Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous recevons aujourd'hui Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, sur 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, dite « PPL 5G » ou, parfois, de façon plus médiatique, « PPL Huawei ».

Sa rédaction initiale reprenait le dispositif d'un amendement déposé par le Gouvernement au Sénat dans le cadre de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte). Suivant l'avis de la commission spéciale émis en séance par notre collègue rapporteure Élisabeth Lamure, le Sénat avait rejeté cet amendement, estimant qu'un tel sujet méritait davantage qu'un simple amendement.

Cette proposition de loi part du constat qu'il est nécessaire que le Gouvernement se dote d'un cadre juridique renforcé pour garantir la sécurité des réseaux 5G, dont l'architecture serait plus vulnérable que les précédentes générations de réseaux, et les usages, comme le véhicule connecté ou l'usine connectée, plus critiques. Il s'agit en quelque sorte du volet sécuritaire de la feuille de route du Gouvernement en matière de 5G, publiée en juillet 2018.

Cette proposition de loi crée ainsi un nouveau régime d'autorisation préalable à l'exploitation de certains équipements de réseaux mobiles, qui seraient listés par arrêté. Seuls les opérateurs de communications électroniques d'importance vitale seraient concernés. Ce régime d'autorisation qui, juridiquement, porte atteinte aux libertés économiques, se justifie par l'objectif de protection des intérêts de la défense et de la sécurité nationale.

Il s'ajoute au régime d'autorisation actuellement en vigueur, dit « régime du R. 226-3 », et qui porte sur certains équipements de télécommunications en vue de protéger le secret des correspondances et la vie privée – auquel le Sénat est particulièrement attaché.

Préservant l'économie générale du texte, les députés ont durci les sanctions, exigé la consultation de l'Autorité de régulation des communication électroniques et des postes (Arcep) sur les textes d'ordre réglementaire, et fixé au Gouvernement un délai de deux mois pour l'adoption de ces textes.

Le Gouvernement a pour objectif de rester dans la course de la 5G par un déploiement rapide des infrastructures, afin que nos entreprises puissent profiter des gains en compétitivité qui devraient en résulter, mais cette proposition de loi pourrait affecter la poursuite de cet objectif.

Avez-vous procédé, madame la ministre, à une évaluation de son impact potentiel sur le rythme des déploiements de la 5G ? La question peut également être posée pour la 4G, alors que les opérateurs se sont engagés, dans le cadre du *New Deal*, à accélérer les déploiements. En effet, même si l'esprit de la proposition de loi, pour le Gouvernement, ne concerne que la 5G, ce n'est pas le cas de sa lettre. Et quand bien même les textes réglementaires se limiteraient aux équipements strictement nécessaires à la 5G, le refus opposé à un équipement 5G pourrait entraîner la nécessité, pour un opérateur, de procéder au remplacement d'équipements 4G déjà installés. Nous commençons tout juste à rattraper notre retard sur la 4G, il serait particulièrement malvenu d'enrayer cette dynamique et de prendre le risque d'être en retard sur la 5G...

Dès juillet 2018, le Gouvernement faisait état, dans sa feuille de route, de réflexions sur la sécurité des réseaux. Alors que les opérateurs doivent être en mesure de réaliser leurs plans d'affaires pour pouvoir candidater à l'attribution des fréquences 5G, pouvez-vous nous dire quel nouveau calendrier entraîne cette proposition de loi ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. – Je suis très heureuse de commencer l'examen au Sénat de cette proposition de loi sur le déploiement de la 5G et la sécurité de nos réseaux. C'est un sujet important pour notre économie, la qualité de nos services et notre souveraineté.

Un mot d'abord sur les grandes orientations défendues par le Gouvernement, qui n'ont pas varié depuis nos premiers échanges – à la faveur de cet amendement que vous avez jugé cavalier... La première consiste à déployer rapidement la 5G sur tout notre territoire. Nous sommes entrés dans une course mondiale au déploiement de la 5G : les premiers États qui en développeront massivement l'usage sont susceptibles de prendre une avance technologique sur les grandes innovations industrielles. Il faut donc se donner les moyens de déployer la 5G en France et, surtout, de développer les usages tant industriels que dans les services pour renforcer notre compétitivité – il ne suffit pas d'avoir la technologie, nous devons avoir l'intelligence qui va avec.

Ce déploiement doit se faire dans de bonnes conditions : c'est l'objectif de la feuille de route 5G que nous avons tracée l'été dernier. Ce déploiement doit permettre à tous les territoires d'avoir accès à la 5G et à ses usages spécifiques dans un calendrier raisonnable. Il se fera en préservant la concurrence entre opérateurs, de façon à ce que le rapport qualité-prix des offres reste compétitif, comme c'est le cas en comparaison avec nos voisins européens. Enfin, ce déploiement doit répondre aux besoins des industriels, en permettant à de nouveaux usages de se développer. Les nouveaux titulaires de fréquences devront donc y donner accès aux nouveaux fournisseurs de services que seront les prestataires de voitures connectées ou de télémédecine, en particulier dans les zones peu denses du territoire où ces services apporteront beaucoup de valeur.

Deuxième orientation : expérimenter pour accélérer l'innovation. Les industriels doivent avoir accès aux infrastructures dans de bonnes conditions, mais ils doivent aussi pouvoir expérimenter la 5G facilement. C'est pourquoi, avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), nous encourageons la création de bacs à sable de tests sur la 5G, c'est-à-dire de plateformes d'expérimentation sur lesquelles toute entreprise pourra tester son produit en situation réelle. Les modalités en sont simples : pendant trois ans, ces plateformes seront autorisées à utiliser des fréquences 26 GHz et les innovations pourront être testées en s'affranchissant en partie du cadre réglementaire. C'est à la faveur de ces tests que des micro-déploiements d'équipements 5G seront possibles ; nous fixons donc une date d'entrée en vigueur au 1^{er} février, afin de traiter leur déploiement sur des réseaux ouverts. Nous sommes, avec l'Allemagne, les seuls à retenir une telle démarche, qui vise à gagner du terrain et acquérir une avance technologique. Je me permets toutefois d'indiquer à la représentation nationale – afin qu'elle pousse nos entreprises, surtout nos PME et nos entreprises de taille intermédiaire à se lancer dans des expérimentations – que l'Allemagne est plus active que nous en la matière.

Troisième orientation : préserver la sécurité de nos réseaux et de nos communications. C'est l'objectif du texte que nous examinons. La 5G va apporter de nouvelles opportunités technologiques, mais celles-ci constituent aussi de nouveaux facteurs de risques, qui vont au-delà de la confidentialité des correspondances. Il faut donc compléter notre arsenal juridique pour contrôler efficacement les équipements de réseaux 5G. Le contrôle renforcé passe par une mesure concrète : soumettre à autorisation préalable du Premier ministre l'exploitation des nouveaux équipements d'antenne mobile pour les opérateurs télécom qui sont opérateurs d'importance vitale. Ce dispositif de contrôle est fondé sur des motifs de sécurité et de défense nationale ; il permettra d'assurer le respect du principe

de précaution dans le déploiement de la 5G. Il complète des dispositifs déjà en place, tel l'article R. 226 du code pénal sur la protection du secret des correspondances. La mécanique de contrôle des équipementiers et des opérateurs, elle, existe déjà : elle est exercée par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), placée sous la responsabilité du Premier ministre, avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Il n'est évidemment pas question de retarder le déploiement de la 5G ni de la 4G.

Quatrième orientation : ne pas discriminer les équipementiers. Tous, sans distinction, seront soumis aux mêmes règles. D'une part, car une vulnérabilité ou une faille de sécurité est rarement le propre d'un équipementier : elle peut les concerner tous. D'autre part, car les actionnariats et les stratégies de demain sont encore inconnus. Cette nouvelle protection ne doit pas retarder l'innovation et la réussite de la 5G.

Vous le voyez, les orientations du Gouvernement n'ont pas changé. Ce qui a changé depuis février en revanche, c'est la situation internationale. De nouvelles mesures de protection ont été mises en place aux États-Unis, qui peuvent avoir un impact sur le paysage concurrentiel et nos entreprises. Le 15 mai dernier en effet, un décret du Président américain a interdit l'installation d'équipements susceptibles de soulever un risque pour la sécurité des communications américaines. Concrètement, ce texte prive Huawei de la possibilité de collaborer avec des entreprises américaines et donc de se fournir en composants électroniques aux États-Unis ou d'y exporter des équipements. Cette décision pourrait avoir des conséquences – que nous sommes en train d'évaluer – sur les entreprises françaises des filières microélectronique et télécoms. Je recevrai dans les prochains jours les entreprises affectées par ces mesures, et nous travaillerons en transparence avec la représentation nationale sur ces questions.

Devons-nous faire évoluer notre position à la suite de cette décision ? Nous ne le pensons pas. Nos orientations sont mesurées ; elles protègent, sans entraver l'innovation et sans discriminer. La France ne veut pas entrer dans le jeu d'une escalade protectionniste qui nuirait à tous. Nous garderons cette position équilibrée. Nous ne sommes d'ailleurs pas seuls à avoir opté pour cette solution : l'Allemagne a récemment présenté un projet de renforcement des exigences de sécurité applicables aux opérateurs de télécommunications. Des différences techniques le séparent de notre projet, mais il suit *grosso modo* les mêmes grandes orientations : évaluer les risques plutôt qu'interdire, et renforcer les contrôles des modalités de déploiement et d'exploitation. L'Union européenne s'est également saisie de la question, en invitant les États membres à se doter de dispositifs pour répondre aux risques inhérents au déploiement de la 5G. Elle souhaite une stratégie de coordination et d'harmonisation des approches nationales, qui s'inscrit dans la ligne et le calendrier que nous avons défini à l'échelle nationale. Les règles du jeu sur la 5G sont une compétence nationale, mais il importe d'avoir un système cohérent sur l'ensemble de l'Union européenne et de protéger nos réseaux de télécommunications de manière commune.

Les orientations du gouvernement que j'ai mentionnées en introduction sur le déploiement 5G ont été transmises à l'Arcep, qui est en train d'avancer avec les opérateurs – de les tester, en quelque sorte – sur l'écriture du cahier des charges. Cela explique peut-être un certain bruit de fond, assez classique dans ces situations. Le cahier des charges sera livré à la fin de l'été ou au début de l'automne ; nous le validerons et lancerons les enchères avec l'objectif d'attribuer les fréquences en début d'année prochaine. L'Union européenne fixe l'objectif de déploiement dans une ville d'ici 2020 ; nous souhaitons aller plus loin, pour expérimenter des usages de services plus importants, au-delà des grandes villes.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur. – Merci, madame la ministre, d’avoir confirmé que cette proposition de loi ne comporterait pas d’éléments discriminatoires et respecterait les règles de concurrence. Merci aussi d’avoir évoqué la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine ; ce n’est pas la nôtre, mais elle peut en effet avoir des incidences sur le marché des composants électroniques et des équipements. Nous ne souhaitons pas nous mêler de choix diplomatiques, nous nous intéressons uniquement à l’importance de la 5G pour nos entreprises et notre compétitivité. En matière d’écoutes téléphoniques et de fuites de données, nous avons du reste peu de conseils à recevoir du pays où a éclaté l’affaire Snowden.

Nous garantissez-vous que la procédure d’octroi des autorisations ne laissera pas ouverte la possibilité de prendre, par des moyens détournés, des mesures discriminatoires ?

La présidente Sophie Primas l’a rappelé : nous n’avons pas eu de véritable débat sur ces questions dans le cadre de la loi Pacte. Nous nous réjouissons de pouvoir nous rattraper avec cette proposition de loi, mais le choix d’un tel véhicule nous prive hélas d’étude d’impact et de l’avis du Conseil d’État.

Vous travaillez en temps masqué sur les mesures réglementaires d’application. Or le champ d’application de la proposition de loi est très vaste. Comment comptez-vous associer le Parlement à la préparation de ces textes, qui devront être prêts très vite ?

Pourquoi ne pas avoir fait le choix, plutôt que d’introduire des dispositions nouvelles, d’élargir et de muscler la portée du régime d’autorisation existant à l’article R. 226 du code pénal ?

Pourquoi la proposition de loi ne vise-t-elle que les opérateurs, et non les équipementiers ? Les opérateurs ont durci le ton récemment, et vous n’avez manifestement pas encore réussi à les rassurer sur la portée du dispositif. Un point en particulier les inquiète : l’approche dite géographique que pourrait retenir l’Anssi dans l’instruction des dossiers, en vue de garantir l’hétérogénéité des équipements déployés sur chaque plaque de déploiement. Cela se comprend du point de vue de la sécurité nationale et de la sécurité des utilisateurs, mais n’est-ce pas aller trop loin ? Le respect des règles de concurrence n’est-il pas menacé ?

L’Anssi remplit actuellement ses missions dans de bonnes conditions, mais ces dispositions vont alourdir sa charge de travail, en particulier le contrôle des mises à jour. Vous avez certes précisé à l’Assemblée nationale que toutes les mises à jour n’étaient pas critiques, mais l’Anssi aura-t-elle les moyens de répondre rapidement aux demandes concernant tel équipement ou tel logiciel ?

La proposition de loi dispose que le Premier ministre pourra prendre en considération le fait que l’opérateur « est sous le contrôle ou soumis à des actes d’ingérence d’un État non membre de l’Union européenne » : cela vise un équipementier particulier... Mais tel équipementier peut toujours être racheté par un autre ! Cette disposition doit-elle évoluer pour ne pas apparaître discriminatoire ? Par parenthèse, lorsque j’ai organisé une table ronde des équipementiers et des opérateurs, tous ont demandé que l’on cesse d’appeler ce texte « PPL Huawei »...

Pouvez-vous nous assurer que la boîte à outils lancée par l’Union européenne ne vous obligera pas à venir nous présenter, dans quelques mois, des ajustements au régime que vous nous proposez aujourd’hui ?

Enfin, afin de rétablir le climat de confiance qui semble avoir disparu, seriez-vous favorable à des ajustements qui tendraient à apporter des garanties supplémentaires aux opérateurs ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Non, les autorisations ne sont pas un moyen détourné de prendre des mesures discriminatoires. Les parts de marché des équipementiers sont respectivement de 30 %, 30 % et 40 % : on peut considérer qu'il n'y a pas de discrimination aujourd'hui, et l'on ne souhaite pas qu'il y en ait demain. Cela dit, le marché va évoluer. Samsung en est pour l'instant absent, et il a décidé de faire de la 5G un axe de développement stratégique. En déplacement en Corée du Sud il y a deux semaines, j'ai constaté que Samsung était présent dans tous les premiers développements de 5G qui ont eu lieu dans le monde. Cet acteur peut aussi offrir une diversification des usages et contribuer à l'innovation. Comme Huawei, il investit massivement dans la 5G.

Les textes d'application sont effectivement en discussion avec les opérateurs. Je précise que l'amendement soumis au Parlement dans le cadre de la loi Pacte procédait aussi d'un travail conjoint avec les opérateurs. La vivacité des réactions de certains fait partie du jeu de la négociation. Pour avoir assisté au G7 numérique sur la partie 5G, je peux vous dire que ces questions sont abordées par l'ensemble des pays, qui poursuivent tous le même objectif de conciliation entre innovation rapide et recherche de garanties.

Dès qu'ils seront disponibles, les textes seront soumis à l'Arcep et à la commission supérieure du numérique et des postes (CSNP), par laquelle vous serez associés au processus. Je ne vois pas d'obstacle au partage de ces informations. Sur ce terrain nouveau, nous gagnerions à partager l'intelligence de ces questions.

Nous n'avons pas retenu l'extension du R. 226 car le sujet est ici différent. Il ne s'agit plus seulement de confidentialité des correspondances. Dès lors que notre souveraineté est en jeu, associer les parlementaires à la décision et ne pas se limiter à des dispositions d'ordre réglementaire ne paraît pas insensé. L'article R. 226-3 du code pénal porte essentiellement sur des caractéristiques techniques sans évoquer les modalités de déploiement des équipements retenues par les opérateurs. Chacun joue son rôle : les équipementiers mettent à disposition les équipements ; les opérateurs choisissent le mode de déploiement, choisissent de développer les compétences en interne ou de s'appuyer sur des compétences externes pour la maintenance et les mises à jour, et choisissent de conduire leurs propres contrôles de sécurité. Il est important que les opérateurs s'emparent de la question de leur propre résilience sur le réseau. Nous avons donc un système à plusieurs étages : les équipements sont autorisés au moyen du R. 226-7 ; les opérateurs bénéficient de la validation préalable des équipements par l'Anssi, et doivent expliquer les modalités de leur maintien – quand, comment, intervention ou non de sous-traitants...

Vous évoquez la question géographique. Chaque opérateur a six ou sept plaques géographiques sur lesquelles il dispose d'une unité d'équipementiers. Certains, comme Free, n'ont qu'un seul équipementier ; d'autres en ont deux, de manière à conserver un peu de concurrence dans leur propre stratégie achat. Je ne crois pas qu'il appartienne à l'Anssi de définir la politique achat des opérateurs télécom, ce que l'agence reconnaît d'ailleurs.

L'Anssi recevra en effet un surcroît de travail. Mais l'agence, qui compte 570 collaborateurs, vient d'en recruter quarante : c'est un signal considérable de soutien qui lui est adressé dans le contexte actuel, alors que d'autres services, comme la direction

générale des entreprises ou celle de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, perdent des effectifs.

Nous mentionnons des pays qui n'appartiennent pas à l'Union européenne car nous réalisons le travail de coordination entre pays européens que j'évoquais à l'instant. Mais au fond, l'origine des équipementiers est assez indifférente. La vraie question est celle des pays qui prévoient des lois ayant des dimensions d'extraterritorialité ou permettant une immixtion dans la gestion. Deux exemples viennent facilement à l'esprit – si Cisco n'est pas un fournisseur immédiat, il fait partie du paysage : la législation chinoise oblige depuis 2017 ses opérateurs à communiquer des données par tout moyen technologique ; le droit américain autorise le Président à prendre des décrets, ou *executive orders*, qui ont un impact sur l'ensemble des pays, comme l'a montré l'exemple du décret en date du 15 mai dernier. Les autorisations délivrées par le Gouvernement ne se contenteront pas de dire oui ou non, elles préciseront pour quoi faire, dans quel ressort géographique, selon quelles modalités de déploiement et de contrôle, et pour une durée maximale de huit ans.

L'Union européenne a indiqué qu'il s'agissait d'une compétence nationale. Nous n'attendons donc aucun ajustement législatif. En revanche, nous partagerons avec les autres États membres les bonnes pratiques et les informations, y compris sur la sécurité des équipements.

Pour restaurer le climat de confiance, je recommande de laisser les négociations se poursuivre. Nous maintenons un juste équilibre entre le souci de sécurité et celui d'être armé pour les années à venir. Ne connaissant pas les risques auxquels nous serons exposés, nous proposons un dispositif législatif laissant de la latitude au pouvoir réglementaire. Une garantie est également donnée par notre engagement de déploiement de la 4G – le *New Deal* – et de la 5G – dont nous faisons un élément important de notre compétitivité. Si je rends visite à Samsung, c'est aussi pour anticiper toute forme de coopération avec les leaders mondiaux, quelle que soit leur nationalité, et comprendre leur stratégie.

M. Alain Duran. – Au-delà des questions de sécurité et de souveraineté numérique, je souhaiterais revenir sur un point plus concret pour le quotidien de nos administrés : la télémédecine, pour laquelle la 5G pourrait être une véritable révolution. Nous examinons d'ailleurs en ce moment en séance publique le projet de loi relatif à l'organisation de notre système de santé. La télémédecine pourrait être une réponse pragmatique et efficace à la déprise médicale qui frappe un nombre important de nos territoires – surtout ruraux. Encore faudrait-il que les infrastructures puissent absorber de telles évolutions. Dans l'Ariège, selon l'Arcep, 93 % des bâtiments sont couverts par la 4G mais le débit internet n'est supérieur à 500 Mbit/s que dans 3,2 % des foyers, contre 48 % à Paris !

Afin de ne pas renouveler les erreurs commises dans le passé, quelles dispositions entendez-vous prendre afin de veiller à une couverture homogène et sans zone blanche de l'ensemble du territoire national en 5G, compte tenu de ce problème d'infrastructures, mais aussi de ce régime d'autorisation préalable ? Le délai de huit ans est-il le plus indiqué pour donner de la lisibilité aux opérateurs, qui ont de lourds investissements à réaliser ?

Mme Élisabeth Lamure. – Nous avons en quelque sorte rendez-vous, madame la ministre, depuis la loi Pacte... Je rappelle que l'amendement du Gouvernement a été repoussé pour des questions de méthode, compte tenu de la précipitation avec laquelle il avait été déposé, non en raison de son contenu. Le fait d'avoir choisi une proposition de loi nous prive de l'étude d'impact attachée aux projets de loi, hélas car, même lacunaires, ces études

servent nos analyses. Votre choix de procéder par proposition de loi est-il guidé seulement par le souci de la rapidité, alors que quatre mois se sont écoulés depuis l'examen de la loi Pacte ?

Je suis étonnée de la rétroactivité de la mesure. Y aura-t-il des conséquences financières pour les équipementiers et les opérateurs – du démontage de matériel, par exemple ? Je serais étonnée que le délai de déploiement – de la 4G – n'en soit pas retardé.

Mme Patricia Morhet-Richaud. – Les nouvelles perspectives que permettra la nouvelle génération de communication 5G sont très diverses et concerneront de nombreux secteurs : la santé, l'agriculture, l'industrie, la mobilité, etc. Nous devons relever l'énorme défi du numérique si nous voulons exister sur la scène internationale. L'intelligence artificielle est également une ambition nationale et, pour mener à bien cette stratégie, tous les acteurs doivent être mobilisés. S'il est bien entendu nécessaire de sécuriser les parties sensibles du réseau et de se protéger du risque d'exploitation malveillante ou criminelle, il est aussi nécessaire de s'engager au plus tôt dans le déploiement de la 5G. Les délais prévus à l'article 3 de cette proposition de loi peuvent-ils être revus à la baisse ? Qui aujourd'hui est chargé de piloter la mise en œuvre de la stratégie pour l'intelligence artificielle en France ? Le Gouvernement a-t-il lancé des démarches pour mobiliser les acteurs économiques dans la normalisation de l'intelligence artificielle ?

Mme Viviane Artigalas. – Nous comprenons tous l'importance du déploiement rapide de la 5G pour la compétitivité de nos entreprises et le développement de nos territoires – ruraux en particulier. Une étude d'impact nous aurait servi, il est vrai. Le modèle économique de la 5G n'est pas stabilisé. L'expérimentation que vous proposez permettra-t-elle de mieux l'anticiper, et d'affiner le coût pour les opérateurs ? Ceux-ci ont déjà pris pour la 4G des engagements avec les équipementiers qui pourraient servir pour la 5G, sauf si des mesures de sécurité les poussaient à en changer... Cette proposition de loi n'augmentera-t-elle pas les coûts, retardant ainsi le développement de la 5G ?

La 5G est essentiellement fondée sur des logiciels impliquant des mises à jour régulières qui, avec ce texte, ne seraient pas toutes soumises à autorisation. Or nous savons que les évolutions technologiques seront importantes. L'autorisation de huit ans, qui vaut aussi pour les logiciels, est-elle dès lors judicieuse ?

M. Xavier Iacovelli. – Il est devenu clair que les opérateurs nationaux n'étaient pas de fervents soutiens de cette proposition de loi, qui, selon eux, introduit une planification excessive du marché au regard de son objectif officiel – la lutte contre la domination du géant chinois de la 5G. Au-delà de la méthode, cet objectif peut faire débat, puisque le Président de la République avait affirmé ne pas vouloir combattre directement Huawei. Plutôt que la coercition des opérateurs, ne devrions-nous pas chercher à favoriser les équipementiers européens – les deux grands étant le suédois Ericsson et le finlandais Nokia ? Une telle stratégie économique serait cohérente avec la volonté affichée par la France de s'appuyer sur les autres pays et entreprises européens, voire de créer un géant européen afin d'affronter la concurrence internationale et les rivalités stratégiques.

Une telle volonté n'est bien entendu pas incompatible avec la création de mécanismes de contrôle tels que celui mis en place par cette proposition de loi. Pensez-vous qu'il soit possible, dans le cadre des négociations en cours avec les opérateurs nationaux, de proposer une telle politique ? Le système issu de ce texte favorisera à terme des équipementiers européens ; quel est votre sentiment sur l'idée d'un système alliant bâton et carotte ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – En raison des exigences de sécurité renforcées sur la 5G, les services de police et de justice pourraient ne plus avoir accès à certaines données, du fait de l'adoption des techniques de chiffrement de bout en bout. En définitive, la 5G ne serait-elle pas plus poreuse, plus vulnérable que les générations précédentes ?

Le Gouvernement a indiqué vouloir valoriser au mieux le patrimoine de l'État – objectif que nous partageons tous. Cela signifie-t-il la fin d'une logique du *New Deal*, qui privilégie les déploiements sur tout le territoire aux recettes de l'État ?

M. Fabien Gay. – Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de déployer la 5G pour notre politique industrielle et le développement de notre territoire, mais je m'étonne que nous parlions d'une proposition de loi déposée par le groupe La République en Marche plutôt que d'un projet de loi. Nous n'analysons ici le sujet que sous l'angle de la sécurité. Or nous aurions eu besoin d'un projet de loi abordant tous les autres aspects ! Par exemple, le fait que le territoire n'est pas même totalement couvert par la 4G, et les territoires ruraux ne sont pas les seuls exclus : ma rue, en Seine-Saint-Denis, est aussi concernée ! Ne craignez-vous pas que les inégalités numériques s'accroissent ? Il n'y a rien non plus dans le texte sur les hautes fréquences et la santé publique ; rien sur la sécurité des consommateurs ; rien sur la protection de l'environnement, alors que les *data centers* sont très énergivores.

Comment pensez-vous rattraper notre faiblesse industrielle, notamment sur les opérateurs, alors que votre gouvernement prône un retrait de l'État interventionniste ? Je regrette notamment, comme peut-être un certain nombre de mes collègues, qu'on ait démantelé Alcatel, qui aurait servi une vision à long terme dans le déploiement de la 5G.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Oui, madame Lamure, la rapidité d'adoption de ces dispositions est un objectif, car nous devons être équipés et faire savoir les règles du jeu aux opérateurs. Or, tant qu'elles n'ont pas été arrêtées par la représentation nationale, elles sont réputées pouvoir évoluer...

Réaliser une étude d'impact sur cette question aurait été un exercice particulièrement difficile. Nous parlons de quelque chose qui n'existe pas, puisque la 5G dite « *stand alone* » sera lancée en 2021 et probablement déployée en 2022 ! Nous ignorons donc quels usages précis nous pourrions en faire et à plus forte raison ceux qui s'imposeront demain. Il nous faut donc le maximum de retours d'expériences des tentatives de connecter de nombreux objets ensemble dans une usine, un hôpital, une *smart city*...

En matière de télémédecine, distinguons la 4G+, c'est-à-dire la 4G de qualité, du très haut débit ou du très très haut débit : ceux-ci peuvent apporter une réponse aux problèmes des déserts médicaux et de la démographie médicale par la consultation à distance, celle-là pourra peut-être suffire pour la lecture de certains examens. La chirurgie à distance, par exemple, exigera probablement la 5G. Le premier niveau de télémédecine exige d'abord que la 4G soit déployée : c'est tout l'enjeu du *New Deal*. Si ce Gouvernement a bien une caractéristique, c'est cet engagement au service de la cohésion des territoires, porté de façon quasi militante par Julien Denormandie, Cédric O, Jacqueline Gourault et moi-même. Nous sommes convaincus qu'il y a là un moyen évident de réduire les fractures territoriales. En deux ans, nous avons réalisé l'équivalent de cinq années de déploiement ! Les efforts ont également été intensifiés sur la couverture mobile. Et je ne parle pas d'une barre au fond du jardin, mais d'une 4G de bon niveau ; nous avons revu en conséquence les critères d'appréciation de la couverture.

La durée de huit ans est plus longue que celle des autorisations régies par l'article R. 226, et plus élevée que celle des amortissements des équipements : elle est donc appropriée. Madame Artigalas, plusieurs versions des logiciels seront disponibles successivement : seules les transformations majeures feront l'objet d'une nouvelle autorisation.

Oui, madame Morhet-Richaud, il y a une stratégie sur l'intelligence artificielle, portée par le ministère de l'économie et en particulier Cédric O, qui a l'avantage d'avoir piloté cette stratégie dans ses anciennes fonctions et a une conviction forte quant à l'importance de la déployer.

Les deux premiers défis technologiques du fonds d'investissement pour l'innovation et l'industrie concernent l'intelligence artificielle et plus précisément l'audit des algorithmes et l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le diagnostic médical. La direction générale des entreprises porte un plan spécifique. C'est aussi un sujet majeur pour l'Union européenne – vous avez certainement entendu parler, outre l'intelligence artificielle, de la batterie électrique ou de la nanoélectronique parmi les chaînes de valeur stratégiques portées à ce niveau. Pour gagner ces batailles, il faut rassembler les forces européennes.

Monsieur Iacovelli, cette proposition de loi n'exerce aucune forme de coercition sur les opérateurs. D'un côté, les équipementiers doivent toujours se soumettre aux autorisations prévues à l'article R. 226 du code pénal. De l'autre, les opérateurs de télécom, qui gèrent des infrastructures vitales, ont à ce titre des responsabilités, qu'ils ont l'habitude d'assumer. Collectivement, nous augmentons le niveau de jeu parce que nous estimons que la technique l'impose. Stratégiquement, c'est aussi l'intérêt des opérateurs que de disposer de cette capacité à analyser leur résilience et d'internaliser des compétences technologiques pour pouvoir auditer et comprendre leurs sous-traitants, le codage des équipements qui leur sont livrés et les offres.

L'interopérabilité n'est pas la priorité des départements de recherche et développement des équipementiers, or elle est possible. Il faut être capable, tant en stratégie d'achat qu'en stratégie technologique, de demander des comptes à ses équipementiers. Vous connaissez l'histoire du traitement de texte, qui a bien fini par fonctionner tant sur PC que sur Mac. Le sujet a été évoqué à Barcelone. Nous devons pouvoir avancer.

Il faut accompagner les entreprises dans la 5G. Je verrai le patron d'Ericsson vendredi et je rencontrerai les responsables de Nokia bientôt. Nous sommes à leurs côtés pour qu'ils investissent plus. Nous étudions ce qui se passe au grand international et sommes aux aguets en matière de veille technologique. Il est intéressant de se positionner par rapport à ceux qui investissent le plus. Ce n'est pas nous qui menons la stratégie des entreprises privées, mais nous sommes capables de les accompagner, de les pousser, d'avoir éventuellement des projets d'innovation. C'est ensemble que cela se joue.

La 5G n'est pas plus poreuse que les générations précédentes, ce sont les usages qui diffèrent. Voir ses communications et ses données interceptées, c'est désagréable ; si, demain, l'opération conduite par un robot s'arrête au milieu ou si quelqu'un d'extérieur prend la main sur l'usine ou sur les voitures autonomes, les conséquences seront d'une autre nature.

La compatibilité entre la 5G et les interceptions légales est une préoccupation de certains services. Toutefois, je rappelle que les opérateurs sont assujettis à des obligations légales en la matière, y compris pour la 5G. L'État participe directement à la normalisation

sur ce point – la direction générale des entreprises est encore une fois à la manœuvre. Un plan d'action spécifique à la 5G est mis en œuvre en lien avec l'ensemble des intervenants publics pour garantir la poursuite de ces activités essentielles à la sécurité nationale.

Ce n'est pas la fin du *New Deal*, qui est en œuvre ici et maintenant et doit être livré jusqu'au bout. Je le répète, la 5G porte sur des usages différents. La bande de fréquence mise aux enchères est à ondes courtes. La 5G est optimale pour traiter massivement des données à un point précis, dans une zone industrielle ou un centre hospitalier par exemple, mais pas entre deux points d'un territoire rural, sauf s'il y a, dans ce territoire rural, un endroit où l'on traite beaucoup de données, par exemple à travers une plateforme de services. Il faut absolument comprendre quels sont les *business models* concernés. Ce sera beaucoup de *business to business*. Même si tout le monde aura le plaisir de profiter de la 5G, elle correspondra à des *business models* de gestionnaires d'infrastructures, des gestionnaires de services ou des responsables industriels qui auront besoin d'une grande puissance de feu pour pouvoir développer un produit, être plus rapide, traiter des données en temps réel.

Il n'est pas question d'approfondir une quelconque fracture numérique. J'appartiens au Gouvernement qui s'est le plus emparé de ce sujet, qu'il s'agisse des équipements ou de l'illectronisme.

L'Agence nationale des fréquences (ANFR) procède à toutes les mesures d'ondes et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est saisie de l'impact sur l'environnement et la santé humaine. La technologie de la 5G, ce sont des ondes concentrées qui ne se diffusent pas dans l'atmosphère et n'entraînent pas non plus d'effet micro-ondes. Nous avons mis en place un comité, à la suite de la loi « Abeille », pour échanger avec les usagers. Nous prenons très au sérieux ce sujet sensible. J'ai constaté qu'une petite polémique avait émergé lorsque Bruxelles avait gelé son expérimentation à cause de bisbilles entre deux autorités. Certains ont dit que Bruxelles arrêterait de déployer la 5G en raison de risques sur la santé, or cela n'avait rien à voir. La 5G, comme toute nouveauté, inquiète. Bien malin celui qui peut dire aujourd'hui quel impact elle aura dans cinquante ans sur les personnes exposées. C'est pourquoi nous prenons très au sérieux ce dispositif et sommes très transparents sur nos mesures et les études menées, avec l'ANFR, l'Anses et le comité « Abeille ».

Mme Sophie Primas, présidente. – Dans le cadre du dispositif d'application imaginé, le silence de l'administration vaudra-t-il rejet à l'issue d'un délai de deux mois ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Oui. Je vous le confirme.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'ai été saisie aujourd'hui même par l'entreprise Huawei. Nous serons attentifs aux conséquences sur l'industrie française de la décision américaine concernant la 5G.

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État. – Les conséquences de la décision américaine seront plus grandes que celles de cette petite proposition de loi !

Mme Sophie Primas, présidente. – En effet. Nous vous remercions. Je voudrais conclure par un clin d'œil un peu perfide : je salue votre volonté de co-construire le cahier des charges avec les opérateurs. Si vous aviez fait la même chose sur Aéroports de Paris, vous auriez eu moins de difficultés au Sénat !

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 40.

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Table ronde dans le cadre du suivi de la mise en application des mesures de la loi Égalim

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons ce matin nos travaux de contrôle sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite loi Égalim.

Comme vous le savez, dès le lendemain de sa promulgation, notre commission a mis en place un groupe de suivi, présidé par Daniel Gremillet, pour mesurer les effets de la loi Égalim au fur et à mesure de son déploiement.

L'objectif n'est pas de produire au bout de quelques mois un rapport sur un seul aspect de la loi et de ne plus s'en soucier par la suite. Il est plutôt de travailler à long terme sur les effets de cette loi pour tous les secteurs : producteurs agricoles de toutes les filières, industriels et grande distribution, bien sûr, mais aussi consommateurs ou encore la restauration collective.

Des points d'étape seront ainsi organisés régulièrement, tant par le biais d'auditions du groupe de suivi qu'en commission, pour relever les points positifs mais aussi les difficultés rencontrées par les acteurs afin de proposer, au plus vite, les correctifs nécessaires. Je rappelle que l'objectif initial de cette loi était l'amélioration du revenu des producteurs agricoles français.

Nous avons reçu au cours des premières tables rondes de janvier et février, juste avant la mise en œuvre des ordonnances, les producteurs, les transformateurs et les distributeurs, séparément. J'avais pris l'engagement de recevoir les mêmes personnes, mais ensemble cette fois, afin de provoquer un échange de vues devant notre commission pour tirer les premières conclusions des négociations commerciales.

Compte tenu du nombre important d'invités, je vous propose le déroulé suivant.

Vous avez reçu, mes chers collègues, une contribution écrite de nos auditionnés qui détaille leur avis sur les premiers effets de la loi Égalim, notamment au regard des négociations commerciales achevées fin février 2019. En conséquence, il n'y aura pas de discours introductif de chacun de nos auditionnés.

Le président du groupe de suivi, Daniel Gremillet, interrogera donc en premier nos invités. Chacun aura deux minutes de temps de réponse.

Les deux rapporteurs de la loi, Michel Raison et Anne-Catherine Loisier, poseront à tour de rôle une question à l'ensemble de nos auditionnés. Chacun aura encore une fois un temps de réponse de deux minutes par question posée.

Viendra ensuite le temps des questions des sénateurs aux personnes auditionnées.

L'objectif est bien de susciter un échange de vues cordial entre auditionnés, qui sont évidemment conviés à se répondre mutuellement dans le temps de parole qui leur est imparti. Pour la bonne tenue des débats, je souhaiterais que chaque sénateur désigne les personnes auditionnées auxquelles ils adressent leur question.

Si tout le monde a bien en tête cette trame, je laisse de ce pas la parole au président de notre groupe de suivi, Daniel Gremillet.

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi. – Le groupe de travail sur les résultats des négociations commerciales annuelles, sous l'égide du médiateur des relations commerciales agricoles, a rendu ses conclusions à la fin du mois d'avril sur les négociations annuelles closes au 28 février 2019.

Après six années consécutives de déflation sur les produits alimentaires, les États généraux de l'alimentation (EGA) avaient suscité un immense espoir. La loi Égalim a pour ambition de stopper cette guerre des prix. Ses premiers effets doivent se matérialiser dès 2019 dans la mesure où la hausse du seuil de revente à perte (SRP) de 10 % est entrée en vigueur dès le 1^{er} février.

C'est sans doute pour cela que des demandes fortes avaient été émises par les fournisseurs, en moyenne de + 4 % par rapport à l'année précédente. Or les chiffres officiels indiquent que les négociations commerciales pour 2019 ont abouti à une nouvelle baisse des prix cette année, de – 0,4 % en moyenne par rapport à l'année précédente. La déflation est plus forte sur les produits frais non laitiers, les épiceries salées et sucrées. Seul le secteur laitier, et dans une moindre mesure les produits surgelés salés, tirent leur épingle de jeu avec une inflation de 1,4 %. Il faut s'en féliciter, tout en gardant à l'esprit trois points.

Premièrement, cette tendance était déjà à l'œuvre l'année dernière puisque lors des négociations commerciales de 2018, le secteur du lait avait déjà tiré son épingle du jeu, avant même la loi Égalim.

Deuxièmement, cette tendance reste inférieure à la hausse des prix standards du lait de vache entre 2018 et 2019, qui était d'environ + 7 %.

Troisièmement, les négociations commerciales ne couvrent qu'une partie étroite du spectre puisqu'elles ne visent pas les produits sous marque de distributeur ou encore le lait destiné à l'export.

Les chiffres apparaissent donc relativement mitigés. Ma question sera donc la suivante : constatez-vous une amélioration de la qualité des relations entre fournisseurs et distributeurs depuis la mise en œuvre de la loi Égalim lors des négociations commerciales annuelles ?

M. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD). – Je ne partage pas l’avis de M. Gremillet : les négociations commerciales se sont déroulées cette année dans un esprit davantage positif que l’année précédente. J’ajoute que la plupart des chiffres qui sont diffusés concernent les grandes marques, lesquelles sont pourtant délaissées par les consommateurs parce qu’elles n’ont pas su évoluer.

Lors des dernières négociations, un effort a été fait en faveur des produits à forte composante agricole, notamment le lait, mais nous constatons que ces augmentations ne bénéficient pas aux producteurs. Cela tend à démontrer qu’il y a un manque de transparence.

Le taux de $-0,4\%$ qui a été évoqué correspond en fait à l’agrégation de données n’ayant rien à voir entre elles. Lorsque le prix des matières premières de certains produits diminue, dans le même temps, le prix des matières premières d’autres produits augmente. Une fois prise en compte la baisse des cours mondiaux, répercutée sur le consommateur, on constate une augmentation globale des prix, ce qui marque une différence notable par rapport aux années précédentes. Tout autre discours n’est que manipulation.

Mme Catherine Chapalain, directeur général de l’Association nationale des industries alimentaires (ANIA). – Nous avons tous, il y a deux ans, approuvé l’esprit de la loi Égalim, à l’issue d’un diagnostic partagé : la nécessité de recréer de la valeur. La déflation a en effet détruit 5,5 milliards d’euros dans les filières agricole et agroalimentaire en six ans. Les EGA ont permis d’ouvrir entre tous les acteurs un dialogue constructif qui a donné lieu à l’engagement, repris au plus haut niveau de l’État, d’arrêter la guerre des prix.

Quant à la lettre de la loi, nous l’avons également acceptée dans l’objectif de recréer de la valeur pour mieux la répartir, avec une meilleure contractualisation, un encadrement des promotions et un SRP économique.

Pourtant, et c’est la triste réalité des négociations de 2019, la guerre des prix se poursuit *via* des demandes de déflation. L’ANIA, qui représente 17 000 entreprises de l’agroalimentaire, a ainsi eu connaissance de plus de 800 signalements de mauvaises pratiques. Nous avons constaté, à l’instar du médiateur des relations commerciales agricoles, une déflation moyenne de $-0,5\%$. Cette année encore, la loi du plus fort s’est appliquée au détriment des agriculteurs et des entreprises de l’alimentaire.

M. Patrick Bénézit, secrétaire général adjoint de la FNSEA. – La mise en œuvre de la loi a été différée, les dernières ordonnances ayant été prises il y a seulement un mois. Par ailleurs, certains acteurs de la distribution ont empêché la publication d’indicateurs de coût de production. Cela explique les retards au démarrage !

Les producteurs ne sont pas présents dans les boxes de négociation, ce qui pose un problème de transparence ; on peut donc nous raconter n’importe quoi.

Nous avons appris par voie de presse que les groupes Bel, Savencia et Sodiaal avaient pris une initiative positive sur le lait, mais elle relève plutôt de la bonne action. Nous demandons davantage de transparence, et que la loi soit appliquée, voire améliorée, y compris par l’ajout de sanctions. Les chartes et la bonne volonté ne suffisent pas pour atteindre l’objectif poursuivi !

M. Stéphane de Prunelé, secrétaire général du Mouvement E. Leclerc. – On mélange des données hétérogènes ! Nos observations portent sur les années 2018 et 2019, le point de départ que nous avons retenu étant la signature de la charte EGA à la fin 2017. L'évolution des comportements de négociation commence donc à partir de 2018.

En 2018 et 2019, pour ce qui concerne les seuls produits agroalimentaires, l'inflation moyenne accordée par nos acheteurs est de 4 points sur les marques internationales et de 8 points sur les marques propres. Je ne partage donc pas le constat d'une dégradation. Les sommes en jeu sont considérables !

On nous dit que les agriculteurs ne bénéficient pas de cette amélioration, mais c'est un problème qui nous échappe. On ne sait pas comment fonctionne le ruissellement ! Manifestement, d'autres acteurs profitent de ces marges supplémentaires.

M. Dominique Amirault, président de la Fédération des Entreprises et Entrepreneurs de France (FEEF). – La loi Égalim n'a pas permis d'atteindre l'objectif visé par les fournisseurs PME de la grande distribution, celui de faire accepter leurs tarifs. La baisse de 0,4 % correspond à une moyenne. Face à l'évolution de nos coûts, nous avons dû réduire nos marges, aux dépens de l'emploi et des investissements.

On constate donc une dégradation des prix nets des produits alimentaires, accompagnée d'une baisse des contreparties pour les PME, alors que nous attendions une amélioration de la situation. Sans négociabilité du tarif, nous ne parviendrons ni à facturer le prix juste ni à revaloriser *in fine* les revenus de l'amont agricole et le ruissellement ne voudra rien dire !

Les déclarations des directions générales des enseignes et de la FCD sur l'amélioration des relations commerciales nous semblent sincères mais cette volonté ne se traduit pas encore dans les boxes de négociation : les comportements n'évoluent pas assez vite pour que nous puissions créer de la valeur ensemble, ce qui est malsain. Rien n'a changé !

Mme Véronique Le Floc'h, secrétaire générale de la Coordination Rurale. – Pour les producteurs, le compte n'y est pas.

S'agissant du lait cru, les chiffres de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) font apparaître que, depuis 2001, le prix moyen payé par le consommateur a augmenté de 36 %, ce qui est lié à l'inflation ; en marge brute, la part de la transformation a augmenté de 68 % et celle de la distribution de 100 %, tandis que la part du producteur a baissé de 12 %.

Nos organisations professionnelles ont proposé dès janvier dernier des contrats-cadres aux industriels. Des négociations sont en cours ; nous en attendons l'issue afin de pouvoir rédiger les clauses de ces contrats.

M. Claude Genetay, directeur général d'Intermarché alimentaire international. – Il y a un avant et un après loi Égalim. Nous ne voulions ni laisser passer cette occasion unique de faire bouger les lignes pour le monde agricole ni opposer rémunération des producteurs et pouvoir d'achat car nous avons la conviction qu'il est possible de favoriser les deux. Nous avons donc changé de posture lors des négociations et pris des initiatives pour acheter plus cher aux fournisseurs et aux PME qui travaillent avec le monde agricole français.

Les négociations se déroulent différemment avec les multinationales qui n'ont aucun lien avec le secteur agricole de notre pays et nous assumons cette position qui vise à défendre le pouvoir d'achat. Dans ce cas, nous refusons les hausses non fondées et ne cherchons pas de terrain d'entente.

Nous avons trouvé, notamment pour le lait et la charcuterie, des fournisseurs partenaires, qui ont également la volonté d'évoluer et auxquels nous faisons confiance. D'autres fournisseurs n'ont rien voulu entendre. La situation est donc en nette amélioration, mais reste hétérogène.

M. Dominique Chargé, président de Coop de France. – Sur la forme, les comportements et les pratiques ont été plus hétérogènes cette année, mais, sur le fond, rien n'a changé et la guerre des prix a continué. Le constat est sans appel : les prix ont baissé de 0,4 %.

La théorie du ruissellement n'a pas fonctionné, car la source a été détournée. Le rééquilibrage a été opéré entre les surmarges faites sur les produits à forte composante agricole et les marges nulles ou négatives sur des produits d'appel ne contenant pas de matières premières agricoles françaises, mais les 650 millions d'euros dégagés n'ont pas servi à la revalorisation des prix à la production ; ils ont été utilisés pour faire pression sur les marques de distributeurs (MDD).

M. Richard Panquiaux, directeur général de l'Institut de liaisons et d'études des industries de consommation (ILEC). – Nous sommes plus pessimistes que l'OFPM puisque nous estimons que les prix ont baissé de 0,7 % ou 0,8 %.

Les grandes marques que je représente mènent des négociations qui concernent directement ou indirectement 150 000 agriculteurs. Il ne faut donc pas faire d'amalgames, le discernement est important. On nous dit qu'il n'y a pas de transparence ; honnêtement, c'est du pipeau ! Il y a des moments où il n'y en a pas, il y a des moments où il y en a. C'est vrai du côté industriel comme du côté des distributeurs.

Aujourd'hui, il faut s'intéresser à ce qui s'est bien passé. Des partenariats ont été trouvés. Ils se traduiront par des effets vertueux. Nous devons étudier ces exemples au lieu de nous envoyer des chiffres à la tête...

M. Nicolas Girod, secrétaire national de la Confédération paysanne. – Selon nous, la légère inflation que connaît le secteur laitier est davantage liée au contexte mondial – absence de stock de poudre de lait, sécheresse dans une partie de l'Europe, hausse de la demande mondiale – qu'à la loi Égalim.

Le ruissellement, nous n'y croyons pas du tout, et ce n'était d'ailleurs pas l'enjeu de ce texte. L'objectif était plutôt de progresser vers une formation des prix en marche avant. Or les négociations souffrent d'un manque de transparence, qui empêche de bien connaître la répartition de la valeur ajoutée. Philippe Chalmin, président de l'OFPM, regrettait de ne pas pouvoir donner une vision globale de la rentabilité des produits laitiers en France. Si lui n'y parvient pas, il y a un *bug* quelque part ! Il imputait ce problème à « un faible enthousiasme des intéressés »...

M. Michel Raison, rapporteur. – Je suis d'accord avec M. Panquiaux, il faut se méfier des amalgames et des moyennes. M. Girod a fait également une remarque importante en nous invitant à considérer les cours nationaux et mondiaux des produits alimentaires.

Prenons l'exemple du cours du porc au cadran breton qui était relativement bas tout au long de l'année 2018 et a servi de base aux négociations commerciales. Depuis le début du mois de mars, le cours a pris près de 20 % partout en Europe en raison de la peste porcine africaine qui décime une part importante du bétail chinois. Cette hausse va sans doute durer dans la mesure où l'épidémie ne fait que commencer. Mais les renégociations sont très difficiles.

La loi Égalim permet-elle de mieux prendre en compte les évolutions des cours des matières premières et de faciliter la renégociation ?

J'en profite pour rappeler que nous ne faisons pas ici de procès, mais notre travail de parlementaires qui est de suivre les effets de la loi.

Dans les résultats des négociations commerciales, on constate également des différences selon la taille des entreprises. On nous a fait part de certaines inquiétudes portant sur le traitement des PME. Pour Mme la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher, ces entreprises auraient été plutôt mieux traitées, ayant bénéficié finalement d'une inflation pour leurs produits. Toutefois, certains chiffres qui nous sont parvenus sont très inquiétants, notamment pour ce qui concerne les producteurs de produits sous marque de distributeur (MDD).

La loi Égalim a-t-elle les mêmes effets sur l'ensemble des acteurs ? Qu'en est-il pour les MDD, les PME et les négociations sur les produits frais ? Offre-t-elle un cadre suffisamment souple pour répondre à la diversité des produits alimentaires vendus ? Car le commerce a besoin de souplesse, mais aussi de morale.

M. Jacques Creysse. – S'agissant des renégociations, l'essentiel existait déjà dans les lois précédentes, et il n'y a pas de changement majeur dans la loi Égalim.

Sur le porc, nous avons pris l'initiative de la réouverture des négociations, dans le respect du droit de la concurrence. Des accords ont d'ores et déjà été signés, qui portent sur les MDD. Nous faisons face à un bouleversement total du marché mondial et la situation est évolutive : la moitié du cheptel mondial pourrait disparaître ; les renégociations, complexes, sont néanmoins en cours.

Nous avons également pris l'initiative de la création d'un observatoire des négociations commerciales.

Sur les effets de la loi Égalim selon les acteurs, on constate que l'évolution du marché est favorable depuis quelques années aux PME, dont les produits se vendent mieux dans les hypermarchés que ceux des grandes marques. En bonne logique économique, les PME sont donc mieux traitées durant les négociations. Celles-ci, en revanche, ne concernent pas les MDD.

Mme Catherine Chapalain. – S'agissant du prix du porc, 74 % des entreprises sont encore en cours de renégociation. Seules 7 % des entreprises de ce secteur ont vu leur hausse de tarif acceptée. La situation est encore pire pour les MDD que pour les marques nationales. Sans réelle volonté de la grande distribution de jouer le jeu, sans rééquilibrage du rapport de force, et à défaut d'assurer la primauté du tarif, il ne sera pas possible de renégocier.

On a observé, cette année, des initiatives plus vertueuses que d'autres lors des négociations. Le groupe Horizon a ainsi fait un effort de dialogue et de concertation.

M. Patrick Bénézit. – Pour ce qui concerne la renégociation, la loi Égalim a permis de réduire les délais, mais pas autant que nous le souhaitions. Nous regrettons que les indicateurs de prix de marché ne soient pas pris en compte ; je pense, par exemple, aux fluctuations du cours du porc. Il faudrait davantage de transparence, ce qui sera le rôle de l'observatoire des négociations commerciales.

L'augmentation du SRP et l'encadrement des promotions sont nécessaires. Mais comment agir par rapport aux MDD, qui sortent de ce champ et sont utilisées par les distributeurs pour poursuivre la guerre des prix ?

M. Stéphane de Prunelé. Le SRP s'applique aussi aux MDD !

Les négociations visant à revaloriser le prix du porc, dont le marché connaît une situation totalement atypique, aboutiront dans les semaines qui viennent. Il y a un effet pervers lié à l'explosion de ce prix : elle rend plus difficiles la contractualisation et le respect des contrats, car les producteurs sont tentés de profiter du formidable appel d'air que représente le marché chinois pour vendre leur production en Chine plutôt que de respecter leurs engagements de volume.

Mon groupe a accordé aux PME, qui lui fournissent la quasi-totalité de ses produits d'origine française, deux fois plus d'inflation qu'aux multinationales avec il travaille.

J'ajoute que les produits des PME créent aujourd'hui plus de valeur et de croissance que ceux des multinationales ; ils sont donc, tout naturellement, mieux rémunérés.

M. Dominique Amirault. – Le relèvement de 10 % du SRP n'a pas les mêmes effets en fonction de la taille des entreprises ; il permet un discernement en faveur des multinationales et des grandes marques, ce qui nuit aux marques PME. On observe ainsi un repli des ventes de celles-ci depuis le début de l'année. Après une croissance ininterrompue depuis cinq ans, les marques PME ont donc connu un coup d'arrêt ; c'est un effet pervers de cette mesure.

Autre effet perturbateur des relations commerciales : l'encadrement des promotions en volume. Si l'encadrement en valeur à 34% peut se comprendre politiquement, pour lutter contre la guerre des prix en aval, celui en volume a des conséquences négatives sur certaines filières. Il faut arrêter de jouer aux apprentis sorciers en perturbant, *via* la loi, la vie normale des marchés et des affaires.

Mme Véronique Le Floch. – Je suis d'accord avec M. Amirault sur l'avantage que donne aux grandes marques le relèvement de 10 % du SRP.

Compte tenu du prix du porc à l'exportation, on peut se demander quel est l'intérêt pour les producteurs de vendre à l'international...

M. Claude Genetay. – Intermarché traite différemment – et assume cette position – les sociétés, qu'elles soient PME ou multinationales, qui ont un lien avec le monde agricole, et celles qui n'en ont pas.

Il n'y a en revanche aucune différence de traitement entre les marques nationales et les MDD.

M. Dominique Chargé. – Le prix payé à un producteur correspond à la moyenne de la somme des marchés de l'entreprise à laquelle il livre sa production, de lait par exemple.

Le secteur du porc est dans la même situation que celui du beurre voilà deux ans : il est tout aussi difficile d'obtenir des hausses qui soient représentatives du marché.

Lors des négociations, les marques nationales ont subi, en volume, une forte contrainte au profit des MDD. Même si celles-ci ne font pas partie du périmètre des discussions, il y aura des effets collatéraux indéniables dont l'une des causes est l'absence de ruissellement.

M. Richard Panquiaux. – La majoration du SRP et la péréquation entre marques nationales et MDD sont des questions majeures.

Il y a une spécificité française ; nous avons du mal à prendre en compte les évolutions de prix de marché lors des négociations. C'est un problème de comportement, qui induit de nombreux effets pervers. Les mécanismes sont faussés.

Pour ce qui concerne le prix des matières premières, lors des cinq ou six dernières années, la déflation a été constante, oscillant entre 6 %, 8 % ou 10 %. Il faut donc adopter une perspective plus générale.

Je remercie M. de Prunelé d'avoir cité des chiffres précis sur la différence de traitement opérée par son groupe entre les PME et les grandes marques. Le discernement pratiqué dans ces conditions est vertueux et productif.

M. Nicolas Girod. – Si l'on abandonnait l'idée du ruissellement au profit de celle d'une formation du prix en marche avant, la question de la renégociation serait moins urgente. S'agissant du porc, par exemple, les prix devraient être établis en fonction du coût de production assumé par les éleveurs. La dérégulation totale des marchés et la volatilité des prix participent de la destruction de la valeur, ce qui rend nécessaires des renégociations fréquentes et rapides.

Sur les MDD, peut-être faudrait-il mettre en place des contrats tripartites en chaîne, comme cela avait été suggéré lors des États généraux de l'alimentation ?

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – En théorie, le SRP + 10 devait redescendre en cascade vers les agriculteurs. Or, depuis sa mise en œuvre, on constate de nouvelles pratiques commerciales dans les grandes surfaces.

J'en veux pour preuve le témoignage des producteurs de fraises de la variété gariguette. Certains distributeurs utilisent chaque année ces fraises pour en faire un produit d'appel quand l'été approche. Ils les vendent alors au niveau du seuil de revente à perte, à savoir en moyenne à 1,99 euro la barquette.

Avec la revalorisation du seuil de revente à perte de 10 %, le distributeur aurait donc dû vendre cette même barquette 10 % plus chère, à savoir 2,19 euros cette année. Or le distributeur a souhaité maintenir son prix de vente au consommateur à 1,99 euro la barquette, comme l'année précédente. Il a réussi à maintenir ce prix qui intègre une revalorisation

obligatoire de 10 %, conformément à la loi, en durcissant les négociations avec son fournisseur. En résumé : la hausse du SRP de 10 % s'est traduite, dans ce cas très précis, par une baisse de 10 % du prix d'achat aux producteurs.

Plus globalement, il suffit de parcourir les catalogues des distributeurs pour constater de nouvelles formes d'annonces promotionnelles.

D'une part, les prix sont annoncés en baisse pour les produits sous MDD par les distributeurs. Certains l'ont fait pour près de 5 000 références MDD en 2019 ! D'autre part, des remises sont attribuées sur les cartes de fidélité pour les produits de grandes marques, le plus souvent d'ailleurs avec un taux de 10 %, ce qui nous rappelle étrangement le niveau de revalorisation du SRP. Il convient donc de s'interroger sur la nature de ces nouvelles pratiques commerciales : correspondent-elles bien à l'esprit et à la lettre de la loi Égalim ?

Compte tenu des nouvelles pratiques commerciales, la hausse du SRP va-t-elle bénéficier aux producteurs, comme le prévoit la loi ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela pose le problème des nouvelles formes de promotion.

M. Jacques Creysel. – La question du prix des fraises se pose chaque année, qu'il y ait SRP ou pas. Un travail est en cours au sein de l'interprofession de la filière des fruits et légumes frais (Interfel). C'est l'un des cas où le SRP pose des difficultés techniques. Les fraises sont un produit météosensible, soumis à une compétition forte avec d'autres pays européens. Il s'agit d'une question extrêmement spécifique, à laquelle il ne faut pas accorder trop d'importance.

Sur les promotions, les choses sont claires. Ce qui se fait aujourd'hui est strictement conforme aux lignes directrices de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui sont très précises. Aujourd'hui, la première préoccupation des Français est l'augmentation des prix alimentaires. Je suis d'accord avec Dominique Amirault sur les effets négatifs pour les PME, notamment pour les produits festifs et saisonniers.

Nous n'avons pas encore évoqué l'article 1^{er} de la loi Égalim sur l'inversion de la négociation, une disposition essentielle qui n'a pourtant pas encore été appliquée.

Mme Sophie Primas, présidente. – M. Girod en a parlé, me semble-t-il !

Mme Catherine Chapalain. – Nous avons tous le sentiment aujourd'hui que le compte n'y est pas. Nous sommes en CDD, voire même en période d'essai, avec cette loi. L'objectif est de la transformer en CDI, et de retrouver l'état d'esprit que nous avons au début des États généraux de l'alimentation. Pour cela, trois conditions sont nécessaires.

D'abord, il faut rééquilibrer la relation. Nous en sommes encore loin. Pour imposer la confiance, il faut respecter le tarif du fournisseur. C'est le nerf de la guerre, et c'est sur ce point que nous devons faire porter nos efforts.

Ensuite, il faut que la loi soit respectée, contrôlée, sanctionnée, afin de faire changer les mentalités. Les pratiques vertueuses de la distribution – et il y en a ! – doivent être davantage récompensées. Les sanctions des mauvaises pratiques sont encore trop faibles.

Enfin, il faut organiser un droit de suite des EGA, et se remettre autour de la table avec un seul objectif : recréer de la valeur et stopper la guerre des prix. Nos destins sont liés, et nous avons une responsabilité collective au-delà de la loi. Le prix le plus bas pour les produits alimentaires n'est pas le prix le plus juste. C'est le combat que nous devons tous mener.

Mme Sophie Primas, présidente. – Exercer un droit de suite de la loi est justement ce que nous faisons aujourd'hui !

M. Patrick Bénézit. – Je suis d'accord avec M. Creyssel, il n'y a pas que le SRP dans cette loi ! Il faudra bien travailler la question des MDD, qui ne sont pas dans le champ de la loi. Nous devons essayer d'améliorer la loi et de combler « les trous dans la raquette ».

Une même enseigne fait de la publicité sur le prix qu'elle paye aux producteurs de lait – 370 euros les 1 000 litres, alors que le coût de production est de 396 euros –, tout en baissant les tarifs sur 250 références en MDD. Les acteurs de la distribution annoncent faire des efforts, mais cherchent à contourner les dispositifs mis en place.

Il ne faut pas se demander si la loi est bonne ou pas, mais aller au bout, car les producteurs ne peuvent pas attendre. La puissance publique doit faire appliquer la loi. Des ordonnances sur les prix abusivement bas existent : certains comportements sont déjà sanctionnables.

M. Stéphane de Prunelé. – Je ne vais pas revenir sur la question du prix des fraises. Pour une fois, mon enseigne n'est pas désignée comme le mauvais élève !

Je regrette que les consommateurs ne soient pas représentés aujourd'hui. Ils ont aussi leur mot à dire sur les conséquences de la loi Égalim.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci de votre suggestion !

M. Stéphane de Prunelé. – Nous assumons la baisse des prix de 4 500 références de produits MDD, mais je vous ferai remarquer qu'elle ne touche pas les produits agricoles !

La FNSEA a estimé que le SRP + 10 rapportait 650 millions d'euros à la grande distribution. Le ruissellement de notre marge supplémentaire est ainsi réparti : 70 % de celle-ci ont été redistribués aux industriels et transformateurs de l'agroalimentaire sous forme d'inflation ; 20 % aux consommateurs sous forme de baisse des prix des MDD non alimentaires, sans renégociation avec les fabricants ; 10 % à l'État *via* la TVA.

Certains proposent de revenir à la non-négociabilité des tarifs. C'était la situation qui prévalait avec la loi Galland ! À cette période, les prix en France étaient les plus élevés d'Europe. Nous ferons tout pour éviter de revenir à cette loi néfaste.

M. Dominique Amirault. – En ce qui concerne l'encadrement des promotions, plusieurs fournisseurs nous ont alertés sur le fait que les seuils promotionnels à ne pas dépasser étaient progressivement devenus la norme. Cette dérive est inquiétante.

Il faut rendre compréhensibles et simplifier les réglementations, qui sont trop nombreuses. Les PME ne sont pas armées pour gérer la complexité, qui représente, pour elles, un handicap compétitif. Arrêtons de vouloir tout régenter et d'être complètement déconnectés de la réalité du terrain !

Pour les enseignes, il existe deux manières de se différencier : les marques PME et les MDD, fabriquées à 80 % par des PME. Il ne faut pas faire la guerre aux MDD.

Le tarif qui correspond aux coûts à supporter – fabrication, transformation, commercialisation, innovation... – n'est pas négociable. Il faut facturer ces coûts si l'on veut, en contrepartie, améliorer la rémunération des acteurs de la filière. Quand une marque est référencée par les distributeurs, il faut se donner les moyens de développer le courant d'affaires. Ce sont donc les conditions de vente qui sont négociables. Ne faisons pas la confusion !

Mme Véronique Le Floc'h. – On ne voit pas d'effet de la loi sur les prix des produits stockables – secs, en conserve ou surgelés.

L'article 44 de la loi Égalim prévoit que les produits d'importation doivent respecter nos normes. La Coordination rurale demande qu'un comité de suivi s'occupe rapidement de faire appliquer cette disposition.

M. Claude Genetay. – En janvier dernier, il nous a semblé que le cumul de la hausse du SRP, l'encadrement des promotions et les hausses de prix liées à l'acceptation des tarifs de tous les produits à forte composante agricole finissaient par faire beaucoup ! Nous avons donc voulu nous engager dans une baisse des prix des MDD pour les consommateurs à chaque fois que c'était possible. Cela ne s'est en aucun cas traduit par des baisses de prix d'achat des MDD – nous avons pris sur nos marges.

En ce qui concerne les promotions, les règles sont techniquement claires sur le papier. Appliquer le taux de 34 % est simple. En revanche, la limite des 25 % du volume est, à la fois, une mesure difficile et dangereuse pour les PME.

Difficile, car personne ne peut prédire dans quel volume un produit en promotion sera vendu. Pour les produits saisonniers, comme les glaces, les volumes vendus varient considérablement selon la météo. Or les catalogues sont préparés dix semaines à l'avance. Nous sommes face à un dilemme : si l'on dépasse les 25 % il faut arrêter la promotion, mais comme les catalogues sont déjà imprimés on peut nous accuser de publicité mensongère.

Dangereuse, car des PME, qui ne peuvent pas se payer de force de vente et de publicité, ont un *business model* basé sur les promotions. Certaines dépassaient allégrement le taux de 25 % : on leur a retiré leur levier principal pour exister. Nous travaillons à trouver une solution.

Mme Sophie Primas, présidente. – Certaines PME sont effectivement très inquiètes pour le maintien de leur outil de production et l'emploi.

M. Dominique Chargé. – Il ne faut pas confondre la négociation commerciale, laquelle ne pose pas de problème, et la négociabilité du tarif, qui nuit aujourd'hui aux bonnes relations entre les fournisseurs et les distributeurs.

L'encadrement des promotions est une bonne chose, mais une application linéaire peut avoir des effets contreproductifs, notamment sur des produits saisonniers, périssables et météo-sensibles. Cet encadrement a engendré de nouvelles formes de restitution aux consommateurs *via* des instruments de type loteries, jeux...

Je regrette que la DGCCRF, dans ses lignes directrices sur les mécanismes promotionnels, s'en soit tenue aux prix qui affichent un taux de réduction et n'ait pas englobé les « prix imbattables », c'est-à-dire des prix bas mais qui ne font pas apparaître de manière visible un taux de réduction. Il faudra revenir sur l'interprétation de ce qu'est un prix promotionné.

M. Richard Panquiaux. – J'avais cru comprendre que le SRP majoré devait permettre de dégager une marge dont les distributeurs pouvaient faire un usage vertueux. Aujourd'hui, on a l'impression que cette mesure a été imposée et que la grande distribution essaye d'en aménager les effets en baissant les prix des MDD, de telle sorte qu'au final tout s'équilibre et que la manne supplémentaire, chiffrée à environ 600 millions d'euros, est réduite à néant.

Aujourd'hui, les projections évoquent plutôt une revalorisation de 300 ou 350 millions d'euros par le biais de la majoration du SRP. Il faudra se demander dans un an si cette mesure était vraiment utile.

Pour ce qui concerne l'encadrement des promotions, les lignes directrices de la DGCCRF, qui en est parfaitement consciente, laissent aujourd'hui des trous béants. Les acteurs peuvent, ou non, s'y engouffrer : cette décision relève de leur responsabilité et de leur forme de *business model*. Pour certains, l'encadrement des promotions constitue un problème sévère.

M. Nicolas Girod. – La majoration du SRP ne permet pas d'éduquer les acteurs : on ne donne pas de récompense sans contrainte et sanction...

Il faut une politique agricole et alimentaire commune qui permette une réorganisation du monde agricole. Pour les fruits et légumes, il faut remettre sur la table le droit de la concurrence européen. La Confédération paysanne revendique des prix minimum d'entrée pour pallier la concurrence déloyale intraeuropéenne.

La montée en gamme est confisquée par une bonne partie de l'agro-business, qu'il s'agisse de distributeurs ou d'industriels. Les interprofessions ont du mal à avancer sur la réalisation de plans de filière incluant une montée en gamme et des indicateurs de coût de production.

M. Jean-Marie Janssens. – Ma question s'adresse à Patrick Bénézit. Lundi dernier, Philippe Chalmin, président de l'OFPM, soulignait que le monde agricole était de plus en plus marqué par l'instabilité des prix et des marchés. Aujourd'hui, les prix agricoles dépendraient bien plus des cours internationaux que des prix payés par les consommateurs. Face à cela, il semble plus que jamais indispensable de mettre en place des garde-fous, notamment en sécurisant les indicateurs de coût de production, car les producteurs agricoles ne doivent pas se trouver une nouvelle fois lésés. La FNSEA plaide ainsi pour un recours systématique à l'OFPM afin de garantir le respect des indicateurs de coût de production, un principe qui n'a pas été retenu dans la loi Égalim. Pouvez-vous nous en dire plus sur les conséquences que risque d'engendrer l'absence de ce principe dans le texte ?

Ma deuxième question s'adresse à Dominique Chargé. L'ordonnance issue de l'article 11 de la loi Égalim relatif au statut coopératif agricole assimile le contrat coopératif à un contrat commercial. Cela engendre des inquiétudes très fortes de la part des membres de coopératives agricoles qui craignent de voir le régime coopératif, fondé sur la relation entre

l'associé coopérateur et son entreprise, démantelé purement et simplement. Par exemple, la notion de prix abusivement bas n'est pas du tout la même pour une entreprise commerciale et une coopérative. Je rappelle que l'une des missions principales des coopératives est d'assurer la juste rémunération des agriculteurs et de leur apporter des services à coût raisonnable. Le droit coopératif relève du code rural. Selon vous, de quels moyens disposons-nous pour défendre l'exception coopérative française ?

M. Laurent Duplomb. – Je dirai en préalable : tout ça pour ça ! Nous assistons aujourd'hui à une forme de poker menteur. En réalité, cette loi n'a pas produit les effets attendus, c'est-à-dire une revalorisation du revenu des agriculteurs. Avec une baisse du prix payé aux entreprises de 0,4 %, je ne vois pas comment le ruissellement peut se faire... Je suis producteur laitier depuis 25 ans. Quand je me suis installé, je produisais du lait payé 2 francs le litre ; au mois d'avril dernier, j'ai été payé par ma coopérative au même prix, à savoir 310 euros les 1 000 litres, très loin des 370 ou 396 euros dont on nous parle.

Nous avons auditionné hier des PMI et des PME, notamment du secteur de la charcuterie. En 2017, 17 % d'entre elles avaient des difficultés, contre 30 % en 2019. Cette loi n'a rien réglé : elle n'a ni apaisé les inquiétudes des consommateurs ni amélioré le moral des agriculteurs.

S'il est vrai que l'augmentation du SRP de 10 % a produit une marge bénéficiaire de 300 millions d'euros et que 70 % de cette somme sont rendus à l'industrie agroalimentaire, et si cette somme était reversée aux producteurs, cela revient à une augmentation au mieux de 42 euros par mois pour l'agriculteur ! Cela ne couvre même pas le surcoût de leur facture d'électricité de 6%...

Ma question s'adresse à la grande distribution : comment expliquer que cette loi qui, normalement, devait revaloriser le revenu des agriculteurs par le ruissellement leur rapporte si peu ?

Mme Anne-Marie Bertrand. – Ma première question s'adresse à la FCD. Les résultats de la loi Égalim sont très mitigés. Pourtant, pour les consommateurs, les prix ont bien augmenté, en moyenne de 2 %. Le dernier rapport de l'Observatoire de la formation des prix et des marges révèle que, si les agriculteurs peinent à capter la valeur ajoutée, c'est parce que les coûts de production ont parfois augmenté encore plus vite. Les marges nettes des grandes enseignes sont livrées avec un an de décalage et le secteur laitier reste très opaque, en raison de la complexité et de la diversité des logiques industrielles. Or la transparence est la pierre angulaire de cette loi. J'aimerais entendre vos pistes pour améliorer cette situation.

Ma deuxième question s'adresse à la FNSEA. Je suis sénateur du département qui est le premier producteur de France en fruits et légumes. Les producteurs de fraises souffrent énormément de la concurrence espagnole : comment y remédier ?

M. Roland Courteau. – Moi aussi, je serais tenté de dire : tout ça pour ça ! Le ministre de l'agriculture lui-même reconnaît que le compte n'y est pas. La loi Égalim n'a pas eu pour le moment de grands effets sur le prix payé aux producteurs. Je ne suis pas un spécialiste de ces questions, mais je me demande si le législateur doit aller plus loin. Doit-il aller jusqu'au bout, comme cela a été suggéré, mais qu'est-ce que cela signifie ?

Les syndicats de producteurs demandent davantage de contrôles et des sanctions, plus dissuasives. Faut-il demander des moyens de contrôle supplémentaires pour la DGCCRF ?

La FNSEA a évoqué, en mars dernier, je cite, « *les pratiques illégales en termes de promotions abusives et d'abus de puissance d'achat au travers de demandes financières sans aucune contrepartie, parfois au profit de structures basées à l'étranger* ». Elle demandait une intensification des contrôles de l'administration et la publication des sanctions, afin de pointer publiquement les distributeurs qui ne jouent pas le jeu. La FNSEA maintient-elle ses propos ?

M. Joël Labbé. – Un des intervenants a réclamé que les EGA soient vraiment suivis d'effet. En matière de discussion des prix, les choses se font toujours de manière déséquilibrée, au détriment des producteurs.

Je voudrais rappeler l'esprit des EGA : il s'agissait d'une idée de Nicolas Hulot, et la condition pour qu'il entre au Gouvernement. L'idée était d'aller vers une juste rémunération des prix de la production et vers une évolution des modes de production – n'oublions pas les problèmes climatiques et de la biodiversité – et de consommation. Il serait bon que les consommateurs soient représentés ici, tout comme les ONG.

Il faut redonner la valeur de l'aliment aux consommateurs, car ce n'est pas une denrée comme les autres.

Ma question s'adresse aux deux syndicats, la Coordination rurale et la FNSEA : que pensez-vous de l'idée de la Confédération paysanne de demander collectivement la mise en place de contrats tripartites ? Les coûts de production intégrant une rémunération décente des emplois agricoles doivent servir de base aux discussions.

Mme Sylviane Noël. – Ma question s'adresse au représentant des coopératives. La dernière version du projet d'ordonnance visant à modifier le statut des coopératives agricoles entendait détricoter ce statut, ce qui aurait de lourdes conséquences sur leur organisation. Elle imposerait notamment la notion de prix abusivement bas au contrat d'apport coopératif et prévoirait la possibilité de saisir le médiateur des relations commerciales en lieu et place du système de médiation actuel. Par ailleurs, les membres de ces structures qui décideraient de diminuer la rémunération de leurs apports en raison de débouchés insuffisants pour leurs produits pourraient être sévèrement sanctionnés.

Quelle est donc votre position sur ce projet d'ordonnance ? Quels sont les risques que pourraient encourir les structures coopératives en modifiant leur statut ? Comment les parlementaires peuvent-ils aider les coopératives à continuer à insuffler du dynamisme dans nos territoires, au nom du développement agricole et du rayonnement économique local ?

Mme Noëlle Rauscent. – Ma question s'adresse à M. de Prunelé et à la FNSEA.

En ce qui concerne les bovins, je ne vois pas aujourd'hui d'évolution du prix payé à l'éleveur : la difficulté d'organisation en filière en est-elle la cause ? Probablement, mais je ne pense pas que ce soit la seule explication.

M. Patrick Bénézit. – Je rappelle ce que dit le rapport de l'OFPM : pour la quasi-totalité des filières, surtout les filières d'élevage, les coûts de production ne sont pas couverts par les prix. C'est le point de départ incontournable de l'analyse.

Nous avons fortement souhaité que le législateur puisse s'appuyer sur l'OFPM pour l'élaboration d'indicateurs de coût de production neutres et indépendants. Le législateur ne l'a pas souhaité. Résultat : la grande distribution, notamment dans la viande bovine, a tout fait pour retarder la sortie des indicateurs, et de façon presque insolente puisque la rémunération des producteurs ne devait pas même apparaître. Bref, nous avons anticipé ce problème. La FNSEA ne veut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, mais combler les trous dans la raquette – dans la viande bovine comme dans d'autres interprofessions, comme les fruits et légumes.

À propos des fruits et légumes, les EGA sont un ensemble : outre la constitution du prix qui, pour nous, devrait partir du coût de production, il faut tenir compte du contexte économique. C'est ce que faisait l'article 44 de la loi Égalim en interdisant les distorsions de concurrence. Les distributeurs ont là une véritable responsabilité : faire appel à des productions importées pour faire baisser les prix, ce n'est pas tout à fait l'esprit des états généraux...

M. Patrick Bénézit. – Les fruits et légumes sont le segment de marché le plus exposé – peu de distributeurs osent acheter de la viande ou du lait étrangers. Nous attendons du Gouvernement qu'il applique et étende cet article, et que la DGCCRF mène ses contrôles.

Je partage ce qui a été dit sur les lignes directrices de la DGCCRF, qui nous semblent extrêmement légères compte tenu des textes. Dire qu'on ne peut modifier les catalogues ou que les promotions sont un danger pour certaines PME, ce n'est pas non plus l'esprit des États généraux. Considérer que faire des promotions de 34 % rendra de la valeur à la production, c'est un considérable pas en arrière.

M. Patrick Bénézit. – Les promotions, ce sont toujours les agriculteurs qui les paient à la base.

Certaines enseignes ont fait des produits bio des produits d'appel. C'est une catastrophe, car cela tue la montée en gamme ! Vendre le lait bio moins cher que le lait conventionnel quand on explique aux agriculteurs français qu'il faut monter en gamme, c'est dissuader de s'y essayer !

Nous avons beau faire partie des pays appliquant le plus de règles environnementales et dont l'agriculture est la plus durable, nous pouvons faire mieux avec des indicateurs de coût de production pour le bio ou pour la montée en gamme. L'indicateur de coût de production pour le lait conventionnel est de 396 euros, contre 500 euros pour le lait bio. C'est sur ces sujets qu'il faudra atteindre les objectifs fixés.

M. Stéphane de Prunelé. – Sur le ruissellement, les choses sont un peu paradoxales. La loi Égalim est une bonne loi, et nous avons l'objectif d'être de bons, sinon les meilleurs, élèves dans son application, mais nous avons toujours trouvé que le relèvement de 10 % du SRP était non seulement inutile mais inefficace. Pour une raison simple : personne ne sait le faire ruisseler sur les agriculteurs – le calcul sommaire que j'ai fait tout à l'heure en est la preuve. À moins que les 70 % de la marge supplémentaire que nous reversons aux industriels agricoles et agroalimentaires soient répercutés sur les agriculteurs... Mais la transparence est refusée par les industriels, sur lesquels nous pouvons constater que cela ruisselle.

Quant au fait que nous en redonnons une partie aux consommateurs : c'est notre métier de commerçant ! Dès lors que nous le finançons sur notre marge, au nom de quoi cela nous serait-il reproché ? Nous pensons que le relèvement du SRP est indépendant de la loi Égalim, et nous avons commencé à appliquer la charte d'engagement bien avant le vote de la loi.

La viande bovine est un marché particulier. Je ne peux répondre que sur la viande bovine industrielle – lorsqu'un commerçant achète deux bovins à un producteur, il s'agit d'un marché de gré à gré, local...

Mme Sophie Primas, présidente. – Et cela se passe bien !

M. Stéphane de Prunelé. – Oui. Sur la partie industrielle de la viande bovine, les prix d'achat ont augmenté d'environ 4 %. Demandez à Bigard ce qu'il en fait...

Le chiffre d'affaires que les centres Leclerc font directement avec les producteurs agricoles se situe entre 1 % et 2 % de leur chiffre d'affaires total. Imputer les difficultés du monde agricole aux distributeurs est donc une facilité. Voici d'ailleurs ce qu'a dit le président de l'OFPM en remettant son rapport : « Nous sommes dans un monde agricole de plus en plus marqué au coin de l'instabilité des prix et des marchés. Les prix agricoles dépendent peu, presque pas du tout, des prix payés par le consommateur. Aujourd'hui, le prix du blé ne dépend pas du prix de la baguette, le prix du porc dépend de l'impact de la peste porcine africaine en Chine, et pas du prix de la tranche de jambon. » On voit bien là toute l'ambiguïté qu'il y a dans cette loi et ce mécanisme de ruissellement.

M. Jacques Creyssel. – Vous savez que nous sommes le seul pays au monde à avoir un observatoire des prix et des marges. Des appels ont été lancés à l'échelle européenne pour davantage de transparence, que nous soutenons d'ailleurs. Cet observatoire nous permet de connaître les marges nettes par rayon, ce qui est inédit en Europe, et utile. Nous avons d'ailleurs joué le jeu dès le départ.

La livraison des marges nettes des grandes enseignes avec un an de décalage s'explique simplement : les comptes 2018 des entreprises n'ont pas encore été adoptés par les assemblées générales, et l'Observatoire a besoin de plusieurs mois de travail pour réaliser son rapport. Une fois ces comptes approuvés, ils seront naturellement communiqués.

Le rapport montre cette année deux choses. D'une part, que la marge nette des distributeurs a encore diminué, pour s'établir à 0,8 %. D'autre part, que les prix ne couvrent qu'une partie, non pas, monsieur Bénézit, des coûts de production, mais de l'objectif syndical, que je comprends, d'une rémunération intégrale du capital et d'une rémunération des producteurs équivalant à deux SMIC – ce qui ferait rêver les petits commerçants...

M. Patrick Bénézit. – Ce sont des propos scandaleux !

M. Jacques Creyssel. – Je vous rappelle les chiffres de la rémunération des agriculteurs en 2017, issus du rapport de l'OFPM que j'ai sous les yeux : 2,3 SMIC pour les cultures de vente, 2 SMIC pour les bovins, 1,8 SMIC pour les exploitations porcines, 1,6 SMIC pour les naisseurs-engraisseurs en jeunes bovins... À quoi s'ajoute la rémunération du capital. Nous sommes tous favorables à ce que l'ensemble des agriculteurs vivent dignement de leur métier, mais ne dites pas que leur rémunération est égale à zéro !

Que faire de plus ?, nous demandez-vous. Deux choses. D'une part, ce que le préambule du président de l'Observatoire suggère : remédier à l'absence de transparence sur le lait de la part des industriels. D'autre part, faire porter l'effort non pas seulement sur les industriels, les producteurs et les distributeurs, mais sur l'ensemble des entreprises industrielles françaises ou internationales – pour leur part française. Je suis par exemple frappé d'observer que la part française du résultat net de Nestlé, qui s'élève à 10,5 milliards de francs suisses, est inconnue ; de même que la part française de la marge nette de Coca-Cola, qui s'élèvera cette année à 25,7 % ; que la rentabilité des fonds propres d'Unilever sera de 52 % cette année... Nous devrions discuter de ces chiffres, car ils posent problème à nos entreprises qui, comme vous le savez, ne sont pas en très bon état.

M. Dominique Chargé. – Merci de me donner l'occasion de m'exprimer sur l'ordonnance relative aux coopératives publiée le 24 avril, qui nous inquiète beaucoup et vous inquiète également, vous qui êtes élus des territoires. Elle aura en effet pour conséquence de dénaturer profondément la relation entre un associé coopérateur et sa coopérative, et donc l'engagement des coopératives sur les territoires, en compliquant sa durabilité.

Nous étions pourtant d'accord sur un certain nombre de sujets : la formation et l'information des adhérents et des responsables, la transparence, et plusieurs points relatifs à l'amélioration de la gouvernance des coopératives. Coop de France a d'ailleurs produit un guide de gouvernance que les coopératives sont en train de s'approprier.

Je précise que la coopérative est un outil collectif détenu par les agriculteurs, qui en sont coresponsables et codécisionnaires dans le cadre de procédures démocratiques. La démocratie, vous le savez, est la plus mauvaise des manières de fonctionner à l'exception de toutes les autres. Elle se traduit par des choix qui dessinent des majorités et des minorités, et qui conduisent à décider, exécuter et rendre compte.

Si nous suivons le Gouvernement sur certains sujets, l'ordonnance dénaturera la particularité de ce mode de fonctionnement, posera problème pour la responsabilisation des responsables de coopératives, qui ne pourront plus décider en tant qu'acteurs durables de l'économie des territoires, et dissuadera un adhérent de s'intéresser à la stratégie de sa coopérative. Cet outil collectif vise la commercialisation de la production de chacun des adhérents ; il n'y a pas de contrat commercial au sens strict.

Le problème des prix abusivement bas peut se poser dans la relation entre la coopérative et ses clients. Nous étions en revanche défavorables à ce que les mesures prévues par l'ordonnance s'appliquent aux relations entre la coopérative et ses adhérents. Il ne s'agit pas de nous déresponsabiliser en matière de prix et d'accompagnement de nos adhérents ; c'est que nous n'avons pas le choix de l'arbitrage des volumes. Une fois les choix collectifs opérés, il faut les assumer. C'est, notamment en période de crise, un mode de gestion collectif un peu particulier.

Je le redis, l'ordonnance aura des conséquences importantes sur l'activité du monde agricole et agroalimentaire sur nos territoires. Nos marges de manœuvre sont ténues. Nous continuons à travailler, comme nous l'avons toujours fait, avec le cabinet du ministre, même si l'arbitrage a probablement été fait ailleurs. Inquiets, nous comptons à présent beaucoup sur vous pour que les effets néfastes de cette mesure puissent être corrigés.

M. Patrick Bénézit. – Je conteste les propos de M. Creyssel. Nous savons lire le rapport de l'observatoire, qui est très clair. Cela fait des années que les coûts de production ne

sont pas couverts. Et ils ne prennent pas en compte la rémunération des actionnaires... Un chiffre parle de lui-même : un prix de 3,70 euros pour tel animal, qui passe à 4,70 euros à la vente. Avec un écart d'un euro le kilo pour couvrir les coûts de production, les agriculteurs en viande bovine sont très loin de gagner le SMIC, et vous le savez très bien ! Sinon, la décapitalisation du cheptel français ne serait pas si avancée. Nous perdons des centaines d'éleveurs tous les ans ! Vos propos et la manière dont vous essayez de tordre les chiffres sont donc absolument scandaleux.

M. Richard Panquiault. – Je ne laisserai pas non plus passer les propos de M. Creyssel qui, après avoir avancé que les PME tiraient la croissance et que les grandes marques n'allaient pas bien, cite les résultats éclatants de certaines d'entre elles !

M. Jacques Creyssel. – Donnez vos chiffres !

M. Richard Panquiault. – Ils sont consultables sur Infogreffe !

En outre, M. Creyssel cite trois entreprises : deux d'entre elles connaissent un plan social, et leurs investissements publicitaires sont en chute libre. Cet indicateur, comme celui de l'emploi, donne une idée de la relative mauvaise santé des filiales françaises de ces groupes. Je ne cherche pas à faire pleurer sur nos adhérents, je dis que ces groupes internationaux ont de plus en plus de mal à investir en France. Se réfugier derrière des rapports annuels mondiaux et choisir comme indicateur la marge nette n'est pas une bonne méthode. En matière de rémunération du capital, le modèle de la distribution n'a rien à voir avec le modèle industriel.

M. Jacques Creyssel. – C'est pour ça qu'il n'y a pas de rentabilité des fonds propres !

M. Richard Panquiault. – Il y a enfin un fantasme sur le tripartisme. Je crois que l'on peut travailler sur des accords doublement bipartites ; le tripartisme, en revanche, s'apparente à une entente verticale. Nous, industriels, travaillons avec la distribution, qui est par ailleurs productrice de marques de distributeurs : c'est une limite naturelle à la transparence sur les comptes.

Mme Catherine Chapalain. – Je suis moi aussi choquée par les propos tenus par M. Creyssel, qui s'attaque ainsi très fortement aux entreprises de l'alimentaire. Ceux de Richard Panquiault sont tout à fait exacts.

En raison de la guerre des prix, l'industrie alimentaire est la seule à avoir subi une déflation depuis maintenant six ans : 5,5 milliards d'euros ont été détruits dans cette période, alors que l'inflation atteignait 4,4 %. Les résultats de l'alimentaire attestent d'un décrochage de compétitivité majeur, par rapport au reste de l'industrie manufacturière en France, et par rapport à nos concurrents européens. Nous le voyons aujourd'hui sur l'export, et on ne peut se lancer dans l'export sans être solide sur son marché domestique. Lors des États généraux, nous étions tous d'accord pour fixer un objectif de recréation de valeur. Nous n'y sommes pas encore. La vraie question est de se donner les moyens d'y parvenir.

Mme Véronique Le Floc'h. – Je reviendrai d'un mot sur le rapport de l'Observatoire. L'échantillon « bovins lait spécialisé plaine » est composé de 121 exploitations ; elles sont 62 dans l'échantillon « lait et culture de vente ». Et les échantillons ne sont pas représentatifs puisque les exploitations choisies font partie des 25 %

les meilleures dans le cadre du dispositif Inosys. L'échantillon du réseau d'information comptable agricole (Rica), qui comprend un millier d'exploitations, est composé à 45 % d'AOP ou d'AOC. Les chiffres de rémunération des agriculteurs cités par M. Creyssel, qui sont bien dans le rapport, ne reflètent donc pas la réalité. Si l'on se fiait au rapport, il ne manquerait que 4 500 euros par exploitation laitière pour atteindre les deux SMIC, ce qui est totalement faux.

Un mot sur l'ordonnance relative aux coopératives. Notre contribution s'appuyait sur la faible rentabilité des coopératives françaises sur notre territoire. Les taux de marge nette tournent autour de 0,5 % ou 1 %, quand les autres coopératives européennes sont à 4 % ou 5 %, et Lactalis ou Danone à 8 % ou 9 % : on a le droit d'exiger de la transparence. L'ordonnance évoque la transparence des filiales, mais celles-ci appartiennent à des holdings ! La transparence ne sera donc jamais faite au niveau qui nous préoccupe. Yoplait, filiale de Sodiaal, se vante de vendre 19 000 yaourts à la minute, ce qui représente 4 000 euros de chiffre d'affaires, lesquels ne retombent jamais dans la poche des producteurs. L'Office fédéral allemand de lutte contre les cartels s'était penché sur la question, sans arriver à des conclusions satisfaisantes. Le problème n'est pas que français.

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi. – Merci encore pour votre participation à cette table ronde qui, compte tenu du contexte, s'est très bien passée. Ce n'était pas forcément évident. Ce groupe de travail s'inscrira dans la durée. Deux points ont retenu notre attention : la montée en gamme – est-elle une réalité ? – et la part des produits français sur les marchés internationaux – son évolution sera-t-elle supportable par les producteurs et les consommateurs ?

M. Michel Raison, rapporteur. – Je m'associe aux remerciements de M. Gremillet. Nous sommes sensibles au travail fourni par nos invités à l'occasion de cette table ronde, dans lequel nous voyons une marque de respect pour le Sénat.

M. Bénézit parle de trous dans la raquette ; on ne réparera pas celle-ci avec une toile, car nous rendrions ainsi notre tissu commercial très administré. La question des promotions doit être reposée. Quelques PME pourraient ne pas passer les deux ans que durera l'expérimentation, uniquement à cause de ce problème. La demande n'est pas forcément issue des distributeurs, elle peut être une stratégie marketing du vendeur et il faut en tenir compte.

Une précision : nous avons traité des prix agricoles, mais non pas exactement du revenu agricole. Ne laissons pas croire que le revenu agricole n'est déterminé que par le prix du produit, et que celui-ci n'est déterminé que par les relations commerciales entre les producteurs et les distributeurs. Faisons donc bien attention à ne pas faire mourir tous les agriculteurs en nous focalisant sur un bouc émissaire !

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie tous d'avoir participé à cette table ronde, qui a été de bonne tenue. Les choses bougent difficilement ; je reconnais les marronniers des relations entre les agriculteurs, les industriels et la grande distribution que sont la transparence et la fixation des tarifs. Nous voyons cependant apparaître, ici ou là, de bonnes pratiques et de bonnes volontés. Ne les décourageons pas. Nous avons du travail, en tant que législateurs, pour continuer à suivre un certain nombre de dossiers issus de la loi Égalim.

Les pratiques sont très hétérogènes. La confection du prix de référence et la consolidation des indicateurs a fait l'objet de longs débats au Sénat et à l'Assemblée

nationale. Nous nous pencherons également sur la situation des PME, de même que sur le problème des promotions – de produits périssables, saisonniers, sensibles, etc. –, sachant que le modèle marketing et commercial de l'agroalimentaire est fondé sur des promotions qui ne touchent pas nécessairement l'agriculture française.

Nous travaillerons également sur l'amélioration d'autres aspects de la loi – son article 44, par exemple, sur lequel le Sénat s'est beaucoup investi. Je vous donne rendez-vous dans quelques mois et vous redis notre volonté de travailler avec vous, d'ici là, sur tous ces sujets.

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 10.

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

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 35.

**Audition de S.E. M. Xavier Driencourt, ambassadeur de France en Algérie (ne
sera pas publié)**

Cette audition n'a pas donné lieu à un compte rendu.

**Emergence de la Colombie - Examen du rapport d'information (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lundi 3 juin 2019

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

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

M. René-Paul Savary, président. – Nous examinons la suite des amendements de séance au texte de la commission sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé. Nous examinons d'abord deux amendements de coordination de notre rapporteur.

L'amendement de coordination ASOC. 30 est adopté.

Article 4 bis

L'amendement de coordination ASOC. 31 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 2

M. René-Paul Savary, président. – Avant d'aller plus loin, notre rapporteur souhaite revenir, à l'article 2, sur les amendements identiques n° 1 rectifié *quater* de Mme Imbert, n° 542 rectifié *quinquies* de M. Chasseing et n° 762 rectifié de M. Daudigny.

M. Alain Milon, rapporteur. – Ces amendements identiques ont été rectifiés depuis notre dernière réunion dans un sens conforme à la position de notre commission. C'est pourquoi je voudrais émettre avis favorable et je tiens à saluer l'excellente collaboration entre Mme Imbert, M. Chasseing, M. Daudigny, Mme Doineau, M. Jomier, et Mme Guillotin.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 1 rectifié quater, 542 rectifié quinquies et n° 762 rectifié.

Article additionnel après l'article 2

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 681 est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 681 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 2 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – Une série d'amendements vise à compléter la liste des objectifs des études de médecine. Conformément à la position de la commission sur l'inscription dans la loi de certains contenus de la formation des professionnels de santé, je leur donnerai un avis défavorable. L'amendement n° 274 intègre les centres de santé et les zones sous-denses dans les objectifs des études de médecine. Avis défavorable : la formulation large de l'article L. 632-1 couvre déjà ces éléments. Il vaut mieux conserver une rédaction très large pour un article fixant les objectifs des études de médecine.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 274.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 31 rectifié précise que les études de médecine doivent former à l'exercice en établissement médico-social. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 283 intègre la notion de respect de la dignité et des droits des patients dans les objectifs des études de médecine. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 283.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements n°s 682 et 525 rectifié rétablissent la mention de la participation des patients dans la formation des professionnels de santé.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 682 et 525 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 458 rectifié inscrit la sensibilisation aux théories homéopathiques dans les objectifs des études médicales. C'est un petit peu de la provocation... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 458 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 547 prévoit l'inscription dans les objectifs des études de médecins de l'acquisition de compétences en matière de prise en charge des personnes fragiles et vulnérables, notamment les femmes et les enfants victimes de violence, les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie. Il me semble que cet amendement est satisfait par le serment d'Hippocrate. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 547.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 548 continue à allonger la liste des contenus figurant dans les formations. Il est relatif à l'inscription parmi les objectifs des études de médecine d'une formation administrative des étudiants ainsi que d'une formation en matière de gestion du personnel. Avis défavorable.

M. Michel Amiel. – Le rapporteur pourrait-il nous préciser ce qui relève de la loi et du règlement en la matière ? Nos amendements ne relèvent pas de la provocation, mais visent à enrichir le texte.

M. Alain Milon, rapporteur. – La loi fixe les principes généraux, tandis que le contenu des formations relève du ministère et du règlement. Nous aurons un débat plus approfondi en séance mais si l'on ajoute l'homéopathie ou telle autre matière, alors pourquoi ne pas ajouter les autres ? Nous devrions dans ce cas être exhaustifs.

M. Bernard Jomier. – La position du rapporteur est cohérente. Mais il faut aussi reconnaître que la ministre nous a privés de la possibilité de débattre du contenu du second cycle. Elle n'a abordé cette question qu'en termes d'accès, d'entrées et de sorties. C'est dommage.

M. Michel Amiel. – Et en définitive notre rapporteur soutient la ministre contre le groupe LaREM...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 548.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements n^{os} 550 et 185 rectifié *bis* prévoient une familiarisation des étudiants avec la santé environnementale voire un enseignement spécifique sur ce sujet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 550 et 185 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 551 qui instaure une formation en matière de prise en charge des personnes en fin de vie, d'utilisation des soins palliatifs et de prise en charge de la douleur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 551.

M. Alain Milon, rapporteur. – Toujours pour les mêmes raisons, avis défavorable à l'amendement n° 552 qui concerne une formation en matière d'imagerie médicale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 552.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 56 rectifié, 225 et 499.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 772 rectifié prévoit la possibilité pour les étudiants de troisième cycle d'effectuer leurs stages pratiques dans leur département d'origine. Avis défavorable.

M. René-Paul Savary, président. – C'est dommage car certaines facultés de médecine sont installées en périphérie des régions.

M. Alain Milon, rapporteur. – En effet, mais cette précision relève du décret, non de la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 772 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 55 rectifié qui prévoit la possibilité pour les étudiants en deuxième cycle de médecine de réaliser des stages extra-hospitaliers en médecine spécialisée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 55 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 789 rectifié qui instaure une formation obligatoire des étudiants en médecine à la prescription d'activités physiques.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 789 rectifié.

Article additionnel après l'article 2 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 390 rectifié rend possible l'inscription dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) des réseaux de santé, centres de santé, pôles de santé ou maisons de santé d'objectifs quant à un nombre minimal d'étudiants stagiaires à accueillir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 390 rectifié.

Article 2 ter

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

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 350, ainsi qu'à l'amendement n° 553.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 554, qui prévoit la possibilité pour les étudiants mahorais en troisième cycle de médecine générale d'effectuer une partie de leurs stages dans des dispensaires, semble satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 554.

Article additionnel après l'article 2 ter

L'amendement n° 400 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 341 rectifié et 440.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 140 rectifié que nous avons déjà repoussé en commission. Je ne suis pas favorable à l'exclusion des masseurs-kinésithérapeutes de l'interdiction faite aux auxiliaires médicaux maîtres de stage d'accroître leur activité rémunérée à l'occasion des stages.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 140 rectifié.

Article 3

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 822. Elle émet ensuite un avis favorable à l'amendement n° 275 sous réserve de l'adoption du sous-amendement précédent.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement n° 297 précise que la procédure de certification devra garantir la qualité et la sécurité des soins et favoriser l’accompagnement global des patients. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 297.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement n° 555 soumet aussi les professionnels déjà en exercice à la nouvelle procédure de certification. Je propose de demander l’avis du Gouvernement, ainsi que pour l’amendement n° 397.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n° 555 et 397.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement n° 522 rectifié est contraire à l’article 38 de la Constitution : le Parlement ne peut se dessaisir de sa propre compétence en étendant par amendement le champ d’une habilitation à légiférer par ordonnance.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 522 rectifié.

Articles additionnels après l’article 3

Les amendements identiques n°s 114 rectifié et 530 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 616 rectifié conformément à notre position constante sur l’inscription de certains contenus des formations de santé dans la loi.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 616 rectifié.

Article 3 bis A

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement de coordination n° 460.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 460.

Articles additionnels après l’article 3 bis A

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 169 rectifié *ter*. La commission n’est pas favorable à l’inscription dans la loi du contenu des formations en santé.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 169 rectifié *ter*.*

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement 673 prévoit la formation des professionnels de santé sur les usages des plantes médicinales, la phytothérapie et l’aromathérapie. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 673.

Article 3 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 674 qui intègre la promotion de la santé par les plantes dans les objectifs de notre politique de santé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 674.

Article 4

M. Alain Milon, rapporteur. – Le contrat d'engagement de service public est encore en phase de montée en charge. Ajouter une condition pour le bénéfice du CESP pourrait entraver le déploiement de cet outil. Avis défavorable aux amendements n°s 384 et 385.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 384 et 385.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 76 rectifié qui précise que les établissements et services médico-sociaux constituent des lieux d'exercice pouvant être choisis par les signataires d'un CESP.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76 rectifié.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 420 et 683, ainsi que sur les amendements identiques 32 rectifié, 298 et 540 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 147 rectifié bis.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements identiques n°s 179 rectifié, 365, 422 et 437 rectifié bis, ainsi qu'aux amendements n°s 366, 232 rectifié quater et 228 rectifié, et aux amendements identiques n°s 178 rectifié bis et 421.

Elle émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 423 et 438 rectifié, et un avis défavorable aux amendements n°s 233 rectifié quater et 116 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 146 rectifié qui renvoie à la négociation conventionnelle pour la détermination d'un délai de conventionnement après la fin des études de médecine.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 146 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 351 crée un statut de médecin volant. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 351.

Article 4 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 301 et 461 qui suppriment l'article 4 *bis* mis en place par la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 301 et 461.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n^o 676 étend les exonérations de cotisations incitatives à l'installation rapide des jeunes médecins à l'impôt sur les bénéfices. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 676.

Elle émet un avis de sagesse aux amendements identiques n^{os} 424 et 439 rectifié.

Articles additionnels après l'article 4 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 25 rectifié, 409 et 453, et un avis de sagesse à l'amendement 3 rectifié ter.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 148 rectifié bis et 149 rectifié bis.

Article 4 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 462.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n^o 364 étend de trois à cinq ans la limite maximale de l'exercice à titre de remplaçant. Il s'agit d'un amendement de repli par rapport à celui que j'avais présenté et qui concernait uniquement les docteurs en médecine. Avis favorable.

Mme Élisabeth Doineau. – L'amendement de Mme Guillotin correspond mieux à la moyenne actuelle de la durée des remplacements, soit de 7 à 10 ans. Limiter l'exercice à 3 ans ne peut qu'aggraver le manque de médecins remplaçants sur le territoire.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je me suis appuyé sur les remontées du terrain qui venaient essentiellement des médecins remplaçants.

Mme Véronique Guillotin. – Les médecins remplaçants finissent par s'installer quand ils sont généralistes. Les chiffres ne sont pas catastrophiques.

M. René-Paul Savary, président. – Le Conseil de l'ordre nous a transmis des chiffres, ce matin, qui concernent tant les généralistes que les remplaçants. Être remplaçant est presque devenu un métier.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 364.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 580 qui exclut les médecins retraités du dispositif de limitation dans le temps dans l'exercice à titre de remplaçant.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 580.

Articles additionnels après l'article 4 ter

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 168 rectifié *quinquies* qui crée l'obligation pour les nouveaux diplômés de médecine souhaitant exercer à titre libéral de s'installer pendant au moins quatre ans en zone sous-dotée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 168 rectifié quinquies.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement 150 rectifié *bis* fait obligation aux nouveaux médecins de s'installer ou d'effectuer un remplacement pendant au moins trois ans dans une zone sous-dotée de la région où ils ont suivi leur troisième cycle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 150 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements n°s 26 rectifié et 151 rectifié *bis* font obligation aux nouveaux médecins classés dans le dernier tiers du *numerus clausus* de s'installer ou d'effectuer un remplacement pendant au moins trois ans dans une zone sous-dotée de la région où ils ont suivi leur troisième cycle. Avis défavorable.

M. René-Paul Savary, président. – Ce serait la double peine !

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 26 rectifié et 151 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 27 rectifié qui crée l'obligation pour les nouveaux diplômés de médecine d'effectuer leurs trois premières années d'exercice dans le ressort géographique de l'académie dans laquelle ils ont validé leur première année.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 122 rectifié *bis* prévoit l'expérimentation pour cinq ans d'une obligation d'exercice d'au moins trois ans en zone sous-dense pour les jeunes médecins dans les six mois suivant l'obtention de leur diplôme. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 122 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 117 rectifié prévoit l'expérimentation pour cinq ans d'une obligation d'exercice d'un an en zone sous-dense pour les jeunes médecins. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 117 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 346 prévoit pour les nouveaux diplômés, dans les territoires volontaires, l'expérimentation pour cinq ans d'une obligation d'exercice de deux ans dans une zone sous-dotée de la région dans laquelle ils ont obtenu leur troisième cycle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 346.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 187 rectifié et 758 qui prévoient une dérogation à l'obligation d'inscription auprès de l'ordre des médecins pour les titulaires d'un diplôme de médecine français ou européen souhaitant exercer en zone sous-dense à l'issue de leurs études.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 187 rectifié et 758.

Article 5

M. Alain Milon, rapporteur. – Je propose d'émettre un avis favorable sur l'amendement n° 597 et, en conséquence, un avis défavorable sur les autres amendements en discussion commune.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 62 rectifié, 64 rectifié, 63 rectifié, 441, 65 rectifié, 180 rectifié, 352, 425, 442 et 501.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 597.

Mme Michelle Gréaume. – Pourquoi privilégier ainsi l'amendement n° 597 ?

M. Alain Milon, rapporteur. – Je l'expliquerai en séance publique.

M. René-Paul Savary, président. – Étant donné le nombre d'amendements, nous devons effectivement aller vite.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 67 rectifié tend à ouvrir la possibilité de recourir à un médecin adjoint pour les établissements de santé publics et privés. Nous avons déjà examiné ces dispositions la semaine dernière : je vous propose de confirmer notre avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 556 a pour objet Mayotte : il convient de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 556.

Article additionnel après l'article 5

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 155 rectifié vise à imposer la consultation des élus locaux pour l'établissement des zonages définis par les ARS. Je propose d'émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 155 rectifié.

Article additionnel après l'article 5 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 14 rectifié vise à assurer l'automatisme de l'exonération de cotisations foncières des entreprises pour les professionnels de santé s'installant ou se regroupant dans une commune de moins de 2 000 habitants, une zone de revitalisation rurale ou une zone sous-dotée. Pour différentes raisons, je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14 rectifié.

Article 5 ter

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 404 vise à étendre la compétence d'établissement de certificats de décès aux infirmiers en pratique avancée. Je préconise un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 404.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 405 rectifié vise à donner aux infirmiers libéraux une compétence expérimentale pour établir des certificats de décès sur la base d'une autorisation du directeur général de l'ARS. Je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 405 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 557 tend à donner cette compétence aux infirmiers justifiant d'une formation. Pour les mêmes raisons, je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 557.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 362 vise à donner cette compétence aux infirmiers en pratique avancée : je suggère également un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 362.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 157 rectifié tend à donner cette compétence aux infirmiers dans le cas où le décès était prévisible et où la personne décédée était suivie par un infirmier, au cours de la maladie ayant entraîné la mort. Ces dispositions appellent un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 157 rectifié.

La commission émet également un avis défavorable à l'amendement n° 361.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 558 vise à donner, à titre expérimental et pour trois ans, cette compétence aux infirmiers qui justifient d'une formation pour l'établissement de certificats de décès dans les zones sous-dotées. Je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 558.

La commission émet également un avis défavorable à l'amendement n° 559.

M. Alain Milon, rapporteur. – Nous débattons, en séance, de l'ensemble de ces dispositions.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 363 a pour objet la compétence des médecins adjoints pour l'établissement des certificats de décès. Or ces dispositions sont satisfaites par le présent article.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 363 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Véronique Guillotin. – Si cet amendement est satisfait, nous le retirerons en séance.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 560 tend à ouvrir la possibilité d'établir un certificat de décès à distance, dans le cadre d'actes de télémédecine : l'avis est défavorable.

Mme Véronique Guillotin. – Constaté un décès à distance, c'est on ne peut plus facile...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 560.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 778 rectifié vise à permettre aux médecins retraités d'établir les certificats de décès : il convient de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 778 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 617 rectifié vise à restreindre la compétence d'établissement de certificat de décès aux médecins en exercice pour les mineurs de deux ans : je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 617 rectifié.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 618 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 343 tend à donner au maire un pouvoir de réquisition pour faire constater un décès dans les vingt-quatre heures suivant la découverte du corps. Nous en débattons en séance ; pour l'heure, je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 343.

Article 6

M. Alain Milon, rapporteur. – À titre personnel, j'aurais été tenté de me prononcer pour les amendements n°s 52 rectifié *quater* et 299, qui tendent à supprimer l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Mais il faut oser !

M. Alain Milon, rapporteur. – Je propose toutefois un avis défavorable, eu égard à l'image du Sénat.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 52 rectifié quater et 299.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 89.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 760.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 657.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n^o 300 vise à supprimer une habilitation à légiférer par ordonnances : je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 300.

Article additionnel après l'article 6

M. Alain Milon, rapporteur. – La préoccupation exprimée *via* les amendements identiques n^{os} 106 rectifié, 130 et 304 me semble déjà satisfaite : le Gouvernement a annoncé plusieurs outils visant à améliorer la qualité de vie au travail des professionnels hospitaliers. Surtout, l'article 10 *bis* A prévoit que le projet social de chaque établissement doit inclure un volet spécifiquement consacré à cette question.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 106 rectifié, 130 et 304, ainsi qu'à l'amendement n^o 656.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 302.

La commission demande également l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 658 et 709 rectifié.

Article 6 bis A

M. Alain Milon, rapporteur. – Je propose de demander le retrait de l'amendement n^o 693, au profit de l'amendement n^o 798.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 693 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 798.

Article additionnel après l'article 6 ter

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 10 rectifié.

Article additionnel avant l'article 7 A

M. Alain Milon, rapporteur. – Avec l'amendement n^o 152 rectifié, M. Vaspart et ses nombreux cosignataires proposent, ni plus ni moins, que de supprimer les ARS.

Mme Laurence Cohen. – Je suis d'accord !

Mme Laurence Rossignol. – Très bonne idée : pourquoi ne pas supprimer les ABF par la même occasion ?

M. Alain Milon, rapporteur. – À l'évidence, ces dispositions vont faire débat dans l'hémicycle ; quoi qu'il en soit, je propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 152 rectifié.

Article 7 A

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 305.

Article additionnel après l'article 7 A

Les amendements n^{os} 127 rectifié et 536 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 C

M. Alain Milon, rapporteur. – Nous débattons en séance de la suppression de l'article 7 C ; mais je propose un avis défavorable sur l'amendement n° 759.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 759.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 710 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 9 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 7 C

L'amendement n° 694 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 619 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 7 D (Supprimé)

M. Alain Milon, rapporteur. – La commission a supprimé la présence des députés et des sénateurs dans différentes instances existantes ou créées par le présent texte ; nous estimons en effet qu'il convient de leur donner d'autres responsabilités. De plus, il est inutile de multiplier la présence de personnalités politiques dans des structures qui n'ont, en somme, guère de pouvoir de décision.

Mme Laurence Cohen. – Il faudrait surtout que les parlementaires aient un vrai pouvoir décisionnel en la matière.

M. Alain Milon, rapporteur. – Enfin, je signale un problème dans la rédaction des dispositions que l'on propose de rétablir : comment identifier le sénateur de la « circonscription » ?

Pour ces raisons, je suggère un avis défavorable sur les amendements identiques n^{os} 338 et 465.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 338 et 465.

Articles additionnels après l'article 7 E

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n^o 264 rectifié tend à mettre en place une évaluation, d'ici à 2022, des contrats pour les soins visuels. Comme moi, vous avez dû recevoir des courriers d'orthoptistes mécontents. Je suggère de s'en remettre à la sagesse du Sénat : on peut effectivement donner de plus grandes marges de manœuvre à ces professionnels. Mais, plutôt que de procéder par petites touches, il faudrait proposer un projet de loi spécialement dédié à la filière visuelle. Comme l'avait fait Mme Touraine, Mme Buzyn a d'ailleurs promis un tel texte.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 264 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n^o 263 rectifié tend à supprimer le renvoi au décret pour l'application des contrats de soins visuels. Je propose de demander le retrait ou, à défaut, d'émettre un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 263 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

L'amendement n^o 620 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n^o 455 rectifié, qui vise à associer les organisations représentatives et étudiantes à la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, appelle un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 455 rectifié.

Les amendements n^{os} 763, 766, 765, 764 et 767 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n^o 695 semble également irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Laurence Rossignol. – Vous m'avez demandé de revoir la rédaction de cet amendement en enlevant un mot : je l'ai fait. En outre, en affirmant que ces dispositions ont pour objet la prévention, vous faites, ce me semble, un contresens : il s'agit d'établir un véritable diagnostic médical quand les enfants arrivent aux urgences.

M. Michel Amiel. – J'approuve totalement les propos de Mme Rossignol.

M. René-Paul Savary, président. – La commission doit se prononcer, au regard des arguments exposés, sur la recevabilité de cet amendement au titre de l'article 45.

L'amendement n^o 695 est déclaré recevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. René-Paul Savary, président. – En conséquence, cet amendement sera présenté en séance ; d’ici à ce soir, M. le rapporteur en examinera de nouveau les dispositions afin de proposer un avis à la commission.

Article 7

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement de suppression n° 29 rectifié : la commission est favorable à un décloisonnement entre les acteurs de soins de ville, l’hôpital et le médico-social.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 29 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 450 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 313 rectifié que nous avons déjà repoussé lors de l’élaboration du texte de notre commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 313 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 698 : inutile de mentionner toutes les données prises en compte par le diagnostic territorial partagé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 698.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 713 rectifié qui prévoit utilement la prise en compte des travaux des conseils locaux de santé mentale dans le diagnostic territorial partagé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 713 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 315 qui prévoit l’élaboration du projet territorial de santé par les conseils territoriaux de santé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 315, ainsi qu’aux amendements n^{os} 236 rectifié bis, 515, 353, et 503 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 546 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 697, ainsi qu’aux amendements 524 rectifié et 490 rectifié au profit des amendements identiques n^{os} 209 rectifié *ter* et 590.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 697, ainsi qu’aux amendements n^{os} 524 rectifié et 490. La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 209 rectifié *ter* et 590. La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 376 et 456 rectifié, ainsi qu’aux amendements n^{os} 599 et 714 rectifié.*

Elle émet aussi un avis défavorable à l’amendement n° 229, ainsi qu’aux amendements n^{os} 306 et 516, aux amendements identiques n^{os} 227 et 307 et à l’amendement n° 621 rectifié.

La réunion est close à 14 h 50.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 2			
M. JOMIER	681	Renvoi à un arrêté pour la définition de la formation et des compétences des conseillers en environnement intérieur	Irrecevable art. 45
Article 2 bis Objectifs de l'organisation des études médicales et évaluation triennale du déploiement de l'offre de formation et de stage en zones sous denses			
Mme COHEN	274	Intégration des centres de santé et des zones sous-denses dans les objectifs des études de médecine	Défavorable
M. BONNE	31 rect. <i>bis</i>	Complète la rédaction des objectifs des études de médecine afin de préciser qu'elles doivent former à l'exercice en établissement médico-social	Défavorable
Mme COHEN	283	Intégration de la notion de respect de la dignité et des droits des patients dans les objectifs des études de médecine	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	682	Rétablissement de la mention de la participation des patients dans la formation des professionnels de santé	Défavorable
M. Patrice JOLY	525 rect.	Rétablissement de la mention de la participation des patients dans la formation des professionnels de santé	Défavorable
M. CANEVET	458 rect.	Inscription de la sensibilisation aux théories homéopathiques dans les objectifs des études médicales	Défavorable
M. AMIEL	547	Inscription dans les objectifs des études de médecine de l'acquisition de compétences en matière de prise en charge des personnes fragiles et vulnérables, notamment les femmes et les enfants victimes de violence, les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie	Défavorable
M. THÉOPHILE	548	Inscription parmi les objectifs des études de médecine d'une formation administrative des étudiants ainsi que d'une formation en matière de gestion du personnel	Défavorable
M. THÉOPHILE	550	Inscription parmi les objectifs des études de médecine d'une familiarisation des étudiants avec la santé environnementale	Défavorable
M. Joël BIGOT	185 rect. <i>bis</i>	Inscription d'un enseignement relatif à la santé environnementale dans la formation initiale et continue des professionnels de santé	Défavorable
M. AMIEL	551	Inscription parmi les objectifs des études de médecine d'une formation en matière de prise en charge des personnes en fin de vie, d'utilisation des soins palliatifs et de prise en charge de la douleur	Défavorable
M. AMIEL	552	Inscription parmi les objectifs des études de médecine d'une formation en matière d'imagerie médicale	Défavorable
Mme NOËL	56 rect.	Obligation pour les étudiants de troisième cycle de faire un stage en zone sous-dense	Défavorable
M. LAFON	225	Possibilité pour les étudiants des deuxième et troisième cycles de médecine de réaliser des stages en zones sous-denses	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CHASSEING	499 rect.	Possibilité pour les étudiants de deuxième cycle de réaliser des stages en zones sous-denses	Défavorable
Mme GRUNY	772 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les étudiants de troisième cycle d'effectuer leurs stages pratiques dans leur département d'origine	Défavorable
Mme NOËL	55 rect.	Possibilité pour les étudiants en deuxième cycle de médecine de réaliser des stages extra-hospitaliers en médecine spécialisée	Défavorable
M. SAVIN	789 rect. <i>bis</i>	Formation obligatoire des étudiants en médecine à la prescription d'activités physiques	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 bis			
Mme DOINEAU	390 rect. <i>bis</i>	Possibilité de l'inscription dans les CPOM des réseaux de santé, centres de santé, pôles de santé ou maisons de santé d'objectifs quant à un nombre minimal d'étudiants stagiaires à accueillir	Défavorable
Article 2 ter Élargissement aux spécialités autres que la médecine générale de la possibilité d'effectuer leurs stages de troisième cycle auprès de praticiens agréés			
Mme DOINEAU	16 rect. <i>ter</i>	Extension de la possibilité de réaliser des stages en ambulatoire aux étudiants de deuxième cycle de médecine et encadrement des conditions d'agrément des maîtres de stage	Favorable
Mme COSTES	350	Obligation pour les étudiants de troisième cycle d'effectuer des stages extra-hospitaliers	Défavorable
M. THÉOPHILE	553	Possibilité pour les médecins généralistes exerçant dans des associations de soins non programmés et de PDSA d'obtenir un agrément de maître de stage	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	554	Possibilité pour les étudiants mahorais en troisième cycle de médecine générale d'effectuer une partie de leurs stages dans des dispensaires	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 ter			
M. PIEDNOIR	400 rect.	Modalités de la fixation du nombre d'étudiants en formations paramédicales	Irrecevable art. 45
Mme COHEN	341 rect.	Possibilité pour les étudiants de troisième cycle de médecine générale d'effectuer une partie de leurs stages pratiques auprès de spécialistes libéraux dans les outre-mer	Défavorable
M. LUREL	440	Possibilité pour les étudiants de troisième cycle de médecine générale d'effectuer une partie de leurs stages pratiques auprès de spécialistes libéraux dans les outre-mer	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	140 rect. <i>bis</i>	Exclusion des masseurs-kinésithérapeutes de l'interdiction faite aux auxiliaires médicaux maîtres de stage d'accroître leur activité rémunérée à l'occasion des stages	Défavorable
Article 3 Habilitation à légiférer par ordonnance pour créer une procédure de recertification des professionnels de santé			
Mme COHEN	275	Précise que la procédure de certification qui sera prévue par ordonnance devra être réalisée par des organismes sans lien avec les industries de santé	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	822	Sous-amendement à l'amendement 275 de Mme Cohen, pour préciser que les organismes certificateurs devront être indemnes de tout lien d'intérêt	Favorable
Mme COHEN	297	Précise que la procédure de certification qui sera mise en œuvre devra permettre d'assurer la qualité et la sécurité des soins et de favoriser l'accompagnement global des patients	Défavorable
M. AMIEL	555	Applicabilité de la procédure de certification aux professionnels déjà en exercice	Avis du Gouvernement
M. PIEDNOIR	397 rect.	Précise que les organismes qui seront chargés de mettre en œuvre la procédure de certification seront notamment des organismes universitaires	Avis du Gouvernement
M. Patrice JOLY	522 rect.	Extension du champ de l'habilitation visant à mettre en place une procédure de certification des professionnels de santé au développement de formations de maîtres de stage des université au sein des maisons de santé situées en zone sous-dense	Défavorable
Article additionnel après l'article 3			
Mme DESEYNE	114 rect. <i>bis</i>	Formation des opticiens-lunetiers	Irrecevable art. 45
M. Patrice JOLY	530 rect.	Formation des opticiens-lunetiers	Irrecevable art. 45
Mme ROSSIGNOL	616 rect.	Formation des professionnels de santé et du secteur médico-social aux dispositifs de couverture santé et aux conditions financières associées, à la prise en charge des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, et aux problématiques spécifiques rencontrées par les familles monoparentales	Défavorable
Article 3 bis A Sensibilisation au handicap des professionnels de santé et du secteur médico-social			
Le Gouvernement	460	Coordination permettant l'applicabilité de l'article L. 1110-1-1 du code de la santé publique à Wallis-et-Futuna	Favorable
Article additionnel après l'article 3 bis A			
Mme Martine FILLEUL	169 rect. <i>ter</i>	Formation spécifique des professionnels de santé et du médico-social sur l'accueil, la prise en charge et l'accompagnement des victimes de violences familiales et sexuelles, les enjeux liés aux droits sexuels et reproductifs ainsi que les problématiques relatives aux stéréotypes et violences de genre	Défavorable
M. LABBÉ	673	Formation des professionnels de santé et du secteur médico-social sur les usages des plantes médicinales, la phytothérapie et l'aromathérapie	Défavorable
Article 3 bis Objectifs de la politique de santé relatifs à la formation des professionnels			
M. LABBÉ	674	Intégration de la promotion de la santé par les plantes ainsi que des activités de recherche et de formation des professionnels de santé concernant la phytothérapie et l'aromathérapie dans les objectifs de la politique de santé de la Nation	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 4 Rénovation du cadre juridique du contrat d'engagement de service public (CESP)			
Mme PRÉVILLE	384	Fixation d'un plancher de 50 % d'étudiants boursiers parmi les signataires d'un CESP	Défavorable
Mme PRÉVILLE	385	Fixation d'un plancher de 30 % d'étudiants boursiers parmi les signataires d'un CESP	Défavorable
M. MOUILLER	76 rect. <i>bis</i>	Précise que les établissements et services médico-sociaux peuvent constituer des lieux d'exercice pouvant être choisis par les signataires d'un CESP	Défavorable
M. LONGEOT	420	Extension de la possibilité de sécurisation du choix de lieu d'exercice fait par le signataire d'un CESP	Avis du Gouvernement
M. Joël BIGOT	683	Extension de la possibilité de sécurisation du choix de lieu d'exercice fait par le signataire d'un CESP	Avis du Gouvernement
M. BONNE	32 rect. <i>bis</i>	Extension de la possibilité de sécurisation du choix de lieu d'exercice fait par le signataire d'un CESP	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	298	Extension de la possibilité de sécurisation du choix de lieu d'exercice fait par le signataire d'un CESP	Avis du Gouvernement
M. CHASSEING	540 rect. <i>ter</i>	Extension de la possibilité de sécurisation du choix de lieu d'exercice fait par le signataire d'un CESP	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 4			
M. RAISON	147 rect. <i>ter</i>	Renvoi à la négociation conventionnelle pour la mise en place de mesures conditionnelles au conventionnement ; interprétation du principe de liberté d'installation au regard du principe d'égal accès aux soins	Défavorable
M. Joël BIGOT	179 rect.	Le principe déontologique fondamental de la liberté d'installation du médecin doit être interprété au regard du principe d'égal accès aux soins	Défavorable
M. VALL	365	Le principe déontologique fondamental de la liberté d'installation du médecin doit être interprété au regard du principe d'égal accès aux soins	Défavorable
M. LONGEOT	422	Le principe déontologique fondamental de la liberté d'installation du médecin doit être interprété au regard du principe d'égal accès aux soins	Défavorable
M. VASPART	437 rect. <i>ter</i>	Le principe déontologique fondamental de la liberté d'installation du médecin doit être interprété au regard du principe d'égal accès aux soins	Défavorable
M. VALL	366	Possibilité pour la convention médicale de déterminer les modalités du conventionnement en zones sur-denses ; en cas d'absence de négociation dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, application d'une limitation du conventionnement dans ces zones	Défavorable
M. Martial BOURQUIN	232 rect. <i>quater</i>	Limitation du conventionnement dans les zones sur-denses	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VASPART	228 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour la convention médicale de déterminer les modalités du conventionnement en zones sur-denses ; en cas d'absence de négociation dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, application d'une limitation du conventionnement dans ces zones à titre expérimental pour une durée de trois ans	Défavorable
M. Joël BIGOT	178 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour la convention médicale de déterminer les modalités du conventionnement en zones sur-denses ; en cas d'absence de négociation dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, application d'une limitation du conventionnement dans ces zones à titre expérimental pour une durée de trois ans	Défavorable
M. LONGEOT	421	Possibilité pour la convention médicale de déterminer les modalités du conventionnement en zones sur-denses ; en cas d'absence de négociation dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, application d'une limitation du conventionnement dans ces zones à titre expérimental pour une durée de trois ans	Défavorable
M. LONGEOT	423	Inscription dans le champ de la négociation conventionnelle des conditions dans lesquelles les médecins participent à la réduction des inégalités territoriales dans l'accès aux soins	Favorable
M. VASPART	438 rect. <i>bis</i>	Inscription dans le champ de la négociation conventionnelle des conditions dans lesquelles les médecins participent à la réduction des inégalités territoriales dans l'accès aux soins	Favorable
M. Martial BOURQUIN	233 rect. <i>quater</i>	Expérimentation pour trois ans d'une limitation de l'accès au conventionnement (concomitance avec la cessation d'activité libérale d'un médecin) dans les zones définies par les ARS	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	116 rect. <i>ter</i>	Mise en place expérimentale d'une convention entre l'Uncam et le Cnom pour le règlement des rapports entre l'assurance maladie et les médecins libéraux, dans le but de développer des mesures incitatives à l'installation dans les zones sous-dotées et de prévoir des conditions d'accès au conventionnement en fonction des spécificités territoriales de l'offre de soins	Défavorable
M. RAISON	146 rect. <i>bis</i>	Renvoi à la négociation conventionnelle pour la détermination d'un délai de conventionnement après la fin des études de médecine	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	351	Création d'un statut de médecin volant	Défavorable
Article 4 bis Exonération de cotisations sociales incitative à l'installation rapide des jeunes médecins			
Mme COHEN	301	Suppression de l'article 4 <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	461	Suppression de l'article 4 <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GENEST	676 rect.	Extension des exonérations de cotisations incitatives à l'installation rapide des jeunes médecins à l'impôt sur les bénéfices	Défavorable
M. LONGEOT	424	Inapplicabilité des exonérations de cotisations sociales incitatives à l'installation rapide des jeunes médecins dans les zones sur-dotées	Sagesse
M. VASPART	439 rect. <i>bis</i>	Inapplicabilité des exonérations de cotisations sociales incitatives à l'installation rapide des jeunes médecins dans les zones sur-dotées	Sagesse
Article additionnel après l'article 4 bis			
M. SEGOUIN	25 rect. <i>bis</i>	Dérogation aux règles de droit commun de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, selon lesquelles le service de la pension est conditionné à une cessation d'activité salariée ou non salariée, en faveur des médecins retraités exerçant une activité dans une zone sous-dotée ; exonération des revenus perçus par les médecins retraités de la totalité des cotisations sociales et de retraite dans la limite de 90 000 euros annuels	Défavorable
Mme JASMIN	409 rect.	Exonération totale de cotisations sociales pour les médecins retraités effectuant au moins cinq années d'exercice libéral en zone sous-dotées, selon un barème dégressif déterminé par décret	Défavorable
Mme JASMIN	453 rect.	Création de zones franches médicales dans les zones rurales et en outre-mer, dans lesquelles les médecins retraités seraient exonérés de cotisations sociales de manière dégressive dans les quatre ans suivant leur installation	Défavorable
Mme IMBERT	3 rect. <i>ter</i>	Dérogation aux règles de droit commun de l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, selon lesquelles le service de la pension est conditionné à une cessation d'activité salariée ou non salariée, en faveur des médecins retraités exerçant une activité de remplacement dans une zone sous-dotée pour une durée de 24 mois + exonération des revenus perçus par les médecin retraités de la totalité des cotisations sociales et de retraite dans la limite de 90 000 euros annuels	Sagesse
M. RAISON	148 rect. <i>ter</i>	Exonération totale de cotisations retraite pour les médecins installés en zone sous-dense et prolongeant leur activité au-delà de l'âge de la retraite à taux plein	Défavorable
M. RAISON	149 rect. <i>quater</i>	Exonération partielle de cotisations retraite pour les médecins installés en zone sous-dense et prolongeant leur activité au-delà de l'âge de la retraite à taux plein	Défavorable
Article 4 ter Limitation à trois ans de la durée de l'exercice en tant que médecin remplaçant			
Le Gouvernement	462	Suppression de l'article 4 <i>ter</i>	Défavorable
Mme GUILLOTIN	364	Extension de trois à cinq ans de la limite maximale de l'exercice à titre de remplaçant	Favorable
M. AMIEL	580	Exclusion des médecins retraités du dispositif de limitation dans le temps de l'exercice à titre de remplaçant	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 4 ter			
M. MOGA	168 rect. <i>quinquies</i>	Obligation pour les nouveaux diplômés de médecine souhaitant exercer à titre libéral de s'installer pendant au moins quatre ans en zone sous-dotée	Défavorable
M. VASPART	150 rect. <i>ter</i>	Obligation pour les nouveaux médecins de s'installer ou d'effectuer un remplacement pendant au moins trois ans dans une zone sous-dotée de la région où ils ont suivi leur troisième cycle	Défavorable
M. SEGOUIN	26 rect. <i>bis</i>	Obligation pour les nouveaux médecins classés dans le dernier tiers du <i>numerus clausus</i> de s'installer ou d'effectuer un remplacement pendant au moins trois ans dans une zone sous-dotée de la région où ils ont suivi leur troisième cycle	Défavorable
M. VASPART	151 rect. <i>ter</i>	Obligation pour les nouveaux médecins classés dans le dernier tiers du <i>numerus clausus</i> de s'installer ou d'effectuer un remplacement pendant au moins trois ans dans une zone sous-dotée de la région où ils ont suivi leur troisième cycle	Défavorable
M. SEGOUIN	27 rect. <i>bis</i>	Obligation pour les nouveaux diplômés de médecine d'effectuer leurs trois premières années d'exercice dans le ressort géographique de l'académie dans lequel ils ont validé leur première année de médecine	Défavorable
Mme MONIER	122 rect. <i>bis</i>	Expérimentation pour cinq ans d'une obligation d'exercice d'au moins trois ans en zone sous-dense pour les jeunes médecins dans les six mois suivant l'obtention de leur diplôme	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	117 rect. <i>ter</i>	Expérimentation pour cinq ans d'une obligation d'exercice d'un an en zone sous-dense pour les jeunes médecins	Défavorable
Mme COHEN	346	Dans les territoires volontaires, expérimentation pour cinq ans d'une obligation d'exercice de deux ans dans une zone sous-dotée de la région dans laquelle ils ont obtenu leur troisième cycle pour les nouveaux diplômés	Défavorable
M. PERRIN	187 rect. <i>ter</i>	Possibilité de dérogation à l'obligation d'inscription auprès de l'ordre des médecins pour les titulaires d'un diplôme de médecine français ou européen souhaitant exercer en zone sous-dense à l'issue de leurs études	Défavorable
M. DAUDIGNY	758	Possibilité de dérogation à l'obligation d'inscription auprès de l'ordre des médecins pour les titulaires d'un diplôme de médecine français ou européen souhaitant exercer en zone sous-dense à l'issue de leurs études	Défavorable
Article 5 Recours au statut de médecin adjoint			
Mme NOËL	62 rect.	Alignement du régime du remplacement et de l'adjuvat	Défavorable
Mme NOËL	64 rect.	Substitution d'un régime déclaratif au régime d'autorisation par l'ordre des médecins pour l'exercice à titre de médecin adjoint ou remplaçant	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme NOËL	63 rect.	Détermination des zones sous-denses ouvrant la possibilité de l'adjuvat par le biais d'une concertation avec les collectivités territoriales concernées	Défavorable
M. LUREL	441	Suppression du caractère ponctuel de la carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint + constatation de la carence par le DG de l'ARS	Défavorable
Mme NOËL	65 rect.	Suppression du caractère ponctuel de la carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint	Défavorable
M. Joël BIGOT	180 rect.	Suppression du caractère ponctuel de la carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	352	Suppression du caractère ponctuel de la carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint	Défavorable
M. LONGEOT	425	Suppression du caractère ponctuel de la carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint	Défavorable
M. LUREL	442	Suppression du caractère ponctuel de la carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint	Défavorable
M. CHASSEING	501 rect.	Suppression du caractère ponctuel de la carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint	Défavorable
M. AMIEL	597	Subsidiarité de la proposition du maire de la commune et compétence obligatoire de l'ordre des médecins pour la constatation d'une carence dans l'offre de soins ouvrant la possibilité du recrutement d'un médecin adjoint	Favorable
Mme NOËL	67 rect.	Ouverture de la possibilité de recourir à un médecin adjoint aux établissements de santé publics et privés	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	556	A Mayotte, alignement du régime de l'adjuvat sur celui du remplacement ; décision du préfet de la région pour l'autorisation d'exercice à titre d'adjoint	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 5			
M. VASPART	155 rect. <i>bis</i>	Consultation des élus locaux pour l'établissement des zonages définis par les ARS	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 bis			
Mme DOINEAU	14 rect.	Automaticité de l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour les professionnels de santé s'installant ou se regroupant dans une commune de moins de 2 000 habitants, une ZRR ou une zone sous-dotée	Défavorable
Article 5 ter Élargissement de la compétence d'établissement des certificats de décès aux médecins retraités et aux étudiants de troisième cycle			
M. SUEUR	404	Extension de la compétence d'établissement des certificats de décès aux infirmiers en pratique avancée	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SUEUR	405 rect.	Compétence expérimentale des infirmiers libéraux à établir des certificats de décès, sur la base d'une autorisation du DG de l'ARS	Défavorable
M. AMIEL	557	Compétence des infirmiers justifiant d'une formation pour l'établissement des certificats de décès	Défavorable
Mme GUILLOTIN	362 rect.	Compétence des infirmiers en pratique avancée pour l'établissement des certificats de décès	Défavorable
Mme MORHET-RICHAUD	157 rect.	Compétence des infirmiers pour l'établissement des certificats de décès dans les cas où le décès était prévisible et où la personne décédée était suivie par un infirmier au cours de la maladie qui a entraîné la mort	Défavorable
Mme GUILLOTIN	361 rect.	Compétence des infirmiers pour l'établissement des certificats de décès dans les cas où le décès était prévisible et où la personne décédée était suivie par un infirmier au cours de la maladie qui a entraîné la mort	Défavorable
M. THÉOPHILE	558	Compétence des infirmiers justifiant d'une formation pour l'établissement des certificats de décès dans les zones sous-dotées	Défavorable
M. THÉOPHILE	559	À titre expérimental pour trois ans, compétence des infirmiers justifiant d'une formation pour l'établissement des certificats de décès dans les zones sous-dotées	Défavorable
Mme GUILLOTIN	363	Compétence des médecins adjoints pour l'établissement des certificats de décès	Défavorable
M. AMIEL	560	Possibilité d'établir un certificat de décès à distance dans le cadre d'un acte de télémedecine	Défavorable
Mme IMBERT	778 rect.	Suppression de la détermination par voie réglementaire des modalités d'établissement des certificats de décès par les médecins retraités	Avis du Gouvernement
Mme ROSSIGNOL	617 rect.	Compétence d'établissement des certificats de décès restreinte aux seuls médecins en exercice pour les mineurs de deux ans	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	618 rect.	Réalisation d'examen complémentaires non invasifs permettant de repérer d'éventuelles maltraitances en cas de mort inattendue du nourrisson	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	343	Pouvoir de réquisition du maire pour faire constater un décès dans les 24 heures suivant la découverte du corps	Défavorable
Article 6 Habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier les statuts et conditions d'exercice des personnels médicaux hospitaliers			
Mme GUIDEZ	52 rect. <i>quater</i>	Suppression de l'article 6	Défavorable
Mme COHEN	299	Suppression de l'article 6	Défavorable
M. SAVARY	89 rect.	Extension de l'habilitation à adapter le statut des personnels hospitaliers aux personnels des établissements privés d'intérêt collectif	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. JOMIER	760	Précise que l'ordonnance qui sera prise sur le fondement de l'article 6 devra créer un statut unique de PH + applicabilité aux PH à statut unique des dispositions du statut de la fonction publique interdisant le cumul d'une activité de fonctionnaire et une activité privée lucrative	Avis du Gouvernement
Mme GUILLOTIN	657	Extension du champ de l'habilitation à la réponse aux besoins des établissements dans certains territoires	Défavorable
Mme COHEN	300	Suppression de l'habilitation à intervenir par ordonnance pour adapter le recrutement des établissements par voie contractuelle	Défavorable
Article additionnel après l'article 6			
Mme LASSARADE	106 rect. <i>bis</i>	Ajout de la définition pluriannuelle d'un plan national de santé et qualité de vie au travail des professionnels hospitaliers aux objectifs de la politique de la santé de la Nation	Défavorable
M. SOL	130 rect.	Ajout de la définition pluriannuelle d'un plan national de santé et qualité de vie au travail des professionnels hospitaliers aux objectifs de la politique de la santé de la Nation	Défavorable
Mme COHEN	304	Ajout de la définition pluriannuelle d'un plan national de santé et qualité de vie au travail des professionnels hospitaliers aux objectifs de la politique de la santé de la Nation	Défavorable
Mme GUILLOTIN	656	Ajout de la définition pluriannuelle d'un plan national de santé et qualité de vie au travail des professionnels hospitaliers aux objectifs de la politique de la santé de la Nation	Défavorable
Mme COHEN	302	Prise en compte de la dimension nationale des affectations et de l'évolution des disciplines pour les nominations des PU-PH	Avis du Gouvernement
Mme GUILLOTIN	658	Suppression du plafond de l'exonération de l'impôt sur le revenu pour le temps de travail additionnel des agents de la fonction publique hospitalière	Avis du Gouvernement
M. JOMIER	709 rect.	Suppression du plafond de l'exonération de l'impôt sur le revenu pour le temps de travail additionnel des agents de la fonction publique hospitalière	Avis du Gouvernement
Article 6 bis A			
Régulation des situations de concurrence entre les activités des praticiens hospitaliers à temps complet			
M. TISSOT	693	Encadrement des situations d'exercice concurrentiel des PH	Défavorable
Article additionnel après l'article 6 ter			
M. VANLERENBERGHE	10 rect.	Ouverture de la possibilité d'une activité libérale intra-établissement aux praticiens salariés à temps plein des établissements de santé privés d'intérêt collectif (Espic)	Sagesse
Article additionnel avant l'article 7 A			
M. VASPART	152 rect. <i>bis</i>	Suppression des ARS	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 7 A Reconnaissance de la promotion de la santé comme compétence partagée des collectivités territoriales avec l'État			
Mme COHEN	305	Suppression de l'article	Sagesse
Article additionnel après l'article 7 A			
M. LONGUET	127 rect.	Déclarations de naissance	Irrecevable art. 45
M. MENONVILLE	536 rect.	Déclarations de naissance	Irrecevable art. 45
Article 7 C Création des équipes de soins spécialisés			
M. JOMIER	759	Suppression de l'article	Défavorable
M. DAUDIGNY	710 rect.	Suppression des équipes de soins spécialisées et nouvelle définition des équipes de soins primaires	Défavorable
Mme DOINEAU	9 rect. <i>bis</i>	Définition d'une équipe de soins primaires	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 C			
Mme ROSSIGNOL	694	Equipe de soins pour la prise en charge spécifique des enfants susceptibles d'avoir connu des violences	Irrecevable art. 45
Mme ROSSIGNOL	619 rect.	Expérimentation d'unité de soins mobiles et pluridisciplinaires dans les zones désertifiées médicalement	Défavorable
Article 7 D (Supprimé) Intégration des parlementaires à la composition des conseils territoriaux de santé			
Mme COHEN	338	Rétablissement de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	465	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 E (Supprimé)			
Mme DEROCHE	264 rect. <i>bis</i>	Évaluation d'ici 2022 des contrats pour les soins visuels	Sagesse
Mme DEROCHE	263 rect. <i>bis</i>	Suppression du renvoi au décret pour l'application des contrats de soins visuels	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	620 rect.	Prévention sur les risques sanitaires liés à la santé environnementale	Irrecevable art. 45
M. CANEVET	455 rect.	Participation des organisations représentatives des étudiants à la CRSA	Défavorable
M. SAVIN	763 rect.	Prise en compte de la stratégie nationale sport-santé dans les projets régionaux de santé	Irrecevable art. 45
M. SAVIN	766 rect.	Prise en compte du sport santé dans le schéma régional de santé	Irrecevable art. 45
M. SAVIN	765 rect.	Insertion d'un volet relatif à la pratique d'activités physiques et à la promotion du sport-santé dans le schéma régional de santé	Irrecevable art. 45
M. SAVIN	764 rect.	Insertion d'un volet relatif à la pratique d'activités physiques et à la promotion du sport-santé dans le PRS	Irrecevable art. 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SAVIN	767 rect.	Intégration d'un volet consacré à la pratique d'activités physiques et à la promotion du sport-santé dans le schéma régional de santé	Irrecevable art. 45
Mme ROSSIGNOL	695	Désignation d'un médecin référent sur les violences faites aux femmes et aux enfants	Avis du Gouvernement
Article 7 Projets territoriaux de santé et conditions d'approbation des projets des communautés professionnelles territoriales de santé			
M. SEGOUIN	29 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Mme DOINEAU	450 rect.	Articulation de la durée de mise en œuvre du schéma régional de santé avec celle des contrats territoriaux de santé, contrats territoriaux de santé mentale ou contrats locaux de santé	Favorable
Mme COHEN	313 rect.	Constitution d'un comité territorial des élus au sein du conseil territorial de santé	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	698	Prise en compte du plan régional de santé environnementale et des signalements des lanceurs d'alerte dans le diagnostic territorial partagé	Défavorable
M. JOMIER	713 rect.	Prise en compte des travaux des conseils locaux de santé mentale dans le diagnostic territorial partagé	Favorable
Mme COHEN	315	Elaboration du projet territorial de santé par les conseils territoriaux de santé	Défavorable
M. Alain MARC	236 rect. <i>bis</i>	Rôle des CME dans l'élaboration des projets territoriaux de santé	Défavorable
M. TISSOT	515	Initiative du conseil territorial de santé pour l'élaboration du projet territorial de santé	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	353	Participation des établissements thermaux à l'élaboration de projets territoriaux de santé	Défavorable
M. CHASSEING	503 rect.	Saisine des conseils territoriaux de santé par l'ARS pour élaborer le projet territorial de santé en l'absence d'initiative des professionnels	Défavorable
Mme DOINEAU	546 rect.	Participation des groupements de collectivités à l'élaboration des projets territoriaux de santé	Favorable
M. DAUDIGNY	697	Définition du contenu du projet territorial de santé	Défavorable
M. Patrice JOLY	524 rect.	Prise en compte de la permanence des soins dans le projet territorial de santé	Défavorable
M. CHASSEING	490 rect.	Prise en compte de la permanence des soins dans le projet territorial de santé	Défavorable
Mme BERTHET	209 rect. <i>ter</i>	Prise en compte du dépistage et de l'accès aux soins non programmés dans les projets territoriaux de santé	Favorable
M. AMIEL	590	Prise en compte du dépistage et de l'accès aux soins non programmés dans les projets territoriaux de santé	Favorable
Mme GUILLOTIN	376	Inscription dans le projet territorial de santé du développement de la formation et de la recherche en soins primaires	Défavorable
M. CANEVET	456 rect.	Inscription dans le projet territorial de santé du développement de la formation et de la recherche en soins primaires	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. AMIEL	599	Prise en compte de l'accès aux soins des personnes en situation de handicap ou de précarité dans le PTS	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	714 rect.	Prise en compte des déclinaisons locales de plans de lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants dans le PTS	Défavorable
M. HOULLEGATTE	229	Inclusion dans le projet territorial de santé d'un volet sur l'organisation du territoire en termes de formation	Défavorable
Mme COHEN	306	Prise en compte dans le projet territorial de santé de mesures pour l'accueil et le soutien à l'installation de nouveaux professionnels de santé	Défavorable
M. TISSOT	516	Articulation entre le projet territorial de santé et les schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie	Défavorable
Mme DELMONT-KOROPOULIS	227	Articulation entre le projet territorial de santé et les schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie	Défavorable
Mme COHEN	307	Articulation entre le projet territorial de santé et les schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	621 rect.	Articulation entre le projet territorial de santé et les schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie	Défavorable

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

La réunion est ouverte à 19 h 40.

Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission

Article 2

M. René-Paul Savary, président. – Nous reprenons les travaux de notre commission par l'examen du sous-amendement n° 826 à l'amendement n° 1 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Ce sous-amendement remplace l'avis conforme demandé aux unions régionales de professionnels de santé (URPS) et aux conseils départementaux de l'ordre des médecins (CDOM) sur la pratique ambulatoire des étudiants de dernière année de médecine par un avis simple. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 826.

M. Alain Milon, rapporteur. – Le sous-amendement n° 419 rectifié est assez spécial. L'amendement n° 1 rectifié inclut une année de pratique ambulatoire en autonomie au cours du troisième cycle des études de médecine. Cette année se déroulerait en priorité dans les zones sous-denses. Le sous-amendement vise à renforcer l'effectivité de l'amendement en précisant qu'au moins une partie de l'année de pratique ambulatoire en autonomie serait effectuée en zone sous-dense. Cela signifie que tout le monde devra s'y plier. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 419 rectifié.

Article additionnel après l'article 7 E

M. Alain Milon, rapporteur. – Je propose que la commission demande son avis au Gouvernement sur l'amendement n° 695.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 695.

M. René-Paul Savary, président. – Reprenons le cours normal d'examen des amendements.

Article 7

M. Alain Milon, rapporteur. – La coordination des parcours de patients en affection de longue durée (ALD) autour de la pratique d'activités physiques adaptées ne relève pas du cœur des missions des structures de soins concernées par l'élaboration du projet territorial de santé (PTS). Avis défavorable à l'amendement n° 768 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 768 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 388 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 170 rectifié *ter* prévoit la saisine du conseil territorial de santé par l'agence régionale de santé (ARS) en l'absence d'initiative des acteurs pour élaborer un projet territorial de santé. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 170 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 517 aligne la durée du projet territorial de santé sur celle du diagnostic territorial partagé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 517.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 272 porte sur la présentation de l'évaluation du PTS et du bilan du projet régional de santé (PRS) devant la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA). Il est satisfait, c'est pourquoi je demande son retrait ou y serai défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 272 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 622 rectifié concerne l'articulation du projet territorial de santé avec les plans de lutte contre les violences faites aux femmes. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 622 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 623 rectifié concerne cette fois l'articulation du projet territorial de santé avec les besoins locaux en termes d'accès aux droits sexuels et reproductifs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 623 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je demande le retrait des amendements identiques n°s 73 rectifié *bis* et 161 rectifié. Je ne comprends pas pourquoi j'ai cosigné le second. Lorsque je suis rapporteur, je ne cosigne jamais d'amendements.

La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 73 rectifié bis et 161 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 414 rectifié *bis* est satisfait. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 414 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 387 porte sur les missions de coordonnateur de la communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS). Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 387 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 131 rectifié et 647 rectifié *bis* portent sur l'association des établissements de santé aux CPTS. Avis défavorable, car ils sont satisfaits.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 131 rectifié et 647 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 505 rectifié *bis* est lui aussi satisfait. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 505 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 194 rectifié supprime la procédure de validation du projet de santé des CPTS par l'ARS. L'Assemblée nationale a posé le principe selon lequel silence vaut acceptation. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 194 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 561 prévoit la création de CPTS par les ARS en cas de carence d'initiative des professionnels de santé. Retrait ou défavorable. On revient là sur un principe de la loi Touraine qui n'a pas été modifié depuis son adoption.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 561 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je serai favorable à l'amendement n° 660 rectifié si ses auteurs apportaient une précision dans leur rédaction, en insérant les mots « des projets de santé » avant « des équipes de soins spécialisés ».

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 660 rectifié sous réserve de modification.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 410 rectifié porte une demande de financement dérogatoire des hôpitaux ultra-marins. Nous en reparlerons en séance. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 410 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 98 rectifié qui est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 98 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 241 rectifié *bis* est satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 241 rectifié bis, ainsi qu'à l'amendement 533 rectifié ter et à l'amendement n° 541 rectifié ter.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 545 rectifié reprend les mêmes termes que les amendements précédents, mais il est plus complet et plus lisible. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 545 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 699 ainsi qu'aux amendements n^{os} 386 et 339 au bénéfice du n° 545 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 699 ainsi qu'aux amendements n^{os} 386 et 339.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 17 rectifié bis.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 181 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 7

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 262 rectifié *bis* qui porte sur la création d'assistants territoriaux de médecine générale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 262 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 47 rectifié *quinquies* modifie les critères démographiques pour l'ouverture d'une deuxième officine et l'appréciation de ces critères pour deux ans. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 47 rectifié quinquies et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 48 rectifié quinquies et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 49 rectifié *quinquies* porte sur l'encadrement de la cessation définitive d'activité d'une officine. Je suggère que nous demandions son avis au Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 49 rectifié quinquies.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 118 rectifié prévoit la prise en compte des objectifs de réduction des inégalités territoriales d'accès aux soins dans les CPOM. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 118 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 666 rectifié *bis* a pour objet la rénovation et l'unification des dispositifs d'appui à la coordination. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 666 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 51 rectifié *quater* intègre des professionnels diplômés dans le domaine de la santé dans les centres et maisons de santé. Je demande son retrait ou émettrai un avis défavorable puisque cela est déjà possible.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51 rectifié quater.

L'amendement n° 90 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 651 rectifié commande une étude au Gouvernement sur la gouvernance du système de santé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 651 rectifié.

Article 7 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 50 rectifié *sexies* prévoit le renouvellement des prescriptions de médicaments par les infirmiers. Avis défavorable s'il n'est pas retiré. J'expliquerai pourquoi en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50 rectifié sexies.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 100 rectifié, 248 et 412 rectifié *bis* élargissent le pouvoir de prescription des infirmiers. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 100 rectifié, 248 et 412 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 277 prévoit la prescription d'antalgiques par les infirmiers. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 277.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 433 rectifié *ter* ne diffère des amendements identiques n^{os} 101 rectifié et 308 rectifié que parce qu'il parle du « diplôme d'État de puériculteur ou puéricultrice » et non du « diplôme d'État de puéricultrice ». Avis défavorable. L'article L. 4311-1 du code de la santé publique fixant les compétences des infirmiers leur permet déjà de prescrire des dispositifs médicaux lorsqu'ils agissent sur prescription médicale.

Mme Laurence Cohen. – Nos amendements sont donc satisfaits !

Mme Martine Berthet. – On m'a déjà fait cette réponse, mais les infirmiers m'ont confirmé qu'ils ne pouvaient pas prescrire ces dispositifs.

M. Alain Milon, rapporteur. – C'est pourtant inscrit dans le code.

M. Bernard Jomier. – La prescription est une chose, le remboursement en est une autre. Pour étendre ce dernier, il faut un arrêté ministériel.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 433 rectifié *ter*, ainsi qu'aux amendements n^{os} 101 rectifié et 308 rectifié.*

Articles additionnels après l'article 7 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 176 prévoit l'accès direct au masseur-kinésithérapeute et la prescription d'actes d'imagerie. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 176.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 60 rectifié *bis*, 432 et 606. Le médecin traitant doit rester le pivot du soin.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 60 rectifié bis, 432 et 606.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 61 rectifié *bis* autorise la prescription de médicaments par des masseurs-kinésithérapeutes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 61 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 68 rectifié *quater* prévoit l'intervention des ostéopathes et chiropracteurs dans les zones sous-denses lorsqu'ils n'y ont pas leur résidence professionnelle. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Pourquoi ?

M. Alain Milon, rapporteur. – La loi de 2002 a prévu que « ces praticiens ne peuvent exercer leur profession que s'ils sont inscrits sur une liste dressée par le directeur général de l'agence régionale de santé de leur résidence professionnelle, qui enregistre leurs diplômes, certificats, titres ou autorisations ». Cet amendement rend possible, comme pour les médecins, l'exercice dans une zone sous-dotée qui ne soit pas le lieu de leur résidence professionnelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68 rectifié quater.

Article 7 ter A

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 485 supprime cet article, qui a été introduit par la commission sur l'initiative d'Yves Daudigny et des membres du groupe socialiste. La notion d'infirmier référent ne paraît pas antinomique avec celles d'équipes de soins primaires ou encore de CPTS. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 485.

Articles additionnels après l'article 7 ter A

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 598 prévoit le partage d'honoraires entre infirmiers. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 598.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 637 rectifié demande un rapport sur le « ressuscage » des patients diabétiques. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 637 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 quater

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 314 porte sur la prescription de médicaments biosimilaires en dénomination commune internationale. Il est irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 314 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 quinquies

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 457 rectifié inscrit dans un cadre expérimental la délivrance de médicaments par les pharmaciens. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 457 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 393 rectifié *bis* porte sur les conditions de délivrance de médicaments par les pharmaciens. Avis favorable.

M. Bernard Jomier. – Est-ce qu'il modifie les dispositions actuelles ? Celles-ci ne fonctionnent pas, puisque la Haute Autorité de santé n'a validé aucun protocole.

Mme Élisabeth Doineau. – Le but est de les remettre en discussion.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 393 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 211 rectifié *bis* prévoit un questionnaire de dépistage de l'ostéoporose proposé par le pharmacien d'officine. Avis défavorable. Le sujet est important, mais cela paraît déjà inclus dans les missions des pharmaciens d'officine : ceux-ci peuvent en effet « proposer des conseils et prestations destinés à favoriser l'amélioration ou le maintien de l'état de santé des personnes ».

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 211 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 671 rectifié prévoit l'expérimentation de la vente de médicaments en dehors des pharmacies. J'y suis formellement opposé. Avis défavorable.

M. Bernard Bonne. – Les pharmaciens parmi nous sont sans doute contre aussi...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 671 rectifié.

Articles additionnels après l'article 7 quinquies

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 493 rectifié *bis* paraît satisfait par l'article 7 *quinquies*, dont la rédaction est plus large mais permet de viser la cystite, comme les débats parlementaires à l'Assemblée nationale l'ont souligné. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 493 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 367 rectifié *bis*, 436 rectifié *bis* et 504 rectifié : nous avons déjà eu ce débat, on ne peut pas être prescripteur et vendeur.

M. Bernard Bonne. – Pourtant, les pharmaciens conseillent...

M. René-Paul Savary, président. – Mais il n'y a pas de remboursement en jeu.

Mme Martine Berthet. – Les patients devront aller se faire donner des prescriptions...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 367 rectifié bis, 436 rectifié bis et 504 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je suis plutôt défavorable à l'amendement n° 163 rectifié, même si je l'ai cosigné, et à l'amendement n° 242 rectifié *bis* qui lui est identique. Ces amendements portent sur la réalisation d'actes d'anatomie et de cytologie pathologique par des pharmaciens biologistes. Demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 163 rectifié et 242 rectifié bis.

Article 7 sexies A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 426.

Articles additionnels après l'article 7 sexies A

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 102 rectifié *bis* prévoit une sage-femme référente. Sagesse. Même avis sur l'amendement n° 665 rectifié *bis*.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 102 rectifié bis et 665 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 276 rectifié, qui prévoit la participation des sages-femmes aux soins de premier recours.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 276 rectifié.

L'amendement n° 571 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 733 porte sur les maisons de naissance. Avis défavorable : attendons la fin de l'expérimentation, en 2020.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 733.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 354 rectifié constitue un recul par rapport à l'existant pour les infirmiers puisqu'il empêche la primo-vaccination. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 354 rectifié, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 99 rectifié bis et 175 rectifié. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 371 rectifié, et l'amendement n° 270 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 sexies B

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 464 du Gouvernement, qui porte sur l'application à Wallis-et-Futuna.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 464.

Articles additionnels après l'article 7 sexies B

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 74 rectifié *ter*, 132 rectifié *bis*, 162 rectifié *bis*, 253 et 662 rectifié *ter*, en attendant l'avis de la HAS sur l'extension à d'autres professions de santé – dont on espère qu'il sera favorable !

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 74 rectifié *ter*, 132 rectifié *bis*, 162 rectifié *bis*, 253 et 662 rectifié *ter*.*

Article 7 sexies C (supprimé)

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 638 porte sur l'adaptation des prescriptions par les orthoptistes, qui nous ont largement alertés. Nous attendons une loi visuelle depuis plusieurs années. Il serait temps que les choses avancent ! En attendant, nous ne sommes pas favorables à une mesure ponctuelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 638.

Articles additionnels après l'article 7 sexies C (supprimé)

M. Alain Milon, rapporteur. – Pour les mêmes raisons que sur l'amendement précédent, avis défavorable à l'amendement n° 605 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 605 rectifié bis.

L'amendement n° 265 rectifié bis est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 115 rectifié *ter* porte sur les règles d'exercice de la profession d'opticien-lunetier. Là encore, cette question doit être intégrée dans une réflexion générale. Nous ne sommes pas des pointillistes !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 115 rectifié ter, de même qu'aux amendements n^{os} 664 rectifié et 529 rectifié bis.

L'amendement n° 266 rectifié quater est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 sexies

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 652 rectifié *bis* porte sur l'article 7 *sexies*, qui permet justement au pharmacien de ne pas avoir à obtenir l'accord préalable du médecin.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 652 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 267 rectifié quater.

L'amendement n° 113 rectifié bis, le sous-amendement n° 823, l'amendement n° 171 rectifié bis, l'amendement n° 791 rectifié et l'amendement n° 769 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 7 Projets territoriaux de santé et conditions d'approbation des projets des communautés professionnelles territoriales de santé			
M. SAVIN	768 rect.	Intégration d'un volet relatif à la pratique d'activités physiques adaptées dans le projet territorial de santé	Défavorable
M. LOZACH	388	Accompagnement par les ARS du déploiement du projet territorial de santé	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	170 rect. <i>ter</i>	Saisine du conseil territorial de santé par l'ARS en l'absence d'initiative des acteurs pour élaborer un projet territorial de santé	Défavorable
M. TISSOT	517	Alignement de la durée du projet territorial de santé sur celle du diagnostic territorial partagé	Défavorable
Mme COHEN	272	Présentation de l'évaluation du PTS et du bilan du PRS devant la CRSA	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	622 rect.	Articulation du projet territorial de santé avec les plans de lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	623 rect.	Articulation du projet territorial de santé avec les besoins locaux en termes d'accès aux droits sexuels et reproductifs	Défavorable
Mme MICOULEAU	73 rect. <i>bis</i>	Intégration des biologistes médicaux au sein des CPTS	Défavorable
M. DÉRIOT	161 rect.	Intégration des biologistes médicaux au sein des CPTS	Défavorable
M. ANTISTE	414 rect. <i>bis</i>	Inclusion des acteurs intervenant dans le champ de l'enfance en situation de handicap dans les CPTS	Défavorable
M. LOZACH	387	Missions de coordonnateur de la CPTS	Défavorable
M. SOL	131 rect.	Association des établissements de santé aux CPTS	Défavorable
Mme GUILLOTIN	647 rect. <i>bis</i>	Association des établissements de santé aux CPTS	Défavorable
M. CHASSEING	505 rect. <i>bis</i>	Association des présidents de CME aux CPTS	Défavorable
Mme DELMONT-KOROPOULIS	194 rect.	Suppression de la procédure de validation du projet de santé des CPTS par l'ARS	Défavorable
M. AMIEL	561	Création de CPTS par les ARS en cas de carence d'initiative des professionnels de santé	Défavorable
Mme GUILLOTIN	660 rect.	Possibilité de contractualisation avec l'ARS sur la base des projets des équipes de soins spécialisés	Favorable
Mme JASMIN	410 rect.	Élargissement du contenu des contrats territoriaux de santé pour prendre en compte les spécificités des territoires ultra-marins	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	98 rect.	Délégations d'actes vers les infirmiers dans un service d'urgences	Défavorable
M. Alain MARC	241 rect. <i>bis</i>	Suppression d'une mesure transitoire concernant les CPTS	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CHASSEING	533 rect. <i>ter</i>	Réunion de concertation avec les élus	Défavorable
M. CHASSEING	541 rect. <i>ter</i>	Réunion de concertation avec les élus	Défavorable
Mme DOINEAU	545 rect.	Concertation avec les élus	Favorable
Mme Martine FILLEUL	699	Transmission aux élus des données relatives à l'état de santé de la population	Défavorable
M. LOZACH	386	Association des parlementaires et des associations d'usagers à la réunion de concertation des élus locaux avec l'ARS	Défavorable
Mme COHEN	339	Rétablissement de la participation des parlementaires à la réunion de concertation avec l'ARS	Défavorable
Mme DOINEAU	17 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour des médecins exerçant au sein d'une même CPTS d'être désignés conjointement médecins traitants	Sagesse
M. Joël BIGOT	181 rect.	Négociation conventionnelle sur l'organisation de systèmes de garde à l'échelle des bassins de vie par les CPTS	Défavorable
Article additionnel après l'article 7			
Mme IMBERT	262 rect. <i>bis</i>	Création d'assistants territoriaux de médecine générale	Défavorable
Mme GUIDEZ	47 rect. <i>quinquies</i>	Modification des critères démographiques pour l'ouverture d'une deuxième officine et appréciation de ces critères pour deux ans	Défavorable
Mme GUIDEZ	48 rect. <i>quinquies</i>	Modification des critères démographiques pour l'ouverture d'une deuxième officine	Défavorable
Mme GUIDEZ	49 rect. <i>quinquies</i>	Encadrement de la cessation définitive d'activité d'une officine	Avis du Gouvernement
Mme DOINEAU	118 rect.	Prise en compte dans les CPOM des objectifs de réduction des inégalités territoriales d'accès aux soins	Favorable
Mme GUILLOTIN	666 rect. <i>bis</i>	Rénovation et unification des dispositifs d'appui à la coordination	Favorable
Mme GUIDEZ	51 rect. <i>quater</i>	Intégration de professionnels diplômés dans le domaine de la santé dans les centres et maisons de santé	Défavorable
M. SAVARY	90 rect.	Définition des missions du prestataire de santé à domicile	Irrecevable art. 45
Mme GUILLOTIN	651 rect.	Demande d'une étude sur la gouvernance du système de santé	Défavorable
Article 7 bis Possibilité pour les infirmiers d'adapter la posologie de certains traitements et de prescrire certains produits en vente libre			
Mme GUIDEZ	50 rect. <i>sexies</i>	Renouvellement des prescriptions de médicaments par les infirmiers	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	100 rect.	Élargissement du pouvoir de prescription des infirmiers	Défavorable
M. DAUDIGNY	248	Élargissement du pouvoir de prescription des infirmiers	Défavorable
M. ANTISTE	412 rect. <i>bis</i>	Élargissement du pouvoir de prescription des infirmiers	Défavorable
Mme COHEN	277	Prescription d'antalgiques par les infirmiers	Défavorable
Mme BERTHET	433 rect. <i>ter</i>	Prescription de dispositifs médicaux de soutien à l'allaitement par l'infirmier	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	101 rect.	Prescription de dispositifs médicaux de soutien à l'allaitement par l'infirmier	Défavorable
Mme COHEN	308 rect.	Prescription de dispositifs médicaux de soutien à l'allaitement par l'infirmier	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 bis			
M. KAROUTCHI	176	Accès direct au masseur-kinésithérapeute et prescription d'actes d'imagerie	Défavorable
Mme NOËL	60 rect. <i>bis</i>	Accès direct au masseur-kinésithérapeute	Défavorable
M. CAPUS	432	Accès direct au masseur-kinésithérapeute	Défavorable
M. de LEGGE	606	Accès direct au masseur-kinésithérapeute	Défavorable
Mme NOËL	61 rect. <i>bis</i>	Prescription de médicaments par des masseurs-kinésithérapeutes	Défavorable
Mme MICOULEAU	68 rect. <i>quater</i>	Interventions des ostéopathes et chiropracteurs dans les zones sous-denses lorsqu'ils n'y ont pas leur résidence professionnelle	Défavorable
Article 7 ter A Possibilité de désignation d'un infirmier référent			
Le Gouvernement	485	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 ter A			
M. AMIEL	598	Partage d'honoraires entre infirmiers	Favorable
Mme JASMIN	637 rect.	Demande de rapport sur le "ressucrage" des patients diabétiques	Irrecevable art. 45
Article 7 quater Pharmacien correspondant dans le cadre d'un exercice coordonné			
Mme COHEN	314	Prescriptions de médicaments biosimilaires en dénomination commune internationale	Irrecevable art. 45
Article 7 quinquies Délivrance par des pharmaciens de médicaments sur prescription médicale obligatoire			
M. CANEVET	457 rect.	Inscription dans un cadre expérimental de la délivrance de médicaments par les pharmaciens	Défavorable
Mme DOINEAU	393 rect. <i>bis</i>	Conditions de délivrance de médicaments par des pharmaciens	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BERTHET	211 rect. <i>bis</i>	Questionnaire de dépistage de l'ostéoporose proposé par le pharmacien d'officine	Défavorable
Mme LAVARDE	671 rect.	Expérimentation de la vente de médicaments en dehors des pharmacies	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 quinquies			
M. CHASSEING	493 rect. <i>bis</i>	Extension des compétences des pharmaciens d'officine au contrôle de la tension artérielle et la prescription de médicaments monodoses pour une cystite.	Défavorable
Mme GUILLOTIN	367 rect. <i>bis</i>	Prescription de substituts nicotiques par des pharmaciens	Défavorable
Mme BERTHET	436 rect. <i>bis</i>	Prescription de substituts nicotiques par des pharmaciens	Défavorable
M. CHASSEING	504 rect.	Prescription de substituts nicotiques par des pharmaciens	Défavorable
M. DÉRIOT	163 rect.	Réalisation d'actes d'anatomie et cytologie pathologique par des pharmaciens biologistes	Avis du Gouvernement
M. SAURY	242 rect. <i>bis</i>	Réalisation d'actes d'anatomie et cytologie pathologique par des pharmaciens biologistes	Avis du Gouvernement
Article 7 sexies A Vaccination des enfants par des sages-femmes			
M. LONGEOT	426	Pouvoir de prescription des sages-femmes	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 sexies A			
Mme ESTROSI SASSONE	102 rect. <i>bis</i>	Sage-femme référente	Sagesse
Mme GUILLOTIN	665 rect. <i>bis</i>	Sage-femme référente	Sagesse
Mme COHEN	276 rect.	Participation des sages-femmes aux soins de premier recours	Défavorable
M. THÉOPHILE	571 rect.	Prescription par les sages-femmes d'examens de dépistage en santé sexuelle pour les hommes	Irrecevable art. 45
Mme ROSSIGNOL	733	Maisons de naissance	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	354 rect.	Compétences vaccinales des infirmiers	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	99 rect. <i>bis</i>	Compétences vaccinales des infirmiers	Défavorable
M. KAROUTCHI	175 rect.	Compétences vaccinales des infirmiers	Défavorable
Mme GUILLOTIN	371 rect.	Compétences vaccinales des infirmiers	Défavorable
Mme COHEN	270 rect.	Création d'une contribution sur les laboratoires exploitant les vaccins	Irrecevable art. 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 7 <i>sexies</i> B Prescription de vaccins par des pharmaciens			
Le Gouvernement	464	Applicabilité à Wallis-et-Futuna	Favorable
Article additionnel après l'article 7 <i>sexies</i> B			
Mme MICOULEAU	74 rect. <i>ter</i>	Extension aux biologistes médicaux de la possibilité d'effectuer la vaccination antigrippale	Défavorable
M. SOL	132 rect. <i>bis</i>	Extension aux biologistes médicaux de la possibilité d'effectuer la vaccination antigrippale	Défavorable
M. DÉRIOT	162 rect. <i>bis</i>	Extension aux biologistes médicaux de la possibilité d'effectuer la vaccination antigrippale	Défavorable
M. DAUDIGNY	253	Extension aux biologistes médicaux de la possibilité d'effectuer la vaccination antigrippale	Défavorable
Mme GUILLOTIN	662 rect. <i>ter</i>	Extension aux biologistes médicaux de la possibilité d'effectuer la vaccination antigrippale	Défavorable
Article 7 <i>sexies</i> C (Supprimé) Adaptation des prescriptions par des orthoptistes			
Mme SOLLOGOUB	638	Adaptation des prescriptions par les orthoptistes	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 <i>sexies</i> C (Supprimé)			
Mme SOLLOGOUB	605 rect. <i>bis</i>	Accès aux orthoptistes sans prescription médicale	Défavorable
Mme DEROCHE	265 rect. <i>quater</i>	Règles d'exercice de l'ophtalmologie	Irrecevable art.45
Mme DESEYNE	115 rect. <i>ter</i>	Règles d'exercice de la profession d'opticien-lunetier	Défavorable
Mme GUILLOTIN	664 rect. <i>bis</i>	Extension des compétences des opticiens-lunetiers	Défavorable
M. Patrice JOLY	529 rect. <i>bis</i>	Expérimentation de la réalisation par les opticiens-lunetiers des actes préalables au bilan visuel	Défavorable
Mme DEROCHE	266 rect. <i>quater</i>	Extension de l'obligation d'ordonnance aux lentilles de contact	Irrecevable art. 45
Article 7 <i>sexies</i> Substitution d'un médicament en rupture de stock par un pharmacien			
Mme GUILLOTIN	652 rect. <i>bis</i>	Accord du prescripteur en cas de substitution d'un médicament en rupture par le pharmacien	Défavorable
Mme DEROCHE	267 rect. <i>quater</i>	Consultation des laboratoires dans l'élaboration des recommandations de substitution en cas de pénurie d'un médicament	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 7 sexies			
Mme DEROCHE	113 rect. <i>bis</i>	Préparations magistrales adaptées à un usage thérapeutique	Irrecevable art.45
Le Gouvernement	823	Préparations magistrales adaptées à un usage pédiatrique	Irrecevable art. 45
Mme DEROMEDI	171 rect. <i>bis</i>	Préparations magistrales adaptées à un usage thérapeutique	Irrecevable art. 45
M. SAVIN	791 rect.	Expérimentation de la prise en charge par les entreprises d'activités physiques pour leurs salariés	Irrecevable art. 45
M. SAVIN	769 rect.	Demande de rapport sur la prescription d'activités physiques	Irrecevable art. 45

La réunion est close à 20 h 25.

Mardi 4 juin 2019

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

La réunion est ouverte à 13h30.

**Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé
– Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission**

Article 4 bis

M. Gérard Dériot, président. – Nous reprenons les travaux de notre commission par l'examen du sous-amendement n° 830 à l'amendement n° 424, qui vient d'être déposé.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'avis est défavorable sur la première partie de ce sous-amendement présenté par M. Chasseing, car cette formulation est plus restrictive que celle de l'amendement n° 424 de M. Longeot. Il est en revanche favorable sur la deuxième partie : il paraît en effet plus logique de s'aligner sur le régime général du zonage tel que défini par l'article L.1434-4 du code de la santé publique.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 830, sous réserve de rectification.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 7 septies A			
Possibilité d'une négociation conventionnelle sur la mise en place d'avantages financiers pour les professionnels de santé interrompant leur activité pour cause de maternité ou de paternité			
Le Gouvernement	466	Suppression de l'article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 7 septies A			
M. DAUDIGNY	251 rect. <i>bis</i>	Procédure de refus de soins	Irrecevable art. 45
Mme COHEN	271	Procédure de refus de soins	Irrecevable art. 45
M. ANTISTE	416	Procédure de refus de soins	Irrecevable art. 45
Article 7 septies (Supprimé) Proposition d'un médecin traitant dans les zones sous-dotées			
Mme SOLLOGOUB	639	Rétablissement de l'article	Défavorable
M. CHASSEING	537 rect. <i>ter</i>	Rétablissement de l'article	Défavorable
M. ROUX	368 rect.	Rétablissement de l'article pour prévoir une saisine de directeur de l'organisme gestionnaire	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 septies (Supprimé)			
Mme RAMOND	54	Suppression de l'inscription de l'exercice en pratique avancée dans un cadre coordonné par le médecin traitant	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	136 rect.	Suppression de l'inscription de l'exercice en pratique avancée dans un cadre coordonné par le médecin traitant	Défavorable
M. ANTISTE	413 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'inscription de l'exercice en pratique avancée dans un cadre coordonné par le médecin traitant	Défavorable
M. JOMIER	700	Délivrance des « autotests VIH » par les infirmiers et les médecins généralistes	Avis du Gouvernement
M. JOMIER	701	Réalisation d'un examen de biologie médicale par un médecin	Défavorable
Mme DOINEAU	391 rect.	Mise en place d'actions de prévention par les laboratoires de biologie médicale	Irrecevable art. 45
M. TEMAL	702	Plan de développement de l'offre de soins palliatifs	Irrecevable art. 45
Mme COHEN	309	Suppression de l'article	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	355 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. GREMILLET	773 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Mme COHEN	310	Suppression des missions des hôpitaux de proximité en matière d'orientation ou de permanence des soins	Défavorable
Mme GUILLOTIN	667 rect.	Missions des hôpitaux de proximité en matière de permanence des soins	Favorable
Mme MICOULEAU	71 rect. <i>ter</i>	Missions des hôpitaux de proximité en matière de permanence des soins et de télésanté	Défavorable
Mme LASSARADE	112 rect. <i>ter</i>	Missions des hôpitaux de proximité en matière de permanence des soins et de télésanté	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CHASSEING	492 rect. <i>bis</i>	Missions des hôpitaux de proximité en matière de permanence des soins et de télésanté	Défavorable
M. AMIEL	588	Missions des hôpitaux de proximité en matière de permanence des soins	Défavorable
Mme GUILLOTIN	372 rect. <i>bis</i>	Missions des hôpitaux de proximité en télésanté	Sagesse
Mme VAN HEGHE	720 rect.	Missions des hôpitaux de proximité en télésanté	Sagesse
M. AMIEL	585	Articulation des hôpitaux de proximité avec les hôpitaux de psychiatrie	Défavorable
M. JOMIER	716 rect.	Précision des missions des hôpitaux de proximité	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	774 rect.	Présence d'un service mobile d'urgence, d'activités de chirurgie et d'obstétrique dans les hôpitaux de proximité	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	356 rect.	Présence de plateaux techniques d'imagerie, d'activités de chirurgie et d'obstétrique dans les hôpitaux de proximité	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	614 rect.	Réalisation à titre dérogatoire d'activités de chirurgie dans les hôpitaux de proximité	Défavorable
Mme COHEN	311 rect.	Présence de services d'urgence, d'une maternité, d'activités de chirurgie et SSR dans les hôpitaux de proximité	Défavorable
M. JOMIER	719 rect.	Exclusion des seuls actes de chirurgie sous anesthésie générale dans les hôpitaux de proximité	Défavorable
M. GREMILLET	775 rect.	Présence optionnelle d'activités de chirurgie et d'obstétrique dans les hôpitaux de proximité	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	717 rect.	Mission des hôpitaux de proximité de lutte contre la désertification médicale	Défavorable
M. Joël BIGOT	182 rect.	Mission des hôpitaux de proximité de lutte contre la désertification médicale	Défavorable
Mme NOËL	57 rect.	Labellisation de centres ambulatoires universitaires	Défavorable
M. DAUDIGNY	252	Ouverture du statut d'hôpital de proximité aux établissements proposant seulement une activité de SSR	Défavorable
M. JOMIER	718 rect.	Présence d'un dispositif spécialisé pour l'accueil et la prise en charge des victimes d'un accident d'exposition au VIH	Avis du Gouvernement
Mme BERTHET	210 rect. <i>bis</i>	Mission des hôpitaux de proximité en matière de dépistage des maladies chroniques	Défavorable
M. DAUDIGNY	703	Mission des hôpitaux de proximité en matière de dépistage des maladies chroniques	Défavorable
M. TEMAL	95 rect.	Missions des hôpitaux de proximité en matière de soins palliatifs	Défavorable
M. AMIEL	587	Contenu du projet territorial de santé	Défavorable
Mme FÉRET	217 rect.	Suppression du renvoi à des ordonnances	Défavorable
Mme COHEN	312	Concertation avec les élus locaux et les organisations syndicales pour l'établissement de la liste des hôpitaux de proximité	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRET	218 rect.	Présence des élus locaux dans la gouvernance des établissements de proximité	Défavorable
Article additionnel après l'article 8			
M. KAROUTCHI	174 rect.	Suivi gynécologique par des sages-femmes en établissement de santé	Défavorable
M. SUEUR	406 rect.	Demande de rapport sur les conditions de création d'un centre hospitalier universitaire à Orléans	Défavorable
Article 9 Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de réformer le régime des autorisations des activités de soins			
Mme COHEN	320	Suppression de l'article	Défavorable
M. JOMIER	704	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 9			
M. MOUILLER	77 rect. <i>ter</i>	Principe de non discrimination en matière de transport sanitaire	Irrecevable art. 45
Mme LASSARADE	107 rect. <i>bis</i>	Participation des fédérations hospitalières aux négociations conventionnelles	Irrecevable art. 45
M. LUREL	443	Précision des critères sur lesquels reposent les coefficients géographiques	Irrecevable art. 45
M. LUREL	445	Exonération d'octroi de mer de biens de prévention sanitaire	Irrecevable art. 45
M. JOMIER	761	Détail des financements par activité au sein de l'état des prévisions de recettes et de dépenses des établissements publics de santé	Sagesse
Article 10 Renforcement de l'intégration au sein des groupements hospitaliers de territoire			
Mme COHEN	319	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	469	Rétablissement de la mise en place obligatoire des commissions médicales de groupement	Défavorable
M. Alain MARC	235 rect. <i>bis</i>	Elaboration de la politique d'amélioration de la qualité par la commission médicale de groupement avec le concours des établissements membres	Défavorable
Mme MICOULEAU	670 rect. <i>bis</i>	Intégration des psychologues à la commission médicale de groupement	Défavorable
Le Gouvernement	470	Suppression de la précision selon laquelle les membres de la commission médicale de groupement émanent de la CME	Défavorable
M. Patrice JOLY	531 rect.	Intégration de professionnels de la médecine de ville dans la commission médicale de groupement	Défavorable
Mme DELMONT-KOROPOULIS	196 rect.	Elaboration du projet médical partagé par les CME	Défavorable
M. PIEDNOIR	398 rect.	Association des universités au GHT	Avis du Gouvernement
M. DECOOL	534 rect. <i>bis</i>	Renforcement de la place des élus locaux au sein du comité stratégique des GHT	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Joël BIGOT	684	Renforcement de la place des élus locaux au sein du comité stratégique des GHT	Défavorable
Mme GUILLOTIN	663 rect.	Extension des compétences du comité territorial des élus locaux du GHT	Favorable
M. DECOOL	535 rect.	Extension des compétences du comité territorial des élus locaux du GHT	Défavorable
Mme COHEN	321	Suppression de la mutualisation de la fonction ressources humaines	Défavorable
Le Gouvernement	471	Rétablissement du caractère systématique de la mutualisation de la gestion des ressources humaines médicales	Défavorable
Mme DELMONT-KOROPOULIS	197 rect.	Conduite de la politique de gestion des ressources humaines en conformité avec la stratégie médicale	Défavorable
M. DARNAUD	403 rect.	Délégation de la gestion des pôles inter-établissements à un des établissements parties à la convention constitutive du GHT	Sagesse
Le Gouvernement	472	Rétablissement de la gestion mutualisée des investissements	Défavorable
Mme COHEN	278	Suppression du renvoi aux ordonnances	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	631 rect.	Suppression du renvoi aux ordonnances	Défavorable
Article additionnel après l'article 10			
M. BONNE	261 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les établissements sociaux et médico-sociaux publics d'être associés à l'élaboration du projet médical partagé des GHT	Favorable
Article additionnel après l'article 10 bis A			
M. SUEUR	740 rect.	Demande de rapport sur les conditions de travail des personnels des services d'accueil des urgences.	Défavorable
Article 10 bis Maintien d'une commission des usagers dans chaque établissement en cas de fusion			
Mme ROSSIGNOL	706	Information sur l'existence de la commission des usagers et les moyens de la saisir	Défavorable
Article 10 ter (Supprimé) Participation des parlementaires au conseil de surveillance d'un établissement public de santé			
Mme COHEN	279	Rétablissement de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	467	Rétablissement de l'article	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	632 rect.	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 10 ter (Supprimé)			
M. HOUPERT	159 rect. <i>quater</i>	Composition des collèges pour les élections des URPS	Irrecevable art. 45
Article 10 quinquies Délibération du conseil de surveillance d'un établissement public de santé sur les orientations stratégiques et financières pluriannuelles			
Le Gouvernement	473	Suppression de l'article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. JOMIER	721 rect.	Information du conseil de surveillance sur les projets de participation à des coopérations	Défavorable
Article additionnel après l'article 10 quinquies			
M. VASPART	156 rect. <i>ter</i>	Prérogatives du conseil de surveillance des établissements publics de santé	Sagesse
Article additionnel avant l'article 11			
Mme DELMONT-KOROPOULIS	199 rect.	Objectifs de la politique nationale de recherche	Irrecevable art. 45
Mme DELMONT-KOROPOULIS	198 rect.	Objectifs de la politique nationale de recherche	Irrecevable art. 45
Mme DELMONT-KOROPOULIS	200 rect.	Objectifs de la politique nationale de recherche	Irrecevable art. 45
Mme DELMONT-KOROPOULIS	201 rect.	Objectifs de la politique nationale de recherche	Irrecevable art. 45
Mme DELMONT-KOROPOULIS	202 rect.	Objectifs de la politique nationale de recherche	Irrecevable art. 45
Article 11 Élargissement du champ du système national des données de santé et création de la plateforme des données de santé			
Mme COHEN	322	Suppression de l'article 11	Défavorable
M. BONNE	33 rect. <i>bis</i>	Conditions d'hébergement des données de santé lorsqu'elles sont assurées par des collectivités territoriales	Favorable
Le Gouvernement	468	Précision apportée à l'ajout du GIR au données du SNDS	Favorable
Mme COHEN	324	Intégration de l'assurance maladie au sein de la plateforme des données de santé	Défavorable
Mme BERTHET	219 rect. <i>bis</i>	Intégration des représentants des professionnels de santé au futur GIP Plateforme des données de santé	Favorable
Mme GUILLOTIN	649 rect.	Amendement identique au n° 219	Favorable
Mme COHEN	280	Suppression des utilisateurs privés des données de santé du GIP	Défavorable
Mme COHEN	323	Précision du champ de compétence des utilisateurs privés membres du GIP Plateforme des données de santé	Défavorable
M. PIEDNOIR	399 rect.	Intégration d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel à la nouvelle plateforme de données de santé	Défavorable
M. THÉOPHILE	563	Nom du comité chargé de l'examen du caractère d'intérêt public des demandes de traitement	Défavorable
Mme DEROCHE	124 rect. <i>bis</i>	Attribution d'une nouvelle mission à la plateforme des données de santé	Favorable
Mme GUILLOTIN	650 rect.	Ouverture des données du SNDS aux fédérations hospitalières de tout statut	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GRELET-CERTENAIS	722 rect.	Traitement de données de santé à caractère personnel par l'Etat à des finalités de recherche	Défavorable
Mme IMBERT	780 rect. <i>bis</i>	Amendement identique au précédent	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	723 rect.	Suivi du dispositif de l'article 11	Défavorable
Article additionnel après l'article 11			
M. LUREL	448	Régulation de l'accès aux données de santé	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	707	Amendement reprenant une partie de l'amendement de notre collègue M. Lurel	Défavorable
M. SAVARY	94 rect. <i>bis</i>	Utilisation testimoniale éclairée et surveillée du médicament	Irrecevable art. 45
M. SAVARY	91 rect.	Expérimentation pour le développement de l'intelligence artificielle en santé	Favorable
Article 11 bis A Désignation de l'État comme titulaire des droits sur les bases de données anonymisées et sur le matériel biologique transmis en cas de risque grave pour la santé humaine			
Mme COHEN	325	Transmission de données de santé	Défavorable
Article additionnel après l'article 11 bis			
Mme TAILLÉ-POLIAN	708	Référencement des professionnels de santé sur les plateformes de rendez-vous	Avis du Gouvernement
Mme TAILLÉ-POLIAN	226	Demande de rapport sur l'usage des données de santé par les plateformes de rendez-vous en ligne	Défavorable
Article 12 A Exigences d'interopérabilité et de sécurité applicables au numérique en santé			
Le Gouvernement	825	Exigences d'interopérabilité applicables au numérique en santé	Favorable
Article 12 Ouverture d'un espace numérique de santé pour chaque usager			
Mme COHEN	327	Contenu de l'espace numérique de santé	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	725	Conditions d'ouverture de l'espace numérique de santé	Défavorable
M. THÉOPHILE	574	Maîtrise par le mineur de l'accès à son espace numérique de santé	Défavorable
M. THÉOPHILE	577	Contenu de l'espace numérique de santé	Défavorable
Mme COHEN	326	Contenu de l'espace numérique de santé	Défavorable
M. Joël BIGOT	183 rect.	Intégration dans l'espace numérique de santé d'un outil de saisine du conciliateur de l'organisme local d'assurance maladie	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GRELET-CERTENAIS	736	Contenu de l'espace numérique de santé	Défavorable
M. THÉOPHILE	572	Contenu de l'espace numérique de santé	Défavorable
M. THÉOPHILE	595	Modifications rédactionnelles	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	754	Accès aux données de l'espace numérique de santé dans le cadre de contrats	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	724 rect.	Conditions d'accès du mineur à son espace numérique de santé et confidentialité des données le concernant	Défavorable
M. GRAND	407	Conditions d'accès du mineur à son espace numérique de santé	Défavorable
Mme LASSARADE	109 rect. <i>bis</i>	Conditions d'accès du mineur à son espace numérique de santé et confidentialité des données le concernant	Défavorable
M. THÉOPHILE	575	Conditions d'accès du mineur à son espace numérique de santé et confidentialité des données le concernant	Défavorable
M. Patrice JOLY	527 rect.	Contenu de l'espace numérique de santé	Défavorable
Article additionnel après l'article 12			
M. THÉOPHILE	573	Notification et actualisation des directives anticipées dans le dossier médical partagé	Défavorable
Article additionnel après l'article 12 bis			
M. BONNE	34 rect. <i>bis</i>	Extension au pharmacien biologiste médical de l'accès au dossier pharmaceutique	Favorable
M. DÉRIOT	164 rect. <i>bis</i>	Extension au pharmacien biologiste médical de l'accès au dossier pharmaceutique	Favorable
M. SAURY	243 rect. <i>quater</i>	Extension au pharmacien biologiste médical de l'accès au dossier pharmaceutique	Favorable
Article 12 quater			
Ouverture automatique du dossier médical partagé pour les personnes nées à compter du 1^{er} janvier 2021			
Mme GRELET-CERTENAIS	726 rect.	Suppression de l'automatisme de l'ouverture du dossier médical partagé pour tous les usagers	Défavorable
M. AMIEL	591	Amendement de coordination	Favorable
Article 12 quinquies			
Accès au dossier médical partagé par les professionnels de la santé du travail			
M. THÉOPHILE	596	Accès au dossier médical en santé au travail	Défavorable
Article 12 sexies			
Accès au dossier médical partagé en cas de prise en charge dans un autre État membre de l'Union européenne			
Mme BERTHET	213 rect. <i>bis</i>	Contenu du dossier médical partagé	Défavorable

Article 13

M. René-Paul Savary. – L’amendement n° 123 rectifié *bis* vise à supprimer la notion de proximité, qui empêche le développement de la télémédecine.

M. Alain Milon, rapporteur. – Il faut au contraire favoriser la proximité, y compris pour la télémédecine. À défaut se poseraient des problèmes de contrôle.

M. René-Paul Savary. – On parle là de médecins sélectionnés !

M. Alain Milon, rapporteur. – J’en ai discuté avec le ministre de la santé. Même dans le cas de plateaux techniques nationaux, qui font l’objet d’un remboursement, il n’est pas toujours certain que le médecin au bout du fil relève d’une telle structure. Nous considérons par ailleurs, en tant qu’assemblée des territoires, qu’il faut un ancrage territorial de la télémédecine.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°123 rectifié bis et 382 rectifié.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 13 Définition du télésoin			
Mme DESEYNE	123 rect. <i>bis</i>	Activités de télémédecine	Défavorable
M. DELAHAYE	382 rect. <i>bis</i>	Activités de télémédecine	Défavorable
Mme DELMONT-KOROPOULIS	205 rect.	Développement des activités de télémédecine	Défavorable
Mme LASSARADE	111 rect. <i>bis</i>	Accès au télésoin	Défavorable
Mme BERTHET	214 rect. <i>ter</i>	Conditions de prise en charge des activités de télésoin	Défavorable
M. Joël BIGOT	184 rect.	Prise en compte des inégalités d’accès au haut débit dans le déploiement du télésoin	Défavorable
M. LONGEOT	427	Prise en compte des inégalités d’accès au haut débit dans le déploiement du télésoin	Défavorable
M. Patrice JOLY	528 rect.	Médecine algorithmique	Défavorable
Mme DOINEAU	11 rect. <i>bis</i>	Conditions de prise en charge des activités de télésoin	Favorable
Article additionnel après l’article 13			
Mme GRELET-CERTENAIS	737	Médiation numérique	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Patrice JOLY	526 rect. <i>bis</i>	Médiation numérique	Défavorable
Article 13 bis Suppression de la prise en compte de certaines zones géographiques dans les conditions de mise en œuvre de la télémédecine			
Mme JASMIN	750	Suppression de l'article	Défavorable
Mme JASMIN	520 rect.	Critères dans la définition des conditions de mise en œuvre et de prise en charge financière des activités de télémédecine	Défavorable
M. LONGEOT	428	Critères dans la définition des conditions de mise en œuvre et de prise en charge financière des activités de télémédecine	Défavorable
M. Joël BIGOT	186 rect.	Critères dans la définition des conditions de mise en œuvre et de prise en charge financière des activités de télémédecine	Défavorable
M. DELAHAYE	381 rect.	Critères dans la définition des conditions de mise en œuvre et de prise en charge financière des activités de télémédecine	Défavorable
Article 14 Modernisation du cadre de la prescription dématérialisée			
M. Alain MARC	237 rect. <i>bis</i>	Maintien de l'examen clinique préalable à toute prescription	Défavorable
Le Gouvernement	476 rect.	Évaluation des logiciels d'aide à la prescription et à la dispensation	Favorable
M. THÉOPHILE	600	Dématérialisation des arrêts de travail	Favorable
Le Gouvernement	829	Calendrier de la mise en place de la dématérialisation des arrêts de travail	Favorable
Article additionnel après l'article 14			
Mme DEROCHE	770 rect. ter	Encadrement de l'usage des technologies recourant à l'intelligence artificielle dans le domaine médical	Favorable
Article additionnel avant l'article 15			
M. TEMAL	97 rect.	Obligation pour le Gouvernement d'engager un débat au Parlement sur l'aide active à mourir dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi	Irrecevable art. 45
M. CHASSEING	543 rect. <i>ter</i>	Droit à l'oubli pour les personnes ayant subi un infarctus du myocarde	Irrecevable art. 45
Article 15 Abrogations de dispositions législatives			
Mme COHEN	328	Dispositif expérimental prévoyant l'obligation de déclarer à un tiers de confiance les données et les quantités de médicaments vendus hors de France	Sagesse
Article 16 Mesures de sécurisation des établissements de santé			
Mme COHEN	329	Suppression de l'article 16	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 16			
Mme COHEN	330	Dépassements d'honoraires en ESPIC	Défavorable
Mme COHEN	331	Dépassement d'honoraires en ESPIC	Défavorable
M. TISSOT	519	Maîtrise des dépassements d'honoraires	Défavorable
Article 17 bis (Supprimé) Rapport sur l'amélioration de l'accompagnement au cours de la grossesse			
Mme ROSSIGNOL	624 rect.	Demande de rapport sur l'accompagnement au cours de la grossesse	Défavorable
Article additionnel après l'article 17 ter			
Mme ROSSIGNOL	625 rect.	Pratique des interruptions volontaires de grossesse chirurgicales par les sages-femmes	Défavorable
Mme COHEN	348 rect.	Expérimentation des interruptions volontaires de grossesse instrumentales par les sages-femmes	Favorable si rectifié
Article 18 Mesures de simplification			
Le Gouvernement	483	Reprise d'un ESMS par le tribunal de commerce	Irrecevable art. 45
M. MOUILLER	78 rect. <i>ter</i>	Allègement de la procédure d'appel à projet	Défavorable
Mme MALET	40 rect. <i>ter</i>	Exonération d'appel à projets pour les extensions d'appartements de coordination thérapeutique	Défavorable
Le Gouvernement	482	Aménagements de la procédure d'appel à projet	Favorable
Mme MALET	42 rect.	Retrait de certains établissements médico-sociaux du champ de l'exonération d'appel à projets	Défavorable
M. SUEUR	739	Amendement identique au n° 42 de Mme Malet	Défavorable
M. JOMIER	738	Contractualisation de certaines structures médico-sociales	Défavorable
M. MOUILLER	85 rect. <i>bis</i>	Restructuration de l'offre médico-sociale par les CPOM et redéfinition des outils de présentation budgétaire	Favorable
M. AMIEL	565	Amendement identique à l'amendement n° 85 de nos collègues	Favorable
M. SOL	134 rect.	Inscription des infirmiers en gériatre au sein des CPOM comprenant un ou plusieurs EHPAD	Défavorable
M. MOUILLER	79 rect. <i>ter</i>	Introduction dans les CPOM pluri-établissements d'une clause de parcours modulaire pour les personnes handicapées	Favorable
Mme COHEN	344	Suppression de la simplification des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine.	Défavorable
M. HUSSON	612 rect. <i>bis</i>	Suppression de la simplification des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine	Défavorable
M. TISSOT	686	Suppression de la simplification des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	80 rect. <i>bis</i>	Définition du débit pris en compte pour l'instauration des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine	Défavorable
M. MOUILLER	81 rect. <i>ter</i>	Mise en place d'un suivi des captages d'eau concernés par l'instauration d'un simple périmètre de protection immédiate	Défavorable
M. MOUILLER	82 rect. <i>ter</i>	Surveillance des captages d'eau potable concernés par l'instauration d'un simple périmètre de protection immédiate	Défavorable
M. MOUILLER	83 rect. <i>ter</i>	Extension de la procédure d'enquête publique simplifiée à toute modification des servitudes afférentes	Favorable
Mme HARRIBEY	234 rect. <i>bis</i>	Création d'une nouvelle commission de coordination sur l'aménagement en santé des territoires	Défavorable
M. THÉOPHILE	603 rect.	Compétences et organisation des commissions de coordination des politiques publiques de santé	Favorable
Mme COHEN	281	Compétences des commissions de coordination des politiques publiques de santé	Défavorable
Le Gouvernement	480	Disposition transitoire concernant la rémunération des personnels des juridictions spécialisées en matière de sécurité sociale	Irrecevable art. 45
M. BONNE	158 rect. <i>bis</i>	Permettre aux autorités tarifaires de l'EHPAD de déléguer la compétence tarifaire à l'une seule d'entre elles	Favorable
Le Gouvernement	486	Prorogation de l'expérimentation relative aux SPASAD	Favorable
M. DAUDIGNY	247 rect.	Périmètre de validité des agréments de transport sanitaire	Irrecevable art. 45
Mme BERTHET	434 rect. <i>bis</i>	Simplification de la procédure d'agrément des entreprises de transport sanitaire	Irrecevable art. 45
Mme de la PROVÔTÉ	532 rect. <i>bis</i>	Simplification de la procédure d'agrément des entreprises de transport sanitaire	Irrecevable art. 45
Article additionnel après l'article 18			
M. DÉRIOT	167 rect.	Transmission au conseil de l'ordre compétent des contrats de financement d'officines par obligations convertibles en actions	Favorable
M. CHASSEING	508 rect. <i>bis</i>	Transmission au conseil de l'ordre compétent des contrats de financement d'officines par obligations convertibles en actions	Favorable
M. MOHAMED SOILIH	567	Abrogation d'une dérogation au monopole des pharmaciens à Mayotte	Favorable
M. MOHAMED SOILIH	566	Adaptation à Mayotte du quota de création d'officines	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	273	Libre choix du patient et non discrimination en matière de transport sanitaire	Irrecevable art. 45
M. ANTISTE	415 rect. <i>bis</i>	Libre choix du patient et non discrimination en matière de transport sanitaire	Irrecevable art. 45
Mme MALET	41 rect. <i>bis</i>	Application d'un taux de TVA réduit aux livraisons de certains établissements médico-sociaux	Irrecevable art. 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DAUDIGNY	257	Application d'un taux réduit de TVA pour la livraison de certains établissements médico-sociaux	Irrecevable art. 45
Article additionnel après l'article 18 bis			
M. JOMIER	741	Obligation d'accompagnement du mineur par une personne majeure lorsque le mineur s'oppose à l'information de ses parents	Irrecevable art. 45
Mme SOLLOGOUB	633 rect.	Participation d'un représentant de l'ordre au sein des URPS	Défavorable
Mme DOINEAU	18 rect.	Simplification des conditions d'exercice à titre accessoire	Favorable
Mme DOINEAU	19 rect.	Simplification des conditions d'exercice à titre accessoire des médecins	Défavorable
M. JOMIER	742	Obligation d'accompagnement du mineur par une personne majeure lorsque le mineur s'oppose à l'information de ses parents	Irrecevable art. 45
M. SAVIN	13 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'obligation de présentation d'un certificat médical de non contre-indication à la pratique sportive	Irrecevable art. 45
Mme LAVARDE	793 rect. <i>ter</i>	Délivrance d'un certificat médical pour participer à une compétition sportive organisée par une autre fédération	Irrecevable art. 45
M. LOZACH	160 rect.	Suppression de l'obligation de présentation d'un certificat médical de non contre-indication à la pratique sportive	Irrecevable art. 45
Article 19 Habitations de simplification			
Mme FÉRET	220 rect.	Suppression de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer les ARS et développer l'exercice coordonné	Défavorable
M. VASPART	153 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer les ARS	Défavorable
Mme FÉRET	743	Extension du champ de l'habilitation à simplifier par ordonnance l'exercice des missions des ARS	Défavorable
Mme GUILLOTIN	659 rect.	Extension aux équipes de soins spécialisées du champ de l'habilitation à favoriser par ordonnance le développement de l'exercice coordonné	Défavorable
Mme COHEN	332	Suppression de la mention des centres de santé dans l'habilitation à prendre par ordonnance des mesures pour faciliter l'exercice coordonné	Défavorable
Mme GUILLOTIN	648 rect.	Garantie d'accès aux structures d'exercice coordonné pour les médecins généralistes libéraux et les associations de médecins généralistes libéraux	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	143 rect.	Garantie d'une rémunération équitable entre les professionnels membres d'une communauté professionnelle territoriale de santé	Défavorable
Le Gouvernement	787	Rétablissement du champ de l'habilitation à favoriser par ordonnance le développement de l'exercice coordonné	Défavorable
Article additionnel après l'article 19			
Mme COHEN	335	Obligations déclaratives concernant la sécurité des dispositifs médicaux	Irrecevable art. 45
Mme COHEN	336	Création d'un observatoire citoyen des dispositifs médicaux au sein de l'ANSM	Irrecevable art. 45

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JASMIN	751	Création d'une mission d'intérêt général spécifique outre-mer	Irrecevable art. 45
Mme COHEN	347	Abrogation de l'autorisation à titre expérimental de l'exercice libéral au sein de centres de santé	Défavorable
Mme JASMIN	411 rect.	Conclusion par les ARS de contrats de coopération sanitaire ou médico-sociale	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	568	Demande de rapport sur le financement de la nouvelle ARS de Mayotte	Défavorable
Article 19 bis AA Composition et rôle du conseil de surveillance des ARS			
Le Gouvernement	484	Suppression de l'article	Défavorable
M. SAVARY	93 rect.	Présidence du conseil de surveillance des ARS par le président du conseil régional	Favorable
Article 19 bis A (Supprimé) Participation de parlementaires au conseil de surveillance des ARS			
Mme COHEN	340	Rétablissement de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	475	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 19 bis			
M. DELAHAYE	389 rect. <i>bis</i>	Encadrement de la profession d'ostéopathe	Irrecevable art. 45
Article 19 ter Refonte du cadre juridique des protocoles de coopération entre professionnels de santé			
Mme GUILLOTIN	661 rect.	Procédure de validation des protocoles expérimentaux locaux	Défavorable
Article 19 quater (Supprimé) Sécurisation de l'exercice de gestes soignants par des assistants médicaux			
Le Gouvernement	788	Rétablissement de l'article	Défavorable

M. Bernard Jomier. – Je souhaite faire une mise au point à propos du vote intervenu hier, en séance publique, sur notre amendement relatif au troisième cycle des études de médecine.

Le décret de 2016 dispose que ce cycle dure de trois à six ans, et l'arrêté du 12 avril 2017 portant organisation du troisième cycle des études de médecine prévoit que la phase de consolidation de celui-ci sera mise en place au 1^{er} janvier 2020.

Le troisième cycle, qui comprend trois phases – socle, approfondissement et consolidation –, dure actuellement trois ans. La dernière n'ayant pas été mise en place, ces trois années couvrent les deux premières phases. Il est probable que la ministre abrogera l'arrêté. Mais, contrairement à ce que m'ont dit ses conseillers, ce n'est pas l'arrêté du 21 avril 2017 qui mentionne le report de la phase de consolidation au 1^{er} janvier 2020, mais bien celui du 12 avril 2017.

Une haute personnalité m'a confié que l'harmonisation européenne des cursus impliquait une telle réforme ; la question est de savoir si elle peut s'appliquer aux études de médecine. Quoi qu'il en soit, les textes réglementaires français nous donnent raison. La question est donc politique : les ministres veulent-ils, ou non, mettre en place la phase de consolidation du troisième cycle ? La balle est dans le camp du Gouvernement.

M. Alain Milon, rapporteur. – Quelques syndicats de jeunes médecins ont réagi en disant que le Sénat était « tombé sur la tête ». Or vous visiez dans cet amendement la quatrième année du troisième cycle, donc la neuvième des études de médecine... Il n'est pas aberrant de demander aux étudiants, à ce stade, d'aller sur le terrain !

M. Michel Amiel. – Ledit amendement a été retoqué afin de ne pas choquer les âmes sensibles des jeunes médecins. Dès que l'on veut les inciter à aller dans les territoires, il y a des réactions épidermiques ! Or une telle mesure est tout à fait dans l'esprit de la stratégie Ma santé 2022.

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 5 juin 2019

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé
– Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission**

M. Gérard Dériot, président. – Nous reprenons l'examen des amendements de séance.

Article additionnel après l'article 19 quater

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 744 avait tout son sens il y a quelques semaines dans la mesure où les négociations entre la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et les syndicats n'étaient pas terminées. Il n'a plus de sens aujourd'hui. Je donne un avis défavorable mais je souhaite que la ministre puisse expliquer en séance pourquoi elle nous propose de voter sur des éléments déjà négociés et conclus par ailleurs par les professionnels sans l'avis du Parlement, ce qui n'est pas normal.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 744.

Article 20

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 479 du Gouvernement étend les dispositifs de gestion des soins en cas de situations sanitaires exceptionnelles aux services médico-sociaux. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 479.

Articles additionnels après l'article 20 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 745, très technique, porte sur les données recueillies dans le système d'identification unique des victimes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 745.

L'amendement n° 626 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 21

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 58 rectifié remplace le régime du concours pour l'accès au plein exercice des praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue) par un régime d'examen. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 687 précise que la procédure d'autorisation d'exercice ouverte par cet article concerne les Padhue de toutes les nationalités. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 687 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 783 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 260 rectifié *quinquies* rend l'ensemble des Padhue éligibles à la procédure d'autorisation d'exercice *ad hoc*. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 260 rectifié quinquies.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 282, 497 rectifié, 727 rectifié, 378 rectifié et 498 rectifié qui divergent de ce qui a été décidé en commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 282, 497 rectifié, 727 rectifié, 378 rectifié et 498 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je demanderai le retrait des amendements n^{os} 747, 377 rectifié et 496 rectifié au profit du n° 814 du rapporteur déjà examiné.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 747, 377 rectifié et 496 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 379 rectifié concerne l'éligibilité à la procédure d'autorisation d'exercice *ad hoc* des professionnels administratifs en santé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 379 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 781 rectifié *bis* prévoit la transmission de l'attestation permettant un exercice temporaire à l'ordre des médecins dans un délai de quinze jours. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 781 rectifié bis, ainsi qu'aux amendements n^{os} 782 rectifié bis, 785 rectifié bis, 784 rectifié bis et 206 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 635 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 230 ainsi qu'à l'amendement n° 345.

Articles additionnels après l'article 21

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 165 rectifié prévoit le libre choix par le patient des professionnels intervenant dans la prise en charge à domicile. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 165 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 746 est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. C'est dommage.

L'amendement n° 746 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 337 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 144 rectifié soumet l'autorisation d'exercice des Padhue en France à la réciprocité avec les États hors Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 144 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 215 rectifié *bis*, qui encadre la publicité pour les dispositifs médicaux, est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 215 rectifié bis est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 43 rectifié porte sur les modalités d'organisation des appartements de coordination thérapeutique. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 256, pourtant très intéressant, est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 256 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 21 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 604 prévoit une procédure d'autorisation dérogatoire d'exercice en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 604.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207 rectifié ter.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 360 rectifié, satisfait par le n° 604. À défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 360 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 21 bis

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 474 assure la mise en conformité avec le droit européen. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 474.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 478 a pour objet la réglementation de la publicité en faveur des établissements de chirurgie esthétique, ce qui n'a rien à voir avec le projet de loi. Il est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 478 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 22

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 544 rectifié actualise les recommandations de bonne pratique de la Haute autorité de santé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 544 rectifié.

Article 22 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 44 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 45 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 22 ter

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 627 rectifié sur le protocole en matière de maltraitances infantiles est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 627 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 23

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 72 rectifié bis et 729 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 512 rectifié affirme l'absence d'inscription à l'ordre des professionnels de santé des internes et des professionnels de santé militaires étrangers. Il est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 512 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 730 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 731 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 121 rectifié supprime la limite d'âge pour être candidat à l'élection d'un conseil de l'ordre ou d'une chambre disciplinaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 121 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je propose que nous demandions son avis au Gouvernement sur les amendements n^{os} 732 rectifié et 579.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 732 rectifié ainsi que sur l'amendement n° 579.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 6 rectifié *ter*, 36 rectifié *ter*, 244 rectifié *ter* et 538 rectifié *quater* renforcent le contrôle de l'indépendance professionnelle des pharmaciens. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 6 rectifié *ter*, 36 rectifié *ter*, 244 rectifié *ter* et 538 rectifié *quater*.*

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 495 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 489 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 487 rectifié *bis* porte sur la tenue des audiences des chambres disciplinaires de l'ordre des médecins et des chirurgiens-dentistes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 487 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 39 rectifié *bis* oblige les étudiants en masso-kinésithérapie à respecter le code de déontologie de la profession. Cela me semble tellement logique ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement n° 38 rectifié *bis* prévoit le recours à la visioconférence pour les réunions de l’ordre des masseurs-kinésithérapeutes. Avis défavorable. Cela ne relève pas de la loi.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 38 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 477.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements identiques n^{os} 4 rectifié ter, 37 rectifié ter et 246 rectifié ter.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement n° 636 clarifie des dispositions relatives au dispositif anti-cadeau. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 636.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 786 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement n° 602 porte sur les missions de l’Agence nationale du développement professionnel continu. Demandons son avis au Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 602.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 488 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Milon, rapporteur. – L’amendement n° 137 rectifié modifie la durée des mandats des assesseurs des sections des assurances sociales des ordres des masseurs-kinésithérapeutes, infirmiers et pédicure-podologues. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 137 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 634 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 394. Nous avons inclus ce qu’il propose dans le dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 394.

Les amendements identiques n^{os} 5 rectifié ter et 245 rectifié ter sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

Article additionnel après l’article 23

L’amendement n° 135 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

Article 24

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 601.

Article additionnel après l'article 25

L'amendement n° 609 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 26 (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 578 ainsi qu'à l'amendement n° 752.

Articles additionnels après l'article 26 (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 749 ainsi qu'à l'amendement n° 589.

Article 27 (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 756.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 824.

Articles additionnels après l'article 27

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 628 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 349.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 735 rectifié *bis* supprime la clause de conscience des professionnels de santé pour la réalisation d'une interruption volontaire de grossesse. Avis défavorable.

Mme Laurence Rossignol. – Il supprime la clause de conscience spécifique, ce qui n'est pas pareil.

M. Alain Milon, rapporteur. – Les conséquences sont les mêmes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 735 rectifié bis.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 630 rectifié prévoit une sanction dans la carrière du refus de pratiquer une interruption volontaire de grossesse. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 630 rectifié.

M. Alain Milon, rapporteur. – L'amendement n° 629 rectifié prévoit la publicité des refus de pratiquer une interruption volontaire de grossesse. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 629 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 748.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 19 quater (Supprimé) Sécurisation de l'exercice de gestes soignants par des assistants médicaux			
Le Gouvernement	788	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 19 quater (Supprimé)			
M. JOMIER	744	Exclusion de la condition d'exercice coordonné pour le recours à un assistant médical dans les zones sous-dotée	Défavorable
Article 20 Mesures de renforcement de la préparation du système de santé pour faire face aux situations sanitaires exceptionnelles			
Le Gouvernement	479	Dispositifs de gestion de situations sanitaires exceptionnelles	Favorable
M. AMIEL	569	Dispositif d'isolement prophylactique des personnes atteintes d'infections hautement contagieuses	
Article additionnel après l'article 20 bis			
Mme Martine FILLEUL	745	Données recueillies dans le système d'identification unique des victimes	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	626 rect.	Prise en charge des psychotraumatismes des personnes accueillies à l'office français de l'immigration et de l'intégration	Irrecevable art. 45
Article 21 Mesures relatives aux praticiens à diplôme hors Union Européenne			
Mme NOËL	58 rect.	Remplacement du régime du concours pour l'accès au plein exercice des Padhue par un régime d'examen	Défavorable
Mme LEPAGE	687	Précise que la procédure d'autorisation d'exercice ouverte par l'article 21 concerne les Padhue de toutes nationalités	Défavorable
Mme IMBERT	783 rect. bis	Précise que la procédure d'autorisation d'exercice est ouverte aux Padhue justifiant d'un diplôme permettant un exercice « effectif et licite » dans leur pays d'origine	Défavorable
M. CHASSEING	260 rect. quinquies	Eligibilité de l'ensemble des Padhue à la procédure d'autorisation d'exercice ad hoc	Défavorable
Mme COHEN	282	Reformulation de la condition de présence entre le 1er octobre 2018 et le 31 janvier 2019 en une condition d'activité avant le 31 octobre 2018	Défavorable
M. CHASSEING	497 rect.	Suppression de la condition de présence pour l'accès à la procédure d'autorisation d'exercice	Défavorable
M. JOMIER	727 rect.	Reformulation de la condition de présence, qui devra être constatée pendant au moins trois mois au cours de l'année civile 2018	Défavorable
Mme GUILLOTIN	378 rect.	Reformulation de la condition de présence, qui devra être constatée avant le 31 janvier 2019	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CHASSEING	498 rect.	Reformulation de la condition de présence, qui devra être constatée entre 2015 et le 1 ^{er} octobre 2020	Défavorable
M. JOMIER	747	Éligibilité à la procédure d'autorisation d'exercice des Padhue exerçant dans l'ensemble des établissements de santé	Défavorable
Mme GUILLOTIN	377 rect.	Éligibilité à la procédure d'autorisation d'exercice des Padhue exerçant en établissement de santé privé à but lucratif	Défavorable
M. CHASSEING	496 rect.	Éligibilité à la procédure d'autorisation d'exercice des Padhue exerçant dans un établissement ou service de soins à but lucratif	Défavorable
Mme GUILLOTIN	379 rect.	Éligibilité à la procédure d'autorisation d'exercice <i>ad hoc</i> des professionnels administratifs en santé	Défavorable
Mme IMBERT	781 rect. <i>bis</i>	Transmission de l'attestation permettant un exercice temporaire à l'ordre des médecins dans un délai de quinze jours	Défavorable
Mme IMBERT	782 rect. <i>bis</i>	Précise que la commission nationale d'exercice doit être constituée par spécialité	Défavorable
Mme IMBERT	785 rect. <i>bis</i>	Précise que la commission nationale d'exercice doit être constituée par spécialité	Défavorable
Mme IMBERT	784 rect. <i>bis</i>	Audition obligatoire de l'ensemble des candidats par la commission nationale d'autorisation d'exercice	Défavorable
Mme DELMONT-KOROPOULIS	206 rect.	Interdiction du recrutement de Padhue en dehors des dérogations législatives existantes	Défavorable
Mme BERTHET	635 rect. <i>bis</i>	Mise en place d'un pré-examen des dossiers permettant de rattacher à la procédure d'autorisation d'exercice <i>ad hoc</i> certains dossiers ne satisfaisant pas aux conditions d'exercice et de présence visées par l'article 21	Favorable
Mme NOËL	230	Application aux Padhue français du régime de l'examen pour la procédure de l'autorisation d'exercice	Défavorable
Mme COHEN	345	Suppression du nombre limite de candidatures aux épreuves de vérification des connaissances pour les ressortissants européens et d'un État partie à l'EEE	Défavorable
Article additionnel après l'article 21			
M. DÉRIOT	165 rect.	Libre choix par le patient des professionnels intervenant dans la prise en charge à domicile	Sagesse
M. DAUDIGNY	746	Droit à l'oubli pour les personnes transidentitaires.	Irrecevable art. 45
Mme COHEN	337	Protection des usagers dans les services de réduction des risques et dommages liés à la drogue.	Irrecevable art. 45
M. BRISSON	144 rect.	Soumission de l'autorisation d'exercice des Padhue en France à la réciprocité avec les États hors Union Européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen	Défavorable
Mme BERTHET	215 rect. <i>bis</i>	Encadrement de la publicité pour les dispositifs médicaux	Irrecevable art. 45
Mme MALET	43 rect.	Modalités d'organisation des appartements de coordination thérapeutique	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DAUDIGNY	256	Couverture d'assurance des praticiens libéraux.	Irrecevable art. 45
Article 21 bis Ouverture d'un accès dérogatoire à l'autorisation d'exercice de la médecine en Martinique et en Guadeloupe			
M. THÉOPHILE	604	Procédure d'autorisation dérogatoire d'exercice en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon	Favorable
Mme CONCONNE	207 rect. <i>ter</i>	Procédure d'autorisation dérogatoire d'exercice de la médecine en Guadeloupe et en Martinique	Défavorable
M. ARNELL	360 rect.	Extension à Saint-Martin du dispositif d'autorisation dérogatoire d'exercice de la médecine en vigueur en Guyane	Défavorable
Article additionnel après l'article 21 bis			
Le Gouvernement	474	Mise en conformité avec le droit européen.	Favorable
Le Gouvernement	478	Réglementation de la publicité en faveur des établissements de chirurgie esthétique	Irrecevable art. 45
Article 22 Ratification de l'ordonnance relative à la Haute Autorité de santé et de l'ordonnance portant extension et adaptation outre-mer de dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé			
Mme LAVARDE	544 rect.	Actualisation des recommandations de bonne pratique de la Haute Autorité de santé	Défavorable
M. POADJA	12	Adaptation et extension de dispositions du code de la santé publique à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie	
Article 22 bis Compétences de la Haute Autorité de santé en matière d'évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux			
Mme MALET	44 rect.	Possibilité pour une association gestionnaire d'un établissement ou service social ou médico-social de rédiger des observations à la suite de son évaluation	Favorable
Mme MALET	45 rect. <i>bis</i>	Procédure contradictoire applicable aux évaluations des établissements et services sociaux ou médico-sociaux	Favorable
Article additionnel après l'article 22 ter			
Mme ROSSIGNOL	627 rect.	Protocole en matière de maltraitances infantiles	Irrecevable art. 45
Article 23 Ratification d'ordonnances et modifications diverses			
Mme MICOULEAU	72 rect. <i>bis</i>	Représentation des usagers dans les instances disciplinaires des ordres	Défavorable
M. JOMIER	729 rect.	Représentation des usagers dans les instances disciplinaires des ordres	Défavorable
M. CAMBON	512 rect.	Non inscription à l'ordre des internes et des professionnels de santé militaires étrangers	Irrecevable art. 45
Mme ROSSIGNOL	730 rect.	Rôle des ordres en matière d'égalité homme-femme et de lutte contre les violences sexistes	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	731 rect.	Lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans le cadre des relations de soins	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	121 rect.	Suppression de la limite d'âge pour être candidat à l'élection d'un conseil de l'ordre ou d'une chambre disciplinaire	Défavorable
Mme JASMIN	732 rect.	Relèvement du nombre de membres du Conseil national de l'ordre des médecins	Avis du Gouvernement
M. THÉOPHILE	579	Relèvement du nombre de membres du Conseil national de l'ordre des médecins	Avis du Gouvernement
Mme IMBERT	6 rect. <i>ter</i>	Renforcement du contrôle de l'indépendance professionnelle des pharmaciens	Favorable
M. BONNE	36 rect. <i>ter</i>	Renforcement du contrôle de l'indépendance professionnelle des pharmaciens	Favorable
M. SAURY	244 rect. <i>ter</i>	Renforcement du contrôle de l'indépendance professionnelle des pharmaciens	Favorable
M. CHASSEING	538 rect. <i>quater</i>	Renforcement du contrôle de l'indépendance professionnelle des pharmaciens	Favorable
M. CHASSEING	495 rect.	Représentation des pharmaciens d'outre-mer au sein de leur ordre	Favorable
M. PRINCE	489 rect. <i>bis</i>	Sanction complémentaire à l'interdiction d'exercer concernant l'interdiction de gérer toute structure	Défavorable
M. PRINCE	487 rect. <i>bis</i>	Tenue des audiences des chambres disciplinaires de l'ordre des médecins et des chirurgiens-dentistes	Défavorable
M. BONNE	39 rect. <i>bis</i>	Obligation pour les étudiants en masso-kinésithérapie de respecter le code de déontologie de la profession	Défavorable
M. BONNE	38 rect. <i>bis</i>	Recours à la visioconférence pour les réunions de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes	Défavorable
Le Gouvernement	477	Rectification d'incohérences relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé	Favorable
Mme IMBERT	4 rect. <i>ter</i>	Prorogation du délai de recours au remplacement après le décès d'un pharmacien titulaire d'officine	Sagesse
M. BONNE	37 rect. <i>ter</i>	Prorogation du délai de recours au remplacement après le décès d'un pharmacien titulaire d'officine	Sagesse
M. SAURY	246 rect. <i>ter</i>	Prorogation du délai de recours au remplacement après le décès d'un pharmacien titulaire d'officine	Sagesse
M. AMIEL	636	Clarification de dispositions relatives au dispositif anti-cadeau	Favorable
Mme IMBERT	786 rect. <i>bis</i>	Conditions dont peuvent bénéficier d'avantages en nature des associations d'étudiants	Avis du Gouvernement
M. AMIEL	602	Missions de l'Agence nationale du développement professionnel continu	Avis du Gouvernement
M. PRINCE	488 rect. <i>bis</i>	Alignement de la durée des mandats des assesseurs des sections des assurances sociales avec celle des membres du conseil de l'ordre des chirurgiens-dentistes	Défavorable
Mme BERTHET	216	Codification des pratiques de pharmacie clinique des PUI à la nomenclature	

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BONFANTI-DOSSAT	137 rect.	Durée des mandats des assesseurs des sections des assurances sociales des ordres des masseurs-kinésithérapeutes, infirmiers et pédicure-podologues	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	634 rect.	Compétence de l'ordre des pharmaciens concernant les pharmacies à usage intérieur des SDIS	Défavorable
M. DAUDIGNY	394	Exercice à titre accessoire d'une activité libérale au sein des centres de santé	Défavorable
Mme IMBERT	5 rect. <i>ter</i>	Présence d'un membre de l'ordre lors d'une perquisition chez un pharmacien (modification code de procédure pénale)	Irrecevable art. 45
M. SAURY	245 rect. <i>ter</i>	Présence d'un membre de l'ordre lors d'une perquisition chez un pharmacien	Irrecevable art. 45
Article additionnel après l'article 23			
M. SOL	135 rect.	Accompagnement spécifique du patient dans les établissements de santé en matière d'éducation thérapeutique	Irrecevable art. 45
Article 24 Encadrement des pratiques commerciales des entreprises du champ sanitaire au travers des « influenceurs »			
M. THÉOPHILE	601	Transparence des conventions conclues par les entreprises du champ sanitaire avec les organismes de formation des professionnels de santé	Favorable
Article additionnel après l'article 25			
M. MALHURET	609	Extension des domaines d'expérimentation organisationnelle	Irrecevable art. 45
Article 26 (Supprimé) Rapport sur les perspectives de créer aux Antilles une faculté de médecine de plein exercice			
M. THÉOPHILE	578	Demande de rapport sur les perspectives de création d'une faculté de médecine de plein exercice aux Antilles	Défavorable
Mme JASMIN	752	Demande de rapport sur les perspectives de création d'une faculté de médecine de plein exercice aux Antilles	Défavorable
Article additionnel après l'article 26 (Supprimé)			
Mme JASMIN	749	Demande de rapport sur les modalités d'accompagnement et d'accueil dans les universités de l'hexagone des étudiants en médecine originaires d'outre-mer	Défavorable
M. PATIENT	589	Demande de rapport sur les perspectives de création d'un CHU en Guyane	Défavorable
Article 27 (Supprimé) Rapport sur l'accès effectif à l'IVG			
Mme ROSSIGNOL	756	Demande de rapport sur les conditions d'accès aux interruptions volontaires de grossesse	Défavorable
Le Gouvernement	824	Demande de rapport sur les conditions d'accès aux interruptions volontaires de grossesse	Défavorable
Article additionnel après l'article 27 (Supprimé)			
Mme ROSSIGNOL	628 rect.	Extension du délai pour accéder à une interruption volontaire de grossesse	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme COHEN	349	Suppression de la clause conscience des professionnels de santé pour la réalisation d'une interruption volontaire de grossesse	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	735 rect. <i>bis</i>	Suppression de la clause conscience des professionnels de santé pour la réalisation d'une interruption volontaire de grossesse	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	630 rect.	Sanction dans la carrière du refus de pratiquer une interruption volontaire de grossesse	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	629 rect.	Publicité des refus de pratiquer une interruption volontaire de grossesse	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	748	Publicité des médicaments de contraception d'urgence	Défavorable

Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Désignation des candidats à la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Alain Milon, Mmes Martine Berthet et Corinne Imbert, MM. Yves Daudigny et Bernard Jomier, Mme Élisabeth Doineau et M. Martin Lévrier comme membres titulaires, et de Mmes Laurence Cohen, Chantal Deseyne, Véronique Guillotin, Nadine Grelet-Certenais et MM. René-Paul Savary, Jean Sol et Jean-Marie Vanlerenberghe comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

M. Gérard Dériot, président. – La commission mixte paritaire aura lieu le 20 juin à 10 h 30 au Sénat.

Conséquences de la fraude documentaire sur la fraude sociale – Examen du rapport d'information

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – La commission m'a chargé, le 23 janvier, de procéder à un travail ponctuel sur les conséquences de la fraude documentaire sur la fraude aux prestations sociales liée, en particulier, aux immatriculations à la sécurité sociale des personnes nées hors de France. Il importe d'y voir clair au vu des divergences considérables sur l'évaluation du préjudice pour les finances sociales de ce phénomène. Le Gouvernement estime le taux de fraude entre 0,15 et 0,30 % avec un risque financier associé très faible, tandis que l'ancien magistrat Charles Prats évalue ce risque à 14 milliards d'euros par an – estimation régulièrement reprise dans le débat public notamment par certaines formations d'extrême droite qui se complaisent à la citer pour stigmatiser « l'étranger qui mange notre pain ».

Lors d'un premier point d'étape, le 3 avril, je vous avais fait part de premières tendances relativement rassurantes à partir d'un contrôle réalisé l'année dernière par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et le service administratif national d'immatriculation des assurés (Sandia) de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), qui est chargé de la gestion de l'immatriculation à la sécurité sociale des personnes nées à l'étranger. Je rappelle que nous avons estimé à l'époque que le préjudice financier pour la sécurité sociale de l'existence de faux numéros d'inscription au répertoire (NIR) serait sans doute de l'ordre de centaines de millions d'euros et non de milliards d'euros. Je n'avais pas pu

vous donner de conclusions plus précises d'une part, parce que je ne m'étais pas encore rendu auprès d'agents de terrain au sein de plusieurs réseaux prestataires – j'ai, depuis, effectué un déplacement à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) et à la caisse d'allocations familiales (CAF) des Hauts-de-Seine, à Nanterre et d'autre part, parce que j'attendais les résultats de travaux complémentaires dont j'avais demandé la réalisation au ministre de l'intérieur et à la ministre des solidarités et de la santé.

Tous ceux qui se sont exprimés jusqu'alors ne disposaient pas d'une base objective pour fonder leurs estimations. Le Gouvernement extrapolait à partir d'un flux de dossiers d'immatriculations récents, non représentatifs de l'ensemble du stock de dossiers créés par le Sandia depuis qu'il en a la charge, c'est-à-dire 1988. On pouvait simplement estimer, d'après le contrôle de 2018 auquel se réfère la ministre, le préjudice financier lié aux 600 000 numéros de sécurité sociale créés en 2017 à 5,6 millions d'euros. On ne pouvait évidemment rien conclure s'agissant des dossiers plus anciens. Quant à M. Prats, l'étude dont il se sert, qui date de 2011, n'a pas poussé les investigations jusqu'à leur terme pour voir, d'une part, si les dossiers classés comme faux étaient ou non régularisables et, d'autre part, quel était le montant de prestations associé aux dossiers classés comme faux.

Je ne jette la pierre à personne mais je regrette l'utilisation abusive des résultats de ces travaux.

J'ai donc demandé la réalisation d'un nouveau contrôle afin de sortir du flou. La DCPAF et le Sandia ont travaillé conjointement sur un échantillon de 2 000 dossiers représentatifs de l'ensemble du stock du Sandia. Ils ont tout d'abord constaté que seuls 1 127 dossiers, soit 56,4 %, correspondaient à des assurés ayant perçu une prestation sociale quelconque dans les douze mois précédant la réalisation de l'enquête. Ils ont ensuite contrôlé l'ensemble de ces 1 127 dossiers puis, faute de temps, une partie seulement des dossiers sans prestations - à l'enjeu évidemment moindre - soit un total de 1 575 dossiers.

Les enquêteurs ont classé ces dossiers en quatre catégories. La première catégorie rassemble les dossiers favorables, ne posant aucun problème. Il y en a 906, soit 57,5 % des dossiers contrôlés. La deuxième catégorie est composée des dossiers en anomalies mineures qui ne répondent pas parfaitement à la forme prescrite mais dont il est raisonnablement permis de penser que le problème vient des autorités de délivrance et non du demandeur lui-même. L'exemple typique est celui des extraits d'actes de naissance algériens réalisés sur un formulaire EC 12 alors qu'ils devraient l'être sur un formulaire EC 7 depuis 2014. Le consulat algérien a confirmé que les municipalités écoulaient leurs stocks d'anciens formulaires avant de passer aux nouveaux. Cette catégorie regroupe 376 dossiers, soit 23,9 % de l'échantillon contrôlé. Cela existe en France aussi, où chaque commune a ses formulaires, qu'elle a la liberté d'utiliser. La troisième catégorie réunit les dossiers indéterminés, qui sont en général ceux pour lesquels l'administration ne dispose pas de document de référence auquel comparer le document présenté par le demandeur. Cela représente 246 dossiers, soit 15,6 % du total. Enfin, la quatrième catégorie rassemble les dossiers en anomalies critiques, pour lesquels le doute est réel. Ce sont ceux qui présentent une anomalie pouvant être considérée comme mettant en cause de façon sérieuse l'identification du demandeur. Les enquêteurs en ont trouvé 47, soit 3 % des 1 575 dossiers contrôlés. On est loin des 10 % de 2011.

Nous pouvons dresser de premiers constats. Quand on étudie le stock, le taux de dossiers en anomalies mineures ou indéterminés augmente fortement par rapport à des contrôles portant sur des dossiers plus récents puisqu'auparavant, on n'avait pas exactement les mêmes contraintes qu'aujourd'hui, où l'on est plus rigoureux. De fait, ce sont les dossiers

les plus anciens qui constituent les gros bataillons de ce type. On relèvera par exemple que les fiches d'état civil, considérées comme recevables avant 2000, ne le sont plus et entrent désormais dans les catégories des anomalies mineures ou des dossiers indéterminés.

En revanche, le taux de dossiers en anomalies critiques n'augmente pas par rapport à l'enquête précédente et s'établit à 3 % du total de l'échantillon contrôlé ou 3,5 % si l'on se limite aux dossiers sur lequel les enquêteurs ont exprimé un avis, c'est-à-dire en excluant les dossiers indéterminés.

Les prestations sociales versées sur les douze derniers mois aux 47 personnes concernées représentaient 64 308 euros de prestations monétaires versées par les caisses d'allocations familiales ou au titre de la vieillesse – ces prestations constituent bien sûr le cœur de la fraude potentielle puisque cet argent est directement perçu par les intéressés et 29 498 euros au titre de l'assurance maladie. C'est une information importante, bien sûr, mais peut-être un peu moins essentielle que ce qui précède, s'agissant avant tout de la prise en charge de dépenses de soins à laquelle il est possible de prétendre à de nombreux titres dès lors qu'on réside en France – même en situation irrégulière. La mission que le Premier ministre a confié à deux parlementaires vérifiera la fraude aux prestations au-delà de la fraude documentaire. Certains, par exemple, trichent sur leur déclaration de revenus.

Conformément à la méthodologie de 2018, les différents organismes ont été invités à reprendre chacun de ces dossiers afin de voir si la situation des demandeurs pouvait, ou non, être régularisée. Ce travail est, hélas, toujours en cours car les demandeurs ont été invités à présenter de nouveaux documents dans un délai de trois mois. C'est la règle. Ces gens doivent disposer d'un délai suffisant pour répondre s'ils risquent la radiation. Ainsi, 21 dossiers sont encore en cours de traitement. Nous risquons donc de ne pas pouvoir aboutir avant la fin de la session.

Pour mémoire, un travail similaire avait abouti à la régularisation des trois quarts des dossiers en anomalies critiques lors du contrôle de 2018. On ne peut bien sûr pas en déduire qu'il en ira de même cette fois-ci. On peut, en revanche, raisonnablement considérer que l'extrapolation des données brutes que je vous ai livrées aboutirait à un résultat plus élevé que la réalité, celle-ci devant se situer quelque part entre cette borne maximale et le quart de celle-ci.

En extrapolant les résultats bruts de cet échantillon représentatif de 2 000 dossiers aux 21 054 984 dossiers gérés par le Sandia, on obtient, s'agissant des prestations monétaires, un total de 677 millions d'euros en ne considérant que les dossiers en anomalies critiques ou de 802 millions d'euros si l'on considère que les dossiers indéterminés présentent le même taux d'anomalies critiques que les autres. Le résultat final se situera donc sans doute entre 200 à 800 millions d'euros. En y ajoutant les prestations maladie, avec le bémol dont je vous ai déjà parlé, cette fourchette irait de 290 à 1 170 millions d'euros. Mais j'ajoute un autre biais, celui du déséquilibre que peuvent créer certains soins coûteux de maladies graves ou chroniques. Ainsi, un dossier représente à lui seul les deux tiers des dépenses d'assurance maladie de l'échantillon ; son classement final aura une importance démesurée sur le résultat.

Nous sommes donc loin des 14 milliards d'euros de coût de la fraude aux numéros de sécurité sociale. Mais cette fraude n'est pas non plus un non-sujet. Son coût n'est clairement pas négligeable même s'il n'excède pas celui d'autres types de fraude bien connus tels que le travail dissimulé, les faux revenus ou la fausse situation d'isolement. De plus, la fraude à l'identité en général constitue sans doute un sujet d'avenir car, comme la DCPAF me

l'a indiqué, les fraudeurs utilisent les nouvelles technologies pour fabriquer des faux de plus en plus sophistiqués.

Si je ne préconise pas la revue de l'intégralité du stock du Sandia en raison de la disproportion entre ce travail et son gain potentiel pour les finances sociales, je conclus néanmoins mon rapport en incitant vivement les organismes de sécurité sociale à ne pas baisser la garde sur le sujet.

Je recommande tout d'abord d'effectuer la demande d'inscription, autant que possible, et systématiquement en cas de doute, en présence du demandeur et à partir de documents originaux. Actuellement, ces demandes arrivent souvent, comme cela est permis, par courrier ou en ligne, avec des documents photocopiés ou scannés. Cela facilite la vie des usagers et des agents des organismes, mais aussi celle des fraudeurs. Les agents doivent donc être en mesure d'exiger la présentation d'originaux en présence physique du demandeur, ce qui renforcerait le premier niveau du contrôle.

Il faut améliorer la qualité des documents scannés transmis au Sandia afin de faciliter les contrôles. La transmission par scan en couleurs devrait être systématique pour, là aussi, renforcer la robustesse de ce niveau de contrôle.

La mise en place du numéro identifiant d'attente (NIA), gage de sécurité avant la validation de l'immatriculation du demandeur, doit être généralisée au plus vite dans l'ensemble des organismes. Ce n'est pas le cas actuellement. Alors que la circulaire relative au NIA a été publiée en 2012, le réseau des CAF ne l'a mis en place qu'en 2017 et celui des CPAM l'a prévu pour l'année prochaine. Ces délais sont incontestablement trop longs.

Le taux de retour avec avis négatif du Sandia sur les dossiers d'immatriculation devrait figurer parmi les critères d'intéressement des caisses au sein de chacun des réseaux, comme cela se fait depuis longtemps dans celui des CAF. L'amélioration du taux global doit figurer dans les conventions d'objectifs et de gestion des organismes.

Le partage d'informations entre les différents services de l'État et organismes concernés par la fraude à l'identité doit encore être renforcé, en particulier en cas de détection d'une fraude, afin que les droits des fraudeurs soient suspendus au plus vite et que les plaintes soient bien déposées systématiquement par les organismes lésés.

Enfin, les contrôles communs entre la DCPAF et le Sandia doivent être poursuivis de façon régulière afin que tout affaiblissement du dispositif de lutte contre la fraude aux numéros de sécurité sociale soit détecté en temps utile. Les organismes pourraient d'ailleurs y être associés à l'avenir, afin qu'ils soient mieux impliqués et que les contrôleurs bénéficient, grâce à eux, de documents de première main susceptibles d'améliorer la qualité du contrôle.

J'ai essayé d'être complet et méthodique sur un sujet complexe car relatif à des pratiques dissimulées toujours difficiles à évaluer. J'ai aussi essayé de traiter la question de façon objective et sans *a priori*. J'espère que ces travaux, pas encore tout à fait achevés, nourriront ce débat récurrent sur la fraude à l'immatriculation à la sécurité sociale des personnes nées hors de France sur des bases plus claires, plus saines et plus étayées méthodologiquement. Je vous transmettrai les derniers résultats dès que je les aurai, probablement fin juillet.

M. René-Paul Savary. – Quelle est la part du revenu de solidarité active (RSA) dans la fraude aux prestations monétaires ? C'est le plus important pour les départements. *Quid*, également, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Le RSA représentait 2 447 euros sur les 64 308 euros de l'échantillon et l'AAH, 4 956 euros.

M. René-Paul Savary. – Cela paraît impossible !

M. Gérard Dériot, président. – Je rappelle qu'il s'agit là uniquement de la fraude documentaire, c'est-à-dire de la fraude aux documents utilisés pour obtenir une immatriculation à la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Parmi les 47 dossiers de l'échantillon classés en anomalie critique, un seul concerne un allocataire du RSA, pour le montant que j'ai indiqué.

Les autres types de fraude font l'objet de la mission parlementaire dont je parlais. Les représentants des CAF disent que le vrai problème est que les fraudeurs sous-évaluent leurs revenus pour toucher le RSA, disent qu'ils ne vivent pas en couple alors que c'est le cas ou surévaluent leurs revenus antérieurs, au contraire, pour avoir droit à une meilleure indemnisation par l'assurance chômage.

M. Jean-Louis Tourenne. – Le problème vient des CAF.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Les CAF s'autocontrôlent. Depuis l'alerte de 2011, une forte exigence pèse sur les agents et leur formation est très rigoureuse. C'est ce qui explique que la fraude ne représente que 5 millions d'euros pour les inscriptions réalisées en 2017. La vigilance a été renforcée. On ne peut que s'en féliciter.

Mme Laurence Rossignol. – Pouvez-vous en dire plus sur la mission parlementaire sur les fraudes ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – M. Gérald Darmanin a confié cette mission, validée par le Premier ministre, à la sénatrice Nathalie Goulet et à la députée Carole Grandjean. Je lui ai d'ailleurs fait savoir qu'il aurait été utile que je le sache avant de publier mon rapport.

M. Philippe Mouiller. – Je salue ce rapport, tout en m'interrogeant sur la communication qui peut en être faite.

On constate que le niveau de la fraude est moins important qu'imaginé, passant de 14 milliards d'euros à 1,2 milliard d'euros. Mais cela n'inclut pas les fausses déclarations de revenus ni de statut familial. Quelle sera la traduction de ce rapport, en matière de communication ? On va se demander s'il faut engager plus de coûts pour pas grand-chose. Attention au message que nous envoyons. On va dire que l'on a atteint les 3 % incompressibles et qu'il n'est plus possible d'agir. On pourrait dire de ce rapport qu'il minimise les chiffres alors que le champ d'étude n'est pas complet.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président. – Je suis d'accord. Mon rapport se limite à l'impact de la fraude documentaire lors de l'inscription à la sécurité sociale des personnes nées hors de France. Les sommes évoquées pour ce seul type de fraude étaient tout

de même énormes : 14 milliards d'euros. Or cette fraude coûterait *a priori* entre 200 et 800 millions d'euros. J'attends avec impatience les chiffres définitifs. Que le montant soit de 200, de 400 ou de 800 millions d'euros, le sujet mérite d'être traité sérieusement. Mais faut-il contrôler les 21 millions de dossiers du stock ? Cela supposerait un énorme travail de bénédictin alors que l'on sait que les conséquences de cette fraude sont évaluées à seulement 5 millions d'euros pour les nouveaux dossiers. Le risque a été endigué dans une large mesure.

Mme Catherine Fournier. – Dans le cadre des études menées pour identifier les dossiers ayant une anomalie grave, peut-on faire ressortir des critères communs qui rendraient possible un tri informatique et ensuite une vérification spécifique ? Le principe d'une étude, c'est de tirer des conclusions grâce auxquelles on peut aller plus loin. Lever un lièvre, en disant qu'il n'y a pas tant de fraude documentaire qu'imaginé, ne suffit pas. Pourquoi ne pas créer un algorithme d'identification des dossiers à vérifier ?

Les déclarations d'impôts sur le revenu étant désormais préremplies, je suis étonnée qu'il soit encore possible de frauder sur les revenus.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Je suis totalement d'accord, il faut resserrer le contrôle automatique. Je le mentionne dans mes préconisations.

Le sujet de mon rapport, c'est le NIR, qui s'appuie notamment sur la carte d'identité. Aujourd'hui, celle-ci est totalement informatisée mais les fraudeurs parviennent à fabriquer des cartes d'identité qui ont tout à fait l'allure des vraies.

Je recommande une meilleure communication entre les trois grandes caisses que sont l'assurance maladie, l'assurance vieillesse et la CAF ainsi qu'avec les autres administrations pour détecter encore plus facilement les cas à risques.

Mme Corinne Imbert. – Il y a quelques années, notre ancien collègue Éric Doligé avait déposé une proposition de loi visant à améliorer l'accès aux droits et à lutter contre la fraude sociale dont j'ai été le rapporteur. Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) mis en place en 2006 avait vocation à améliorer l'accès aux droits et à faciliter les contrôles. Vous n'y avez pas fait allusion.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Ce qui a été mis en place et qui est très important pour les étrangers, c'est l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) qui est consultable très facilement par les caisses. Au moment de la demande d'inscription, l'agent peut contrôler si le titre de la personne est valable ou non.

Mme Corinne Imbert. – J'évoquais en fait le répertoire national commun de la protection sociale, créé en 2006. Celui-ci est-il toujours actif ? Il avait vocation à regrouper, sur la base du NIR, des données sur l'identification des bénéficiaires, leur affiliation, la nature des risques couverts, les avantages servis et les adresses déclarées pour les percevoir. Ce répertoire a été conçu pour satisfaire plusieurs objectifs, notamment une qualité de service renforcée se traduisant notamment par la simplification des démarches et des procédures, et une efficacité accrue pour le contrôle du versement des prestations et la lutte contre les fraudes. Cela a-t-il alimenté votre réflexion ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Ce répertoire existe toujours et les assurés nés à l'étranger sont bien inclus dans son champ. Mais le sujet de mon rapport est

la fraude à l'immatriculation. La question est : les NIR sont-ils frauduleux ou pas et, si oui, entraînent-ils le versement de prestations ou pas ? Le reste des fraudes relève de la mission parlementaire que nous avons évoquée.

Mme Patricia Schillinger. – La fraude peut être volontaire ou non. Quand la carte d'identité d'une personne fichée S est renouvelée sans contrôle, la douane est surprise. C'est un problème qui vient de l'administration.

Les dentistes qui constatent qu'une carte vitale est partagée par toute une famille, y compris ses membres vivant en Suisse ou en Allemagne, font part de leurs suspicions à la sécurité sociale ou au préfet et n'ont jamais de réponse. On se fâche presque contre eux, au contraire. Il faut une administration à laquelle s'adresser quand on découvre une fraude qui apporte une réponse. On constate, on fait part, et on ne reçoit pas de réponse.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Ce sera le rôle de la mission parlementaire de Mmes Goulet et Grandjean que de se pencher sur ce sujet. Dès lors qu'une personne est en droit de détenir un numéro d'immatriculation, elle peut faire établir une carte vitale - ce n'est pas automatique. Quant à l'usage frauduleux d'une carte vitale valable, c'est un autre sujet.

M. Olivier Henno. – À mon tour, je remercie le rapporteur. En quelque sorte, ce travail remet l'église au milieu du village.

La fraude documentaire aux prestations sociales représenterait 14 milliards d'euros par an, soit 500 euros par foyer : les grandes chaînes ont titré sur cette information manifestement exagérée et elles en ont presque parlé davantage que de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale au Sénat. C'est symbolique de l'air du temps.

Il faut rétablir la vérité et, ainsi, rassurer nos concitoyens, sans pour autant minimiser les faits. Le rapporteur saura naturellement remplir cette mission. Il faut également faire preuve de pragmatisme dans la lutte contre la fraude.

Mme Michelle Gréaume. – Nous commençons à voir les effets pervers du tout-numérique : la cyberfraude est partout. Bien sûr, il faut poursuivre les contrôles dans tous les domaines ; mais il faut démentir les fausses informations propagées, notamment, par l'extrême droite.

Pour contrer ces rumeurs, je souhaite que le Sénat énumère, par un communiqué, les différentes mesures grâce auxquelles il est aujourd'hui impossible de créer un faux numéro de sécurité sociale.

À cet égard, on stigmatise souvent les étrangers. Or, à la CAF de Valenciennes, les noms des fraudeurs ont longtemps été affichés, avec les montants de fraudes correspondants : la plupart de ces noms étaient à consonance « bien française ». Les étrangers ne sont pas seuls en cause.

Mme Victoire Jasmin. – Le laboratoire du CHU de Guadeloupe, dont j'ai été cadre, constate souvent que plusieurs personnes utilisent le même identifiant permanent de patient (IPP) : à l'évidence, certaines cartes vitales font l'objet d'utilisations frauduleuses. On a même dû saisir le procureur de la République après un décès survenu au CHU : le corps envoyé à la morgue ne correspondait pas à la pièce d'identité figurant au dossier d'admission.

À l'évidence, la lutte contre ces multiples fraudes ne fait que commencer.

M. Martin Lévrier. – Je me suis récemment rendu au Burkina Faso, pays dont l'état civil est réellement défaillant. Peut-on estimer le coût de ces fraudes ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – On constate effectivement la défaillance de certains services d'état civil étrangers. De « vraies fausses cartes » sont fabriquées dans certains pays, mais il est difficile d'évaluer précisément le coût de ces fraudes contre lesquelles les organismes de sécurité sociale, comme la police, peuvent difficilement lutter.

M. Michel Forissier. – Quelles que soient les prestations sociales considérées, il faut clairement distinguer la fraude et l'erreur, qui, par définition, n'est pas intentionnelle. En outre, cet excellent rapport prouve que la meilleure prévention des fraudes, c'est l'amélioration des procédures. Il faut être réaliste : on ne peut pas dépenser en poursuites trois fois le montant des sommes que l'on cherche à recouvrir. Enfin, évitons les polémiques stériles.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Le renforcement de la rigueur des procédures est à l'œuvre, notamment grâce à la coordination entre les grands émetteurs de demandes d'inscription. Pour les titres de séjour, l'AGDREF permet une sécurisation maximale.

Pour tenter de recouvrir quelque 200 millions d'euros, il n'est pas possible d'examiner plus de 10 millions de dossiers. Mais la procédure actuellement mise en place endigue largement ces fraudes.

M. René-Paul Savary. – Nous l'avons constaté lors de notre déplacement en Guyane : autour du Maroni, personne n'a de papiers, qu'il s'agisse des Amérindiens, des Surinamiens ou même des Français. Manifestement, l'administration française ne fait pas preuve de beaucoup de zèle dans ces territoires. Dès lors, quelle peut être la fiabilité des documents examinés ?

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) ont permis d'avancer. Désormais, les conseils départementaux y envoient des représentants assermentés. Mais, pour y avoir pris part dans mon département, j'ai pu constater la difficulté d'action de ces instances. L'un des principaux problèmes, c'est celui des mineurs isolés étrangers. Pour ce qui les concerne, la police aux frontières (PAF) établit de véritables documents, incontestables, mais sur la base de faux papiers venant de l'étranger. En outre, faute de moyens, elle ne répond aux conseils départementaux qu'avec plusieurs mois de délai.

Avant tout, il faut donc s'assurer que les moyens humains et financiers nécessaires sont déployés pour vérifier l'authenticité des documents.

Enfin, il faut prendre garde aux questions de communication : ne donnons pas l'impression de minimiser la fraude et insistons sur le fait que les moyens vont être encore renforcés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Les 800 millions d'euros sont un maximum ; *a priori*, nous sommes plutôt entre 200 et 300 millions d'euros, ce qui reste un montant très élevé.

La PAF est bien consciente des difficultés que vous évoquez. De leur côté, les fraudeurs ont des techniques de plus en plus sophistiquées. Certains réseaux, notamment roumains, se spécialisent dans les faux titres : leurs manœuvres sont détectées et réprimées.

M. Yves Daudigny. – À mon tour, je remercie le rapporteur de son excellent travail, à la fois précis et objectif.

Bien sûr, les fraudes sociales sont insupportables, par leurs conséquences financières, pour des raisons morales, et parce qu'elles portent atteinte à la crédibilité de notre système de protection sociale.

Ces phénomènes ont pu être exploités par des mouvements politiques extrêmes. À ce titre, nous devons scruter les réseaux sociaux : faute de quoi, toute une partie du fonctionnement de la société nous échappera.

Aujourd'hui, l'imagination des escrocs est sans limite, quels que soient les domaines. Au sujet de la TVA, la presse s'est ainsi fait l'écho du « carrousel » : cette escroquerie atteindrait 200 milliards d'euros par an à l'échelle européenne, dont quelques dizaines de milliards d'euros en France. Sans négliger l'impact de la fraude dont nous débattons aujourd'hui, il faut relativiser les chiffres.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – C'est tout à fait juste. Il faudra également éviter toute interprétation abusive de notre rapport. J'insisterai sur le fait que des tribunes de presse ou des journalistes, par exemple M. Charles Prats, pourtant ancien magistrat, ont diffusé des chiffres faux, établis sur une base insuffisamment documentée, et ce sans aucune vérification : de tels procédés sont inacceptables. On ne peut laisser croire aux Français que des étrangers fraudent, à hauteur de 14 milliards d'euros, notre système de prestations sociales.

Quant aux mouvements extrémistes, ils ont tiré parti de ces fausses nouvelles, notamment lors des récentes élections européennes.

M. Yves Daudigny. – Il n'y a qu'à regarder Facebook !

M. Gérard Dériot, président. – Il me reste à interroger la commission sur l'autorisation de publier ces travaux sous la forme d'un rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Questions diverses

Mme Laurence Cohen. – En séance publique, c'est dans des conditions réellement insatisfaisantes que nous débattons du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé. L'organisation de nos séances est toujours tangente : faute de temps, on cherche systématiquement à nous culpabiliser en nous priant de limiter nos interventions. Mais, hier, presque tous les sénateurs présents dans l'hémicycle ont entonné un couplet pour montrer qu'ils défendent leur territoire. Ce sera sans doute encore le cas aujourd'hui ; et, plus le temps va passer, plus la pression sera forte pour que nous finissions à temps l'examen du texte.

La commission des affaires sociales travaille énormément ; les dossiers sont extrêmement pointus, ils sont à la fois politiques et techniques. Pour le projet de loi de santé, pourquoi ne pas avoir prévu deux semaines en séance publique ?

M. Alain Milon, président. – Je partage cette analyse. Le temps imparti pour l'examen de ce texte est insuffisant.

Mme Laurence Cohen. – Dans nos circonscriptions, nous nous exposons à bien des reproches pour ne pas être intervenus sur tel ou tel sujet : il faut également en tenir compte.

M. Gérard Dériot, président. – Mes chers collègues, je vous donne précisément rendez-vous en séance, cette après-midi.

La réunion est close à 11 heures.

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

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de M. Jean-Pierre Leleux, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Communication sur les conseillers techniques et sportifs (CTS)

M. Jean-Pierre Leleux, président. – Mes chers collègues, je vous prie en premier lieu d'excuser notre Présidente retenue ce matin en Normandie pour les commémorations relatives au 75ème anniversaire du Débarquement.

C'est donc en son nom que je souhaiterais vous entretenir de la question de l'avenir des conseillers techniques et sportifs (CTS).

Je vous rappelle que ces cadres de l'État travaillent dans les fédérations sportives à la mise en œuvre des politiques sportives et à la formation des athlètes. Ils sont donc essentiels notamment dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Depuis plusieurs mois le Gouvernement envisage la suppression de 1600 de ces cadres et leur détachement auprès des fédérations et des collectivités locales.

Si j'évoque aujourd'hui cette question c'est que l'inquiétude est montée d'un cran il y a quinze jours avec l'adoption d'une disposition dans le projet de loi de transformation de la fonction publique qui aurait pour effet de permettre un détachement d'office de ces CTS aux fédérations sportives. Je précise que la disposition visée à l'article 28 du projet de loi est d'ordre général et ne vise pas uniquement les CTS. Cependant, des articles de presse ont fait état ces dernières semaines des documents de travail du ministère des sports qui laissent peu de doute sur le fait que des détachements d'office seraient envisagés dans le cas où le volontariat ne suffirait pas.

Interrogée à ce sujet, la ministre des sports a déclaré pour sa part qu'il n'y aurait pas de détachements d'office, sans pour autant convaincre pleinement puisque le non-remplacement des départs à la retraite a déjà engagé l'extinction de ces emplois.

La situation est suffisamment confuse et préoccupante pour que la Présidente nous propose de confier à notre collègue Michel Savin la mission de faire le point sur ce sujet.

Il pourrait nous présenter ses conclusions lors d'une communication d'ici la fin du mois de juin. Bien entendu, les auditions qu'il conduira sur ce thème seront ouvertes à l'ensemble des membres de la commission.

M. Michel Savin. – Les premières auditions ont eu lieu hier. Le texte arrive en effet très rapidement en séance au Sénat – dès le 18 juin. Je présenterai ainsi un avis la semaine prochaine à la commission. Les présidents des fédérations que nous avons reçus hier sont très inquiets. Nous recevons tout à l'heure à 11h30 les représentants des syndicats des CTS. J'invite tous les collègues à y participer. Tous les groupes présents hier ont exprimé l'idée d'arriver à une position unanime. Nous commençons à nous organiser en ce sens.

Projet de loi pour une école de la confiance – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

M. Jean-Pierre Leleux, président. – Je vous propose par ailleurs de désigner les membres de la commission mixte paritaire appelée à se réunir dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'École de la confiance. Après consultation de l'ensemble des groupes politiques, je vous suggère de soumettre au Sénat la nomination comme membres titulaires de : Mme Catherine Morin-Desailly (Union Centriste), M. Max Brisson (Les Républicains), M. Jacques Gasparrin (Les Républicains), - Mme Laure Darcos (Les Républicains), Mme Maryvonne Blondin (Socialiste et républicain), - Mme Marie-Pierre Monier (Socialiste et républicain) et M. Antoine Karam (La République En Marche).

Pour les membres suppléants, les noms sont les suivants : Mme Céline Brulin (CRCE), Mme Françoise Laborde (RDSE), M. Laurent Lafon (Union Centriste), M. Philippe Mouiller (Les Républicains), M. Olivier Paccard (Les Républicains), M. Stéphane Piednoir (Les Républicains) et Mme Sylvie Robert (Socialiste et républicain).

Je ne vois pas d'opposition. Il en est ainsi décidé.

Parcoursup - Audition de M. Bastien Brillet, rapporteur général de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), et de Mme Christelle Guichard, secrétaire générale

M. Jean-Pierre Leleux, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir deux représentants de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Dans le cadre de notre mission de suivi de l'application des lois, je vous rappelle que notre commission a engagé, après le vote de la loi Orientation et Réussite des étudiants, un travail sur la question des algorithmes locaux utilisés, dans le cadre de Parcoursup, par les établissements d'enseignement supérieur.

Notre collègue Jacques Gasparrin, qui avait été notre rapporteur sur le texte ORE, a organisé en début d'année un cycle d'auditions auxquelles vous avez été conviés. Les auditions les plus importantes ont eu lieu en plénière devant notre commission. Ce fut le cas notamment pour le Défenseur des droits, la Conférence des Présidents d'université ou encore la CNIL.

Pour clore ce cycle d'auditions, nous entendons aujourd'hui les représentants de la Commission d'accès aux documents administratifs, la CADA, en l'occurrence Mme Christelle Guichard, secrétaire générale et M. Bastien Brillet, rapporteur général, pour évoquer avec eux la question de la transparence de Parcoursup et plus particulièrement celle de la « communicabilité » des algorithmes locaux utilisés par les établissements pour classer les candidatures à l'entrée dans l'enseignement supérieur.

En effet, dans un avis de janvier 2019, la CADA a déploré le régime d'accès restreint dont font l'objet les algorithmes locaux de Parcoursup. Nous serions heureux de vous entendre plus en détail, Mme Guichard et M. Brillet, sur votre analyse du régime juridique existant mais aussi sur vos éventuelles préconisations pour améliorer la transparence de

Parcoursup, car la confiance des futurs étudiants dans la plateforme est l'une des conditions majeures de son bon fonctionnement, au profit de tous.

M. Bastien Brillet. – Je vous remercie pour votre invitation. Comme vous le savez, la CADA est une autorité administrative indépendante, chargée d'émettre un avis préalable à la saisine du juge administratif, lorsqu'une administration au sens large refuse à une personne la communication d'un document administratif. La saisie de la CADA constitue un recours préalable obligatoire. Une fois l'avis de la commission rendu, celui-ci peut utilement éclairer l'administration sur le caractère communicable ou non du document. C'est la décision prise par l'administration suite à ce recours qui peut être déférée le cas échéant à la juridiction administrative.

Traditionnellement le droit d'accès aux documents administratifs porte sur le caractère communicable de documents existants. Mais le législateur a prévu par l'adoption de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique un renforcement de la transparence de l'action administrative, en contraignant, par un article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration, les administrations à informer les administrés faisant l'objet d'une décision administrative prise sur le fondement d'un traitement algorithmique. Cette information, porte sur les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre. Les dispositions réglementaires prises pour l'application de ces dispositions prévoient que sont communiquées les informations suivantes : le degré et le mode de contribution du traitement algorithmiques à la prise de décision, les données à traiter et leurs sources, les paramètres du traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de l'intéressé et enfin les opérations effectuées par le traitement.

Par ailleurs, le législateur a également prévu en créant un article L. 312-1-3 du même code que les administrations publient en ligne les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leur mission, lorsqu'ils fondent des décisions individuelles. C'est ce que la CADA considère comme le droit commun de l'accès aux documents administratifs pris sur le fondement d'un traitement algorithmique. En septembre 2018, puis en janvier 2019, nous avons été saisis de plusieurs demandes à la suite de refus de communication, le plus souvent implicites, de près de 68 universités de communiquer les procédés algorithmiques utilisés dans le cadre du traitement des candidatures d'entrée dans le premier cycle de l'enseignement supérieur.

Dans le cadre de l'examen de ces demandes, nous avons entendu les représentants du ministère chargé de l'enseignement supérieur sur la portée qu'ils donnaient aux dispositions de l'article L. 612-3 du code de l'éducation. Cet article n'est pas d'une appréhension aisée. À l'issue de cette audition et d'un délibéré, le collège de la commission a rendu l'avis du 10 janvier 2019 que vous mentionniez Monsieur le Président. Le collège a considéré, s'agissant des algorithmes locaux mis en place par les établissements, qu'en prévoyant qu'étaient satisfaites les obligations de droit commun et en leur substituant la délivrance d'une information différente, le législateur du code de l'éducation avait créé un régime particulier d'accès au procédé algorithmique ainsi mis en place ; et que, d'autre part, ce régime faisait nécessairement obstacle aux obligations de publication en ligne génériquement prévues par le code des relations entre le public et l'administration. Sans trahir le secret des délibérations, le raisonnement a été de dire qu'une restriction ne touchant que les candidats à l'exclusion des tiers, lesquels tiers auraient donc pu avoir accès à l'information dont la communication était refusée aux candidats, n'avait guère de sens et privait d'effet utile les dispositions prévues par le code de l'éducation. C'est le sens de l'avis que nous avons émis, en relevant que nous déplorions cette dérogation qui ne dit pas formellement son nom

eu égard à l'intérêt qui s'attache à la transparence de l'action administrative ainsi qu'à l'accessibilité sociale des algorithmes qui sont de plus en plus utilisés par l'administration. La lecture retenue par la commission n'a pas été suivie par le tribunal administratif de la Guadeloupe, qui avait pourtant notre avis en sa possession. Nous attendons désormais la décision du Conseil d'État qui ne saurait tarder car un recours en cassation a eu lieu. Si mes informations sont exactes, le rapporteur public a conclu à l'annulation du jugement du tribunal pour un motif de fond.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je passe d'abord la parole à M. Groperrin, rapporteur de la loi « orientation et réussite des étudiants ».

M. Jacques Groperrin. – L'article L. 612-3 du code de l'éducation voté dans le cadre de la loi ORE vont semble-t-il parfaitement conforme aux nouvelles dispositions issues du RGPD ? Je m'interroge en particulier sur la notion de « traitement entièrement automatisé » : comment être certain que des formations n'ont pas eu recours à un traitement tout-automatisé ? Dans les formations ayant eu à traiter un très grand nombre de candidatures il me paraît évident qu'un certain nombre de dossiers (les moins bons et les meilleurs probablement) ont fait l'objet d'un traitement purement automatisé, sans aucune intervention humaine ...

L'argument majeur du Gouvernement pour refuser la communication des algorithmes locaux est la protection du secret des délibérations du jury. Cet argument vous semble-t-il recevable ? La définition des critères (quelles notes, quelle pondération) qui seront utilisés dans les algorithmes locaux vous semble-t-elle relever de la « délibération » du jury ?

M. Bastien Brillet. – La CADA est uniquement chargée de se prononcer sur le caractère communicable d'un document administratif. Elle n'est pas compétente pour interpréter les dispositions du RGPD, qui ne traite que du traitement des données à caractère personnel. D'ailleurs, le RGPD prévoit en son article 86 qu'il est sans incidence sur le régime du droit d'accès aux documents administratifs. La commission ne saurait vous apporter un éclairage utile sur ce point. Je relève toutefois que la CNIL – interrogée par votre commission sur ce sujet – a répondu de manière précise et argumentée sur la compatibilité des dispositions de l'article L. 612-3 et des articles 15 et 22 du RGPD d'un point de vue théorique. Toutefois, votre question ne porte pas tant sur le droit que sur le dispositif mis localement en place par chacune des universités. Personnellement, je ne vois pas de contrariété manifeste avec les dispositions de la loi. Mais cela ne signifie pas que lorsqu'il a été mis en place localement, il n'y ait pas de difficulté. Cet avis personnel n'engage pas la commission.

Le législateur a fait le choix de poser le principe du secret des délibérations, pour en tirer une protection. Il n'appartient pas à la CADA d'apprécier ce choix. Notre avis ne concerne pas ce point. La CADA est parfois confrontée à ce principe à l'occasion des jurys de concours d'accès à l'emploi public. Cette notion a été dégagée par le Conseil d'État : il a considéré que le secret des délibérations était l'une des garanties de l'égal accès à l'emploi public au sens de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Si on avait été réellement en présence d'un jury au sens de ces dispositions, sans doute que la précision législative n'aurait pas été utile. Sauf erreur de ma part, les commissions de sélection mises en place par les universités s'apparentent plus à des commissions administratives qu'à des jurys de concours d'accès à l'emploi public.

M. Pierre Ouzoulias. – J'ai sollicité votre commission à plusieurs reprises. Dans un avis du 6 septembre 2018, vous m'aviez donné raison, mais en me demandant de me

retourner vers chacune des universités pour demander les documents en question. Sur le fond, vous étiez d'accord avec moi. Sur la forme, vous m'aviez indiqué qu'il vous était impossible de collecter la totalité des informations auprès des quelques 80 universités. Fort de votre avis, mon groupe a contacté les universités afin d'obtenir ces documents. Or, nous ne les avons pas obtenus. Cette situation est pénible, car on sent que dans son travail d'évaluation des politiques publiques, le Parlement subit un certain nombre de freins qui ne se justifient pas au regard de nos missions. Je pense que ce dossier est essentiel. J'en profite pour remercier notre collègue Jacques Gersperrin de l'esprit avec lequel il mène notre mission sur ce sujet.

Aujourd'hui, les documents mis en ligne par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche montrent très bien que dans le traitement des dossiers, il y a deux phases distinctes : une phase « de pré-traitement » où il s'agit de définir des coefficients qui vont permettre de donner une note aux dossiers. Selon ce que l'on comprend du RGPD, il s'agit sans doute d'une forme de profilage, d'algorithmes automatiques sans intervention humaine, à partir de coefficient définis par les enseignants chercheurs. Dans un deuxième temps seulement, il y a une intervention humaine. Si le ministère distingue lui-même une phase de pré-traitement et ensuite une phase d'analyse individuel – ou pas – des dossiers, il serait légitime que nous ayons la possibilité d'avoir des informations aujourd'hui refusées sur la première partie. On considère aujourd'hui qu'il y a un seul traitement englobant toute la démarche. Or, la pratique montre que ce n'est pas le cas. La première phase est d'ailleurs très différente en fonction des universités. Si le ministère reconnaît lui-même qu'il y a deux phases, pourquoi ne pouvons-nous pas obtenir les documents sur la première d'entre elles ?

Mme Mireille Jouve. – Comme la CADA l'a déploré dans son avis du 10 janvier dernier, les dispositions introduites – insidieusement si j'ose dire – par le gouvernement dans le cadre du projet de loi ORE empêchent aujourd'hui la communication des algorithmes locaux qui sont protégés par le secret des délibérations. Le gouvernement avait pourtant à plusieurs reprises assuré à la représentation nationale qu'il n'y aurait aucun obstacle à la publication de tous les algorithmes. Vous évoquez l'instauration d'un régime spécial d'accès par le législateur. Existe-t-il d'autres régimes d'accès en matière d'algorithme, d'autres « brèches » dans la loi pour une République numérique de 2016, que celle introduite par le gouvernement dans le cadre de la loi ORE ?

M. Stéphane Piednoir. – Ma question porte sur le décret du 26 mars dernier qui enjoint les établissements de préciser sur la plateforme les critères généraux d'examen des vœux des candidats. Que pensez-vous de ces dispositions ? Cette précision est-elle de nature à lever vos réticences sur l'accès restreint aux algorithmes locaux de Parcoursup ?

Mme Sylvie Robert. – Mes questions étaient similaires. En tant que commissaire de la CNIL, nous avons débattu de cette question. D'ailleurs, deux personnes de la CNIL sont venues devant la commission et cela a été extrêmement utile. Je demanderai à la présidente de la CNIL de pouvoir retravailler sur le sujet.

Permettez-moi de prendre un peu de distance et d'évoquer la réforme du bac : le choix des spécialités est en train d'influer sur la façon dont un certain nombre d'universités vont préciser leurs algorithmes locaux en fléchant et en profilant déjà les jeunes qui auront choisi telle ou telle spécialité. Se crée une articulation, qui est d'ailleurs heureuse, et nous avons tous indiqué ici qu'il fallait une articulation entre Parcoursup et la réforme du bac. Mais, je ne suis pas certaine que ce soit la bonne articulation. La philosophie de la réforme du bac est intéressante car elle ouvre sur la transversalité et sur l'ensemble des compétences des jeunes pour pouvoir ouvrir aussi les parcours à d'autres formations. Ce sujet est également

d'actualité dans le projet de loi Santé, car il peut être intéressant qu'un médecin ait également des compétences en matière de sciences humaines, intégrées dans son parcours de lycéen. C'est une ouverture de la culture générale des jeunes.

En tout cas, l'articulation entre réforme du bac et Parcoursup me semble être un nouveau chantier. Nous devons être extrêmement vigilants : il faut faire attention qu'il y a de la transparence, mais également que cette réforme du bac soit vue comme une ouverture d'accès et non un profilage.

M. Laurent Lafon. – Pierre Ouzoulias faisait remarquer qu'il y avait très probablement un traitement automatisé pour écarter ou intégrer très rapidement un certain nombre de demandes. C'est le cas dans un certain nombre de filières sous tension. En revanche, dans les filières qui ne sont pas en tension, parce qu'il n'y a pas de besoin, on peut imaginer qu'il n'y ait pas de traitement automatisé. Il y a des différences à faire entre universités mais aussi au sein des filières elles-mêmes. Cela doit sans doute complexifier votre position, pour définir une règle générale.

Dans un souci de transparence par rapport aux bacheliers et dans leurs vœux sur Parcoursup, il faut peut-être distinguer entre les critères et leur pondération. Les critères sont un élément indicatif fort sur sa capacité à être accepté dans une filière, alors que les éléments de pondération n'apportent pas grand-chose au bachelier pour s'avoir s'il a une chance d'être admis ou s'il vaut mieux qu'il s'inscrive dans une autre filière.

Enfin, je n'ai pas encore vu l'avis du rapporteur public du Conseil d'État.

M. Bastien Brillet. – Il ne s'agit pas d'un avis, mais d'une décision juridictionnelle.

M. Laurent Lafon. – A-t-elle été publiée ?

M. Bastien Brillet. – L'audience a eu lieu le 17 mai. La décision va être rendue dans les jours qui viennent.

Pour répondre à la question sur les deux phases du processus de sélection, dont une comprendrait un traitement algorithmique, je l'ai compris et su – car à la CADA nous n'avons pas eu accès aux systèmes mis en place – à la lecture du compte-rendu de votre audition de la CNIL. A l'époque, lorsque nous avons délibéré, nous n'avions pas conscience de cette double étape et de la difficulté juridique qu'elle était susceptible de poser au regard du RGPD. Mais, en première analyse, je ne crois pas que cela changerait notre avis sur le fond. Quand bien même il y aurait deux phases, il me semble que les deux phases sont incluses dans les dispositions de l'article L. 6121-3 du code de l'éducation. Sans m'avancer sur la volonté du législateur, il me semble que cela a été fait à dessein.

À ma connaissance, il n'existe pas d'autres régimes dérogatoires au droit commun de transparence des décisions administratives prises sur le fondement d'un traitement algorithmique. Ceci étant dit, la disposition de l'article L. 311-3-1 est relativement récente. Nous avons été en pratique assez peu saisis, hormis les cas nationaux de plateformes. Mais il est vrai que nous constatons de plus en plus, et pas spécifiquement sur les algorithmes, la multiplication de régimes dérogatoires au droit commun dans tous les codes. Chaque législateur spécialisé prévoit un régime spécifique d'accès pour des considérations qui lui appartiennent. Avec la direction des archives du ministère de la culture, nous avons fait un

recensement. Nous avons dénombré près de 300 régimes particuliers de communication et d'accès aux documents administratifs, et autant de dérogations. Cela pose un double degré de difficulté : d'accès au droit pour tout à chacun, mais aussi à la CADA qui n'a pas une compétence de plein droit sur l'accès aux documents administratifs, mais d'attribution définie par le code des relations entre le public et l'administration, notamment à l'article L. 340-2-2. Le législateur d'un secteur particulier, qui n'est pas forcément au fait du droit d'accès aux documents administratifs oublie – volontairement ou non – la CADA. On a donc un régime autonome sur lequel la commission n'a pas son mot à dire. C'est une vraie difficulté. Je ne l'ai pas encore rencontrée sur les algorithmes locaux. Mais elle est générale, et il n'y a pas de raison qu'elle n'apparaisse pas.

La CADA n'a pas eu à connaître du décret du 26 mars 2019. Je ne suis pas un spécialiste du droit de l'éducation ni des traitements algorithmiques en tant que tels. Mais mon avis personnel est le suivant : je ne suis pas certain qu'il faille y voir une avancée substantielle : les dispositions de l'article L. 612-3 du code de l'éducation prévoyaient déjà la communication des informations relatives aux critères. Je ne suis pas sûr que le fait de le rappeler dans le décret soit d'une portée juridique significative. En tout état de cause, cette précision ne saurait remplacer l'information prévue par le droit commun : le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision, les données traitées et leurs sources, les paramètres du traitement et le cas échéant la pondération appliquée à la situation de l'intéressé ainsi que les opérations effectuées par le traitement.

Les remarques de Mme Robert n'appellent pas de réponse en particulier. Nous prenons acte que d'autres chantiers sont à venir et nous y serons vigilants.

M. Lafon, vous sembliez privilégier une publicité des critères qui serait plus profitable aux candidats que la pondération de tels critères. Il me semble que la publicité des critères est déjà prévue, tant par les dispositions législatives que les dispositions réglementaires. Ce qui importe aux candidats est de savoir comment les différents critères sont articulés en fonction de leurs projet personnel. Or, cela est fait par l'algorithme via la pondération.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Si vous me permettez une réflexion fondée sur mon expérience, il est plus intéressant de s'occuper de Parcoursup en tant que père, qu'en tant que sénateur, afin de comprendre les affres de ce système. Certes, le tirage au sort n'était pas une solution et nous sommes tous d'accord sur ce point. Ce système est nouveau et demande à être peaufiné. Passer d'un système à un autre n'est jamais simple, mais je pense qu'il y a des marges d'amélioration sur la transparence des algorithmes locaux – des précisions sont nécessaires pour les filières en tension - mais également de manière générale. Il serait intéressant de connaître le regard des jeunes sur ce système.

La réunion est close à 10h15.

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

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05

**Audition de M. Sébastien Soriano, Président de l'Autorité de régulation des
communications électroniques et des postes (ARCEP) (publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 55.

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

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 29 mai 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 10 h 35.***Rapport annuel de l'AMF - Audition de M. Robert Ophèle, président de l'AMF**

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, comme il est de tradition, nous recevons ce matin Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), afin qu'il nous présente son rapport annuel au Président de la République et au Parlement.

Établi en application de l'article L. 621-19 du code monétaire et financier, celui-ci doit notamment présenter « les évolutions du cadre réglementaire de l'Union européenne applicable aux marchés financiers » et dresser « le bilan de la coopération avec les autorités de régulation de l'Union européenne et des autres États membres ».

Je pense que M. Ophèle pourra également revenir sur l'évolution des activités et des priorités stratégiques de l'AMF, ainsi que sur ses éventuels motifs d'inquiétude concernant non seulement la stabilité financière mais aussi la protection des épargnants, qui a toujours fait l'objet d'une attention toute particulière au sein de cette commission.

Sans plus attendre, je cède donc la parole à Robert Ophèle.

M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers. – Dans ce propos liminaire, je souhaite évoquer brièvement trois thématiques : revenir sur l'année 2018 et les premiers mois de 2019 qui sont des mois d'intense activité pour l'AMF ; évoquer les ambitions européennes en matière de services financiers en partie déçues par la mandature qui vient de s'achever. Mais ces ambitions sont nécessaires et sont renouvelées pour la prochaine mandature. Enfin, le troisième point portera sur les défis à relever pour l'AMF dans les mois qui viennent.

L'année 2018 et les premiers mois de 2019 ont été des mois intenses pour nous, pour cinq raisons : la mise en œuvre de nouvelles réglementations européennes votées antérieurement, mais qui ont été mises en place au cours de l'année 2018 ; la préparation du *Brexit* ; la lutte contre la délinquance financière ; le contrôle des professionnels et enfin la loi PACTE, laquelle constitue pour nous un élément structurant.

Trois nouvelles réglementations européennes ont été mises en place en 2018. On l'a peut-être oublié, mais le 2 janvier est entrée en vigueur la directive européenne MiFID II. Cette nouvelle version de la réglementation européenne sur les opérations de marché a modifié en profondeur la structure des marchés financiers de l'Union en demandant une plus grande transparence pré et post-opérations et a remonté de façon significative les exigences en matière de protection des investisseurs, en particulier l'adéquation des conseils aux besoins des investisseurs. Cela a représenté un premier choc réglementaire très important. D'ailleurs, celui-ci a été si important que nous avons retardé sa mise en œuvre d'une année.

Une réglementation sur les dépositaires centraux est également entrée en vigueur. Elle s'appelle CSDR (*Central Securities Depository Regulatory*). Elle doit améliorer le processus de règlement livraison de titres, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'opérations entre pays de l'Union européenne. Cette réglementation est très lourde. Elle a touché le dépositaire central de titres financiers français, Euroclear France.

Enfin, la réforme des fonds monétaires a eu lieu. Elle renforce la sécurité, avec des exigences plus fortes en matière de division des risques et des caractéristiques des fonds, en particulier pour les fonds à valeur liquidative constante. Il y a deux sortes de fonds monétaires : les fonds à valeur constante et les fonds à valeur variable. Il y avait une inquiétude sur les fonds à valeur constante, d'où cette nouvelle réglementation en 2018. La mise en œuvre s'étale jusqu'au milieu de l'année 2019. Elle nous conduit à réagréer tous les fonds monétaires qui existent en France.

Notre deuxième thématique a été la préparation du Brexit, sous trois dimensions. La première dimension concerne la relocalisation d'activités, avec toute la gamme des activités financières possibles. Différents acteurs sont venus nous voir pour examiner des relocalisations : sociétés de gestion, entreprises d'investissement, courtiers, plateforme de négociation. Dans le cadre des agréments qui existaient déjà, des activités ont été rapatriées sur le continent et certaines d'entre elles en France. Je pense en particulier à la compensation des opérations de pension livrée.

Le deuxième volet a concerné l'adaptation de la réglementation et des accords internationaux à un possible *Brexit* sans accord. D'ailleurs, une partie de ces traités a été examinée par le Parlement français. Nous avons dû revoir beaucoup de réglementation au niveau européen. Nous avons négocié des accords avec les autorités britanniques, afin de pouvoir assurer la continuité de certaines activités, en cas de *Brexit* sans accord.

Enfin, nous faisons une veille sur les mesures prises par les autres pays de l'Union européenne. Dans le cadre du *Brexit*, il est important de savoir ce qui se passe dans les autres 26 pays de l'Union. Nous avons à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF ou ESMA) un groupe dans lequel tous les dossiers de relocalisation étaient présentés de façon anonyme, afin que l'on puisse vérifier que le traitement réservé dans un pays n'était pas incohérent avec celui réservé dans un autre pays. En outre, nous procédons à une veille sur les mesures d'adaptation nationales prises en miroir de celles prises en France. Il s'agit de vérifier qu'il y avait une certaine cohérence. Or, ce n'a pas été le cas, comme on pouvait s'y attendre.

La troisième activité est plus traditionnelle, mais elle a pris un caractère spécifique l'an passé : la lutte constante contre la délinquance financière et les arnaques de toutes sortes. L'an passé, nous avons un record de 3 100 réclamations et signalements que nous avons reçus sur notre plateforme épargne-info-service. Nous avons également un record de 813 dossiers reçus par le médiateur de l'AMF dans son champ de compétence. Nous avons procédé à 154 mises en garde et nous avons activé à l'ESMA les pouvoirs d'interdiction de produits – obtenus grâce à MiFID-II – sur les options binaires et les contrats de différence à fort effet de levier. Nous sommes en train de la reprendre à notre compte en France, car l'ESMA ne peut avoir ces pouvoirs que pour des périodes limitées dans le temps. Il revient ensuite à chaque autorité nationale de prendre ou de ne pas prendre des mesures similaires. Dans ce registre, je vous remercie d'avoir permis l'introduction de l'encadrement demandé par le Conseil constitutionnel de notre recours aux données de connexion. C'est un instrument puissant pour nos enquêtes. Depuis le début de l'année, une centaine de demandes ont été faites et acceptées

par le contrôleur des données de connexion. Cela représente 400 demandes aux opérateurs et concerne 16 enquêtes en cours à l'AMF.

Le quatrième point concerne le contrôle des professionnels. Nous avons un peu modifié notre stratégie en augmentant de façon très significative le contrôle que nous faisons sur les professionnels – entreprises d'investissement et sociétés de gestion. Nous procédons à des contrôles thématiques. Nous avons fait 67 contrôles l'an passé. En 2017, nous en avons fait 47. Ce sont des contrôles qui ont vocation à détecter le plus en amont possible d'éventuelles déviations afin de pouvoir y remédier rapidement.

Le dernier point d'actualité de l'année 2018 et du début de l'année 2019 a été la préparation de la loi PACTE, qui renforce les pouvoirs de l'AMF, notamment dans le domaine de la finance responsable et durable ; ainsi que de la finance digitale et des cryptoactifs. Je remercie les sénateurs Jean-François Husson et Michel Canévet pour l'écoute dont ils ont fait preuve à notre égard en tant que rapporteurs. Nous avons transmis au ministre de l'économie et des finances pour homologation les modifications de notre règlement général relatives aux émissions de jetons. Nous serons prêts à recevoir des dossiers dans quelques semaines – avant la fin du mois de juin. Pour les prestataires de services sur actifs numériques, cette mesure demande un décret d'application. Nous espérons être prêts avant la fin de l'année.

La deuxième thématique que je souhaitais développer brièvement est l'aspect européen. Nos ambitions ont été déçues. Mais elles restent nécessaires à nos yeux et nous essayons de les renouveler. Nous sommes déçus car malgré une fin de mandat qui a été très productive – je tiens à le signaler – les pouvoirs de l'ESMA ont été peu renforcés. Les pouvoirs de supervision directe restent anecdotiques. Les outils de convergence sont peu contraignants. Les produits financiers à dimension européenne restent peu attractifs. Il n'y a eu aucune avancée sur le projet de titres adossés à des obligations souveraines. Si le projet de produits paneuropéen individuel est finalisé, la demande semble assez limitée. Nous n'avons rien en matière d'épargne salariale au niveau européen. Ces ambitions sont nécessaires car nos besoins en matière de financement doivent s'appuyer sur l'ensemble du bassin d'épargne de l'Union européenne. Un marché unique fondé sur la libre prestation de services financiers et le passeport ne peut pas perdurer sans convergence accrue. On ne peut pas accepter que des produits soient commercialisés dans un pays sans qu'il y ait une convergence de la réglementation et de la supervision dans l'Union. Nous devons également tenir compte du départ de la principale place financière de l'Union et de la nouvelle approche de la réglementation financière qui sera probablement mise en œuvre par le Royaume-Uni. Il faut lire les discours récents d'Andrew Bailey, directeur général de la *Financial Conduct Authority* (FCA) et de Sam Woods, chef exécutif de l'autorité de régulation prudentielle (PRA). Le discours de Sam Woods parle de « *stylish regulation* ». Cela impose de mon point de vue de renforcer l'attractivité de l'Union par rapport aux pays tiers. Nous allons publier dans quelques jours à l'AMF un document sur nos ambitions pour la prochaine mandature dans nos domaines d'activités. Nous nous concentrons sur quatre thématiques. Tout d'abord, la mise en place d'une stratégie de finance digitale pour les services financiers au niveau européen, avec en particulier la nécessité d'adapter nos réglementations européennes à la « tokenisation » de l'industrie financière. Même pour les titres traditionnels, il existe une possibilité de numérisation avec les nouvelles technologies de registres distribués. Il faut adapter nos réglementations européennes à ce phénomène, afin d'assurer à la fois la protection des investisseurs et l'efficacité de notre intermédiation financière. Le deuxième dossier important concerne nos ambitions en matière de finance durable. J'ai été un peu critique dans la dernière mandature en matière de marché financier. Mais en matière de développement durable, nous

avons franchi un cap. Il faut le maintenir, achever la taxinomie européenne, c'est-à-dire la détermination des activités économiques qui relèvent d'une démarche soutenable. La fiabilité d'un certain nombre de points doit être assurée. Je pense notamment au reporting extra financier des entreprises cotées. C'est à partir de là que le reste se construit. De même, il faut s'assurer de la fiabilité du reporting des institutions financières elles-mêmes sur l'impact des financements sur le réchauffement climatique. Nous devons assurer la mise en œuvre de la réglementation sur les indices qui a été amendée afin d'intégrer cette dimension de soutenabilité et de pouvoir en consacrer certains par un label particulier. Enfin, nous devons veiller à la bonne intégration de l'économie de finance durable dans les relations entre investisseurs et épargnants, afin de pouvoir assurer une transparence et sa prise en compte effective dans les relations entre investisseurs et épargnants.

Il s'agit également de renforcer l'architecture de la supervision de la gestion d'actifs. Cette dernière est un modèle financier très particulier. Il mobilise les autorités de très nombreux pays. Nous avons une société de gestion de portefeuille dans un pays, elle immatricule des fonds dans un autre pays, elle délègue une partie de la gestion de ces fonds à un troisième pays et elle commercialise lesdits fonds dans d'autres pays. Nous devons avoir une réponse cohérente face à cette architecture complexe. Nous constatons un nouveau phénomène : les fonds en question ne sont plus commercialisés par les circuits traditionnels, mais ils sont cotés. Ce sont des ETF (Exchange Traded Funds). On les achète en bourse. L'idée de commercialisation limitée à certains pays et à certains types d'investisseurs est dépassée par ce nouveau mode de commercialisation. Il doit donc y avoir au niveau européen une réflexion sur la gestion d'actifs.

Enfin, je souhaite mentionner l'efficacité de la protection des épargnants. Il faut trouver un équilibre entre l'exhaustivité et la masse d'informations demandées et données et la lisibilité et la pertinence de celles-ci : il faut éviter de vendre ou d'acheter un produit financier non adapté au profil du client, mais il faut aussi éviter que par défaut on se rabatte sur des produits sans risque et liquides, mais peu performants et n'assurant ni le bon financement de l'économie, ni les besoins de compléments de retraite. Nous n'avons pas encore trouvé totalement cet équilibre. Des revues sont prévues au niveau européen.

Au-delà de ces enjeux, je souhaite évoquer deux défis pour conclure : le défi de l'accompagnement de la place dans les bouleversements qui arrivent, dans un contexte de concurrence accrue, avec un poids prépondérant des grands acteurs américains et britanniques, tant dans le domaine de la banque d'investissement et de marché que celui de la gestion de fonds. Il s'agit d'accompagner la place dans l'adaptation des modèles de distribution. Enfin, il faut surmonter les déséquilibres financiers qui sont dans certains cas structurellement présents pour certaines activités clés. Je pense notamment à la recherche financière : elle est menacée par le nouveau modèle mis en œuvre au niveau européen. Or, sans recherche financière, il n'y a pas d'avancée possible. Nous devons accompagner la place de Paris dans la gestion des activistes, à l'achat comme à la vente, dont l'impact est peut-être d'autant plus sensible qu'il y a en France un manque d'investisseurs résidents. Cela se traduit par une détention élevée des valeurs françaises par des non-résidents.

Le dernier défi est celui des moyens. Je le mentionne car l'AMF est de très loin l'autorité nationale qui a le moins de moyens dans le paysage européen et international. Les comparaisons sont difficiles à faire, car les périmètres sont différents d'un pays à l'autre. La France ressort en 5^{ème} position dans le classement des pays en fonction de l'importance des marchés financiers, après les États-Unis, la Chine, le Royaume-Uni et le Japon. Les effectifs des autorités françaises sont sans rapport avec ceux des autres pays. L'AMF dispose de 494

ETP fin 2018. La Financial conduct authority (FCA) britannique dispose de 3 804 personnes, les collègues allemands de 2 600, la Commission de surveillance du secteur financier (CFFS) luxembourgeoise de 780, l'Autorité néerlandaise des marchés financiers, qui a le même périmètre que l'AMF française – de 660, l'autorité italienne de 610, l'Autorité des services et marchés financiers belge de 320. Si j'additionne au Royaume-Uni la Prudential Regulation Authority (PRA) et la Financial Conduct Authority (FCA), c'est-à-dire tout le champ du contrôle, nous sommes à 5 231 personnes, en augmentation de 1 110 ETP sur 4 ans. L'ACPR et l'AMF disposent ensemble de 1 500 personnes fin 2018. Nos effectifs sont sans rapport avec les moyens humains présents dans d'autres pays. Au-delà d'un renforcement modeste nécessaire du fait de la loi PACTE et de la meilleure prise en compte de risque de blanchiment et de sécurité des systèmes d'information, je souhaite attirer votre attention sur notre modèle de gestion des ressources humaines et de gouvernance. Il s'agit d'un modèle particulier et fragile. Le renouvellement du collège est intervenu début 2019. Pour la première fois, nous avons mis en œuvre la parité, le renforcement des contraintes déontologiques prévu par la loi sur les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API). Aujourd'hui, le projet de loi sur la fonction publique est en cours d'examen. Par certains aspects, il peut avoir des impacts sur les collèges de nos autorités. Je ne saurais qu'inciter à bien mesurer les conséquences de cette loi. Demandez-vous quelle autorité, quelle gouvernance vous souhaitez. Vous ne pouvez pas faire l'un sans avoir l'autre en ligne de mire. Il faut faire preuve de cohérence.

M. Albéric de Montgolfier. – La commission des finances est très attentive à la protection de l'épargnant, à la régulation des marchés, au financement de l'économie. L'un des sujets sur lequel le Sénat est intervenu très en amont, parfois avant même les Gouvernements qui n'étaient pas forcément sensibles à cette question, est celui de la protection de l'épargnant, notamment face à des escroqueries, à la vente de produits exotiques. En tant que rapporteur général ou à titre personnel, j'ai à plusieurs reprises soutenu des amendements, dont certains ont prospéré, pour interdire la publicité pour certains produits trop risqués et donner compétence à l'AMF sur des produits exotiques. Il peut s'agir du Forex, des options binaires, des terres rares... On peut penser également aux cryptomonnaies, ou à d'autres actifs qui se révèlent parfois être des escroqueries pures et simples. Malgré les mises en garde de l'AMF, les interdictions, on apprend régulièrement l'existence d'affaires où les épargnants ont été ruinés. Peut-être sont-ils naïfs ou mal conseillés par des conseillers en gestion de patrimoine. Voyez-vous, avec internet notamment, de nouvelles formes de « placements » se développer ? Où sont les risques à l'heure actuelle ? Est-ce dans les cryptomonnaies ? Est-ce dans des produits dont on ignore encore presque tout aujourd'hui ? Quels sont les moyens de prévenir ces escroqueries qui peuvent avoir des conséquences dramatiques ? L'interdiction de publicité ou les mises en garde de l'AMF ne suffisent pas. Tout le monde ne va pas regarder la liste noire, et une partie des produits n'est pas couverte par votre champ d'action. Faut-il prévoir une responsabilité accrue des intermédiaires, de ceux qui commercialisent ces produits ?

Certaines personnes vendent aussi du rêve. Je pense notamment à l'immobilier et aux produits défiscalisés. On vous dit que le rendement est garanti, que le risque est nul. C'est purement et simplement mensonger. Certains vendent des logements étudiants dans des localisations inadaptées, et ensuite les personnes se retrouvent avec des logements vacants, ont des redressements fiscaux et se retrouvent ruinées. Au-delà de la simple mise en garde, faut-il créer une responsabilité solidaire ?

On constate, pas simplement en Europe, mais également aux États-Unis, un basculement dans le financement de l'économie : il y a de moins en moins d'introduction en

bourse et de plus en plus de financement par de la dette. Les chiffres sont éloquentes : les émissions d'actions ont représenté 2,2 milliards d'euros en 2018, contre 14 milliards d'euros en 2017. Le montant levé dans le cadre des introductions en bourse est de 1,1 milliard d'euros contre 2,2 milliards d'euros l'année d'avant. La Banque de France et un certain nombre d'institutions nous rappellent le développement de l'endettement privé. Pourquoi y a-t-il des réticences ? Est-ce le coût des introductions en bourse ? Est-ce en raison de la complexité, de l'obligation d'informations des actionnaires ? Comment expliquer cette préférence pour la dette, et de moins en moins pour le marché des actions ?

Ma dernière question porte sur la répression des abus de marché. Nous avons réfléchi, conjointement avec Claude Raynal, sur le « système d'aiguillage ». Il fallait tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : *le non bis in idem*. Il a fallu choisir un aiguillage entre la voie de la répression administrative et celle de la répression pénale. Nous avons mis en place ce « système d'aiguillage » avec le parquet national financier. Nous avons eu un débat similaire pour la fraude fiscale. D'ailleurs, – et permettez-moi de faire cette digression –, M. Darmanin vient de se rendre compte dans le journal de ce matin qu'il avait oublié la TVA dans le texte sur la fraude fiscale qu'il a présenté il y a quelques mois. Ce n'est pas faute de le lui avoir dit, mais il semble le découvrir aujourd'hui, au moment du débat demandé cet après-midi par le groupe RDSE. Cela fait plusieurs années déjà qu'avec le groupe de travail de notre commission nous déposons des amendements pour lutter contre la fraude à la TVA. Pour en revenir à notre sujet, quel premier bilan pouvez-vous tirer de ce « système d'aiguillage » ? Il y a de moins en moins d'affaires. Est-ce par ce que les marchés sont devenus vertueux, est-ce parce que les contrôles sont devenus plus efficaces ?

M. Vincent Éblé, président. – Je souhaite me tourner vers une autre facette de l'observation : celle de la situation de conjoncture dans laquelle nous sommes, notamment dans le cadre européen. Compte-tenu des derniers développements politiques au Royaume-Uni, nous avons une perspective de sortie sans accord qui s'accrédite de jour en jour. Les acteurs financiers sont-ils prêts à faire face à un scénario de cette nature ? Cela impliquerait, par exemple, la perte immédiate du passeport européen, sans période de transition. Avez-vous une vision précise de cette situation ? Si *Brexit* il doit y avoir, un certain nombre d'activités basées au Royaume-Uni vont être relocalisées. Nous avons œuvré pour faciliter ces dernières. Vous indiquez que les services de l'AMF ont instruit plusieurs dossiers dans la perspective de la relocalisation en France de certains services financiers d'établissements britanniques. Pouvez-vous nous donner un ordre de grandeur de ce que pourraient donner ces relocalisations en termes d'emplois et d'activités ? Comment se situe Paris par rapport à ces principaux concurrents : Allemagne ou Benelux ?

M. Robert Ophèle. – Le combat est sans fin pour protéger les épargnants contre les escroqueries. Toutefois, ce n'est pas parce que le débat est sans fin qu'il faut l'abandonner. Au contraire, il faut l'amplifier et trouver les bons outils. J'ai coutume de dire que nous avons eu l'année du Forex, l'année du diamant, puis l'année des cryptoactifs.

M. Albéric de Montgolfier. – 2019 est l'année de quel produit ?

M. Robert Ophèle. – Au début d'année, nous avons vu apparaître les cheptels bovins. Aujourd'hui, c'est moins caractérisé. À chaque fois, il y a une nouvelle idée, pour un nouvel appel. Dans la plupart des cas, l'argent ne va nulle part. Vous n'investissez même pas. C'est parfois vendu par des conseillers en investissement. Dans ce cas, il y a bien un investissement derrière, mais avec un risque élevé, qui n'est pas assez présenté. Nous poursuivons ces gens qui sont condamnés.

M. Albéric de Montgolfier. – Êtes-vous compétent en matière d'immobilier ?

M. Robert Ophèle. – Nous ne sommes pas compétents en matière de placement financier immobilier, sauf s'il y a une garantie de rendement affichée. Ce que l'on vise, c'est l'interdiction d'exercer.

Les pures escroqueries sont souvent le fait de plateformes sur lesquelles on envoie de l'argent. Contre cela, l'AMF a mis en place une liste noire. Elle en recense 800. C'est dire que l'outil n'est pas adapté. En outre, le renouvellement est perpétuel.

L'an passé, l'ESMA dans son domaine a mis en place une interdiction sur les options binaires et sur des contrats sur différence à fort effet de levier, quel que soit le sous-jacent. On a une mesure générale. Il se trouve que la réglementation européenne ne donne ce pouvoir à l'ESMA que pour trois mois, renouvelable. Il vient d'y avoir une modification dans la nouvelle revue : on est passé à six mois. Mais après, il revient aux autorités nationales de reprendre cette interdiction. Nous allons la reprendre à l'identique. Mais dans d'autres pays de l'Union, cela va être repris avec des conditions différentes. Cela montre la faiblesse quelque part de la réponse européenne. Les plateformes ne connaissent pas de frontière. D'ailleurs, j'étais ce matin avec mon collègue australien. Il y a en Australie des plateformes qui proposent en français à des épargnants français des placements de ce type. Nous les faisons fermer avec nos contacts. Le souci de l'AMF est d'être la plus rapide possible, de ne pas attendre les plaintes. Nous développons des dispositifs de balayage des réseaux sociaux afin de détecter le plus en amont possible de possibles arnaques. En outre, nous voudrions développer des listes blanches. L'idée est de dire que les projets sont risqués, mais que l'information qui est donnée est correcte. Les risques sont bien mis en évidence. Cela peut être des investissements dans les forêts, dans du vin, ... L'imagination est forte.

Aujourd'hui, le coût de financement est tellement faible que le financement par la dette est privilégié, en particulier en Europe et en France. Le coût du crédit de qualité normale est extraordinairement faible, et plus faible que dans tous les autres pays de l'Union. Il y a une inclinaison naturelle à aller vers la dette. La faiblesse relative de l'introduction en bourse, ou de l'apport des marchés organisés pour financer l'économie s'explique par une constellation de motifs. Il faut trouver le bon équilibre entre l'information de l'investisseur et la contrainte de l'émetteur. En France, nous avons un manque d'investisseurs de long terme, en particulier dans le cadre de financement de retraite. L'un des objectifs de la loi PACTE est d'améliorer les choses dans ce domaine.

Le mécanisme d'aiguillage fonctionne bien. Toutes les affaires qui sont dans le domaine sont proposées au parquet national financier. Il en a pris de mémoire deux. Lui-même nous transmet des affaires à l'aiguillage. On voit la logique : y a-t-il potentiellement une peine privative de liberté ? si c'est le cas, cela relève du parquet national financier. De même, s'il y a des besoins d'investigation extraordinaires ou de relations spécifiques avec des autorités étrangères, dans certains cas, le parquet est mieux outillé que nous. C'est assez rare. En revanche, nous avons un dialogue très fécond, car on peut échanger des pièces entre nous.

Y-a-t-il moins d'affaires parce qu'il y a moins d'abus de marché, ou bien est-ce parce que les gens sont mieux organisés ? Je ne peux pas le dire. Toutefois, il y a eu très peu de grandes opérations financières lors des deux dernières années. Or, on sait que c'est quelque chose qui favorise le délit d'initié. J'ai évoqué le choc de début janvier 2018 avec MiFID. Le système d'information que nous avons et sur lequel nous basons notre surveillance des

marchés sont les déclarations de transaction. Ce sont aussi les déclarations sur les carnets d'ordre. Il faut avoir en tête que nous avons environ un milliard de déclaration par mois. Cela a été multiplié par 20 au 1^{er} janvier 2018. En Europe, deux mois d'acclimatation à ce nouveau dispositif ont été nécessaires pour assurer la qualité de l'information donnée. Cela peut expliquer qu'il y ait eu un temps de latence sur un certain nombre de dossiers. Le retard a été rattrapé. L'information partagée en Europe est plus précise. Nous avons donc moins besoin de saisir les autorités étrangères, car nous disposons de ces informations en direct.

Le secteur financier, qui est un secteur très régulé, était raisonnablement prêt fin mars au *Brexit*. Il le sera plus encore en octobre. Il y a eu des relocalisations. C'est toujours compliqué de mesurer l'impact en termes d'emplois. Nous avons une vingtaine de sociétés de gestion et de sociétés d'investissement qui se sont localisées en France dans le cadre du *Brexit*. Une dizaine de plateforme de négociations s'installent en France. Par ailleurs, certains sont déjà présents et vont accroître leurs activités. Ils vont utiliser leur localisation. En ce moment, je ne peux pas dire combien d'emplois cela représente : les gens sont prêts, mais cela n'a pas encore été activé, car le *Brexit* n'a pas encore eu lieu. Ce dont je suis sûr, c'est que nous parlons au total de plusieurs milliers d'emplois. Je souhaite également attirer l'attention sur le fait que l'histoire ne se finit pas avec le *Brexit*. Les grandes institutions qui sont souvent américaines et travaillaient de Londres vont être localisées dans plusieurs endroits dans l'Union européenne. On va avoir une évolution dans le temps des lieux où elles vont mettre leurs activités. Ce dont je suis sûr, c'est que Paris dispose une attractivité particulière, pour les relations avec les grandes entreprises, ainsi que pour toutes les opérations de marché. Nous avons le spectre complet des opérations de marché sur Paris. Certains auront une succursale à Paris. Ils n'ont pas demandé de licence, car cette dernière est demandée dans le pays où se trouve le siège. En revanche, la succursale va augmenter de taille, car de nouvelles opérations vont y être localisées. On aura dans un premier temps dans l'Union à 27 un monde multipolaire de places financières de taille moyenne. On verra ensuite s'il y a des concentrations dans tel ou tel endroit. Paris a des atouts. L'histoire commence avec le *Brexit* ; elle ne s'achève pas.

M. Michel Canévet. – Ma première question portait sur le *Brexit* et le contexte de concurrence entre États pour relocaliser les activités. Il faut s'assurer qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence. Vos propos me rassurent sur ce point.

Je partage vos objectifs sur la loi PACTE d'orienter l'épargne vers l'économie. Il faudra que les conditions d'information des épargnants soient améliorées et encadrées, afin qu'il n'y ait pas de difficulté.

Ma question porte sur les cryptoactifs. Un label va être octroyé par l'autorité des marchés financiers dans le cadre des dispositions prévues par la loi PACTE. Je voulais savoir ce que vous pensez de ce nouveau cadre réglementaire. Dans un contexte où les cryptoactifs ont une vocation transfrontalière, est-ce que l'action que l'on mènera présentera suffisamment de garanties à l'ensemble de nos épargnants ?

Le résultat de l'AMF en 2018 a été déficitaire de 200 000 euros. Des dispositions seront-elles prises pour permettre le retour à l'équilibre pour la gestion de l'AMF ? Il y a un plafonnement des taxes affectées. L'année 2019 sera-t-elle meilleure ?

Enfin, en qualité d' élu finistérien où fut fondée la société Rallye par la famille Cam, je ne peux m'empêcher d'évoquer ce dossier qui nous préoccupe beaucoup, suite à la mise en procédure de sauvegarde de cette société. Des inquiétudes sont nées pour Casino.

Pouvez-vous nous faire le point sur la situation ? L'endettement de Rallye de 2,9 milliards d'euros est-il particulièrement préoccupant ? Doit-on s'attendre à des difficultés accrues ? Y a-t-il les capacités pour rebondir ?

M. Arnaud Bazin. – Au moment où j'ai demandé la parole, le président Ophèle avait parlé de protection des investisseurs, de lutte contre la délinquance financière, mais n'avait pas encore prononcé le terme de cryptomonnaie, un sujet qui a beaucoup intéressé notre commission ces derniers mois. Pouvez-vous nous faire part de la façon dont vous allez appréhender ce sujet en pleine croissance ? Avez-vous une organisation particulière ?

Ma deuxième question porte sur la pratique consistant à vendre des actions que l'on achète après avoir mené une campagne de déstabilisation de l'entreprise, afin de faire un bénéfice important entre la vente et l'achat. Une entreprise de grande distribution importante pour notre pays vient de faire les frais de ce genre d'attaque. Comment votre institution envisage-t-elle ce genre de pratique ?

M. Claude Raynal. – Ma première question porte sur l'ESMA, sujet que j'ai suivi en tant que membre de la commission des affaires européennes. Comme sur beaucoup de sujets européens, on avance peu lorsque l'on n'est pas en période de crise. Nous avons constaté la même chose pour l'union bancaire. On sent une période de stagnation assez forte. L'AMF est aux avant-postes pour « communautariser » la supervision, alors qu'on est dans un système entre les nations, interétatique : aujourd'hui, l'ESMA est constituée des représentants des autorités de surveillance nationale. Il était proposé qu'il y ait un président avec sa propre autorité. On sait que les Allemands sont arrivés dans la supervision avec un peu de retard par rapport à la France. Toutefois, maintenant qu'ils y sont, ils considèrent que cela fonctionne bien et qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus loin. Aussi, existe-t-il une possibilité un jour d'avoir une ESMA plus forte ? Compte tenu des résultats des élections européennes et de la pensée allemande sur cette question, j'ai du mal à considérer que ce dossier soit encore vivant.

Dans votre rapport, vous mentionnez une diminution des entrées en bourse. Quels commentaires cela suscite-t-il ? Est-ce uniquement cette question de prêts bancaires ? Car il y a un sujet sur la capacité des entreprises à grossir, et à avoir des fonds propres suffisants pour pouvoir avancer.

On comprend l'argumentation consistant à dire que la dette étant peu chère, on emprunte pour se financer. Aujourd'hui, l'argent est abondant et peu chère. Mais la dette bancaire des entreprises commence à croître dans des proportions importantes. On entend dire que la dette bancaire des entreprises représente 75 % du PIB. Est-ce une source d'inquiétude pour vous à moyen terme ? On fait les louanges de la dette bancaire, mais à un moment donné il y a un retournement, et elle devient une source d'inquiétude.

Je souhaite revenir sur la réforme de l'ISF. Il ne s'agit pas de refaire le débat, car cela a été voté. Toutefois, l'argumentaire de cette réforme était de dire que les personnes à qui on rendait cet ISF allaient le réintroduire dans l'économie réelle. Or, je ne connais qu'un seul système : c'est d'acheter des actions nouvelles. Mais il y a de moins en moins de mises sur le marché. Avez-vous pu suivre des flux permettant de dire qu'il y a eu une réintroduction de cet argent non perçu par l'État dans l'économie réelle ?

Ma dernière question concerne l'AMF. Vous avez indiqué, avec beaucoup de force, que de nombreux sujets concernent l'AMF. D'autres vont arriver demain. Certains sujets sont majeurs et le rôle de l'AMF est important. Êtes-vous capable de faire face avec

vos effectifs, c'est-à-dire en comptant sur « la productivité française », ou bien êtes-vous en train de nous dire que si vous restez avec les effectifs actuels, vous allez être obligés de faire des choix ? Soit on donne les moyens de faire, soit on ne donne pas les moyens de faire, et il faut faire des choix concernant les missions. Quelles sont alors les missions prioritaires ?

M. Marc Laménie. – Je souhaite connaître la gouvernance de l'AMF. Comment se compose le conseil d'administration ? Votre budget n'est pas énorme : 126 millions d'euros en recettes. Est-il possible d'avoir une ventilation de vos recettes et de vos dépenses ?

M. Éric Bocquet. – Je souhaite commencer par citer la Cour des comptes, qui a publié un référé en 2018 sur les escroqueries et infractions économiques et financières. Elle faisait le constat d'une augmentation de 24 % entre 2012 et 2016 – 30 % en région parisienne et 52 % à Paris. Cette phrase résume l'état d'esprit de ce référé : « *l'organisation et les moyens consacrés par les ministères de l'Intérieur et de la Justice à la lutte contre la délinquance économique et financière font apparaître des faiblesses qui contribuent à expliquer le caractère partiel et tardif de la réponse pénale* », puis ajoute, en s'adressant à M. Castaner, ministre de l'Intérieur : « *je vous serai obligé de me faire connaître dans un délai de deux mois votre réponse à la présente communication* ». Y a-t-il eu une réponse et des ajustements suite à ce constat ? Ce constat a d'ailleurs été confirmé par le rapport récent de l'Assemblée nationale des députés MM. Ugo Bernalicis et Jacques Maire, pointant les insuffisantes notaires dans la lutte contre la délinquance financière.

J'ai savouré votre référence à un concept nouveau : celui de la « *stylish regulation* ». C'est très anglo-saxon. L'anglais est une langue euphémisante. Cela me rappelle le discours à la Silicon Valley où tous ces groupes ne payant pas beaucoup d'impôts expliquaient la main sur le cœur qu'ils respectaient scrupuleusement les règles fiscales des pays où ils exerçaient leurs activités. Vous me confirmez que ce discours a été prononcé par M. Sam Woods, vice-gouverneur de l'autorité de régulation prudentielle du Royaume-Uni, à la conférence des institutions financières, organisée à Lausanne par la banque UBS. Avec toute la confiance que j'ai dans cette banque, vous comprendrez mes réticences fortes. En termes galants, ces choses-là sont dites. Que signifie « *stylish regulation* » ? Peut-on le traduire par une régulation élégante, chic, une régulation libérale, ou régulation dérégulatrice ? C'est presque un oxymore.

Enfin, vous avez mentionné 154 mises en garde contre des acteurs financiers qui avaient commis des erreurs. Quels sont les effets de ces mises en garde ? En quoi consistent-elles ?

M. Sébastien Meurant. – Que représente la gestion des activistes en nombre et en poids ? Combien y a-t-il de cryptomonnaies ? Quels sont les stocks ? Enfin, Facebook va lancer sa cryptomonnaie en 2020, la « *globalcoin* ». Vu le poids que représente Facebook, n'est-ce pas de nature à changer radicalement la donne dans de nombreux domaines ? La monnaie est liée à la souveraineté. Quelles sont les conséquences pour notre système de perception de la TVA ? Existe-t-il des réflexions sur les contrats intelligents qui pourraient s'exécuter en dehors du territoire européen et ainsi échapper très facilement à la TVA ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Ma question rejoint les préoccupations de plusieurs collègues. Vous avez évoqué vos effectifs qui peuvent paraître sous-dimensionnés par rapport à ceux d'autres pays. Quelles sont les investigations que vous ne pouvez pas conduire faute de moyens ?

M. Robert Ophèle. – Permettez-moi de rester très prudent sur des dossiers individuels très compliqués, avec des conséquences significatives pour les 80 000 personnes travaillant chez Casino.

Pour l'AMF, il faut garder l'équilibre entre les exigences de transparence et de bonne information donnée par les émetteurs. Il faut que l'on comprenne les enjeux, les comptes, les problématiques de quelqu'un qui fait appel public à l'épargne. D'un autre côté, il faut s'assurer que les marchés fonctionnent correctement et que la formation du prix sur les marchés se fait de façon transparente et sans manipulation.

De manière provocatrice, permettez-moi de souligner que s'il n'y a que des investisseurs passifs, le marché ne fonctionne pas. Il faut qu'il y ait des gens qui analysant les comptes, les stratégies, prennent des positions dans un sens ou dans un autre. Tout ceci est encadré par un certain nombre de règles, la plupart européennes : les ventes à découvert ont fait l'objet d'un réexamen très fort après la crise au niveau européen, pour savoir si on les interdisait brutalement ou si on les encadrait par un certain nombre de réglementations. C'est ce second choix qui a été fait. Il y a des déclarations à faire lorsque l'on passe des seuils, et le superviseur va voir de plus près ce qui se passe et la manière dont le financement se fait. Le souci principal est le suivant : lorsque je vends à découvert, il faut que je livre les titres. Or, pour livrer les titres, il faut que je les ai empruntés, car je ne les avais pas. Donc, pour qu'il y ait des vendeurs à découvert, il faut aussi qu'il y ait des gens qui prêtent les titres. Les prêts de titres et leur transparence font l'objet d'une réglementation européenne, mais qui va être mise en œuvre en 2020 et 2021. Tous les prêts de titres, avec un certain nombre de caractéristiques, seront déclarés. Aujourd'hui, à l'AMF, dès qu'une valeur dépasse un certain nombre – qui peut varier – de ventes à découvert, on interroge systématiquement les personnes impliquées afin de comprendre la logique financière de l'opération.

Par ailleurs, il faut bien mesurer la communication qui est faite. Dans ces opérations, la communication représente la moitié de l'effet. La communication ne doit pas fausser la perception des marchés. À chaque fois, on est en présence de cas d'espèces. Pour nous les deux vont de pair : qui intervient sur le marché ? Quelle information est donnée aux émetteurs ? C'est d'autant plus vrai lorsque l'on est en présence d'un montage financier complexe, comme celui de Rallye.

Plusieurs questions portent sur les moyens de l'AMF. Il est nécessaire de faire des choix. En effet, il n'y a pas de limites à la supervision : on peut toujours en faire plus. Avoir une contrainte sur les moyens est nécessaire pour avoir un choix pertinent sur les actions de supervision que nous faisons : où sont les risques et où met-on les moyens ? Nous avons une perte de 200 000 euros. La perte effective est plus significative, car on a repris une provision exceptionnelle liée à des indemnités de départ en retraite. Le régime a changé. L'AMF est aujourd'hui en déficit, et elle le sera probablement plus en 2019 qu'en 2018. Nous discutons avec l'État du plafond des ressources et de celui des effectifs. L'AMF collecte plus de cotisations que son plafond. Elle reverse donc au budget de l'État ce surplus. L'année dernière nous avons reversé 15 millions d'euros à l'État. Il y a un enjeu d'augmentation progressive de notre plafond. Le modèle de l'autorité des marchés financiers est de recruter des gens qui ont déjà une expérience. Ce ne sont pas des jeunes qui sortent de l'école. Ils coûtent un peu plus cher. Ils restent un certain nombre d'années à l'autorité – on espère 6 ou 7 ans – puis vont faire autre chose. Ce modèle nous permet d'avoir des gens compétents, qui sont directement opérationnels et d'avoir moins d'effectifs que d'autres organismes. Mais j'attire l'attention sur ce modèle. On peut en changer, mais il faut en tirer les conséquences en termes d'effectifs. Il en est de même pour le collège. Le conseil d'administration est un collège de 16 membres.

Être membre du collège est un travail dont les nouveaux membres n'avaient pas forcément conscience de l'ampleur. Il faut consacrer une journée par semaine de travail intégral pour le compte de l'AMF. Nous avons une réunion tous les quinze jours de 8h30 à 12h30, avec un grand nombre de dossiers ; nous avons des commissions spécialisées, des commissions consultatives. Les membres du collège représentent l'ensemble des sensibilités financières de la place. Je citais les effectifs de nos collègues, pas pour dire qu'il faut être au même niveau. Nous avons un autre modèle qui nous permet de fonctionner, même si nous aurons certainement besoin d'un peu plus de moyens dans les années qui viennent.

Où va l'argent de l'ISF s'il ne va pas en bourse ? Il va aussi dans *le private equity*. Aujourd'hui, le renforcement des fonds propres se fait plus par le biais du *private equity* que par l'introduction en bourse. Toutefois, pour la personne investissant dans le *private equity*, le défi est de pouvoir en sortir. S'il n'y a pas d'introduction en bourse, qui permet d'élargir la base d'investisseurs et de passer à une autre dimension, on est malheureux ou on va le faire à l'étranger. Euronext est une institution dynamique. Elle s'est récemment diversifiée avec la bourse d'Oslo. Aujourd'hui, le *private equity* répond à beaucoup de demandes de fonds propres. Je ne sais pas si c'est un arbitrage lié à la réforme de l'ISF ou autre, mais il y a certainement un peu de cela car le *private equity* concerne souvent des gens assujettis à l'ISF.

La réforme des autorités de supervision aurait peut-être été différente si nos amis de l'Autorité bancaire européenne avaient pris leur décision en matière de blanchiment avant le vote final de la réforme. Il y a eu un débat concernant l'ESMA. Il a été tranché par le Parlement. Je ne sais pas s'il va revenir. La réforme a donné un certain nombre de pouvoirs de convergence à l'ESMA. On va essayer de les utiliser au maximum. Je ne rejoue pas des matchs qui ont été perdus. Pourquoi les Allemands n'ont-ils pas été plus aidants ? Faire une union signifie abandonner une partie de sa souveraineté, pour faire mieux ensemble. Ensuite, c'est une perception qui est différente selon les pays.

J'ai cité l'expression de « *stylish regulation* », car je trouve ce terme beau. Nos collègues de la FCA et de la PRA sont des gens sérieux. Mais, ils mettent le doigt sur un phénomène : dans l'Union européenne à 27 ou à 28, il est extrêmement compliqué de faire une réglementation bancaire, en particulier parce qu'on est 27 ou 28, parce qu'il n'y a pas de superviseur unique. On va donc mettre dans la réglementation de niveau 1 un nombre de détails incroyables. Le superviseur local n'a qu'une très faible marge de manœuvre. Cela donne une réglementation qui est très inerte. Nos amis britanniques se disent que maintenant qu'ils sont seuls, ils vont avoir progressivement une réglementation de niveau 1 qui va se focaliser sur les principes et va laisser au superviseur unique britannique une marge de manœuvre. La contrepartie de ce modèle, c'est la responsabilité: il faut rendre compte de manière précise et régulière de l'action dans le cadre fixé. Ce sont des audits régulières. Dans l'expression utilisée, il y a l'idée de dire « je vais être plus allant et plus réactif en étant tout seul qu'à 28 ». On va voir comment cela va se passer. Andrews Bailey a dit la même chose chez Bloomberg. Rappelez-vous d'ailleurs que David Cameron avait fait son discours fondateur pour les négociations du *Brexit* chez Bloomberg.

Concernant les cryptomonnaies, la réglementation a été prise avec notre total soutien. Nous avons porté l'idée d'une optionalité au cœur du dispositif. Cela permet d'avoir des listes blanches plutôt que des listes noires, car les listes blanches montrent que cela a été vu par le régulateur. Certes, ce n'est pas une garantie, mais une vérification a été faite. Par ailleurs, l'univers des cryptoactifs est un vaste ensemble. Cela va de la crypto-monnaie à la crypto-sécurité et les titres tels que je l'évoquais tout à l'heure. Globalement, c'est un facteur très fort de la finance de demain. Il faut l'aider, l'encourager et l'encadrer. Le bon

encadrement n'est pas national mais européen. En attente d'une approche européenne qui pourrait peut-être être obligatoire, je considère que le premier pas au niveau national est un encadrement optionnel, en attendant mieux. Un bilan est prévu au bout d'un ou deux ans. Si l'Europe avance, on avancera avec elle. Mais en Europe, si il n'y a pas quelqu'un qui commence, cela n'avance pas. Notre règlement général exige beaucoup de choses pour avoir le label de l'AMF. Nous verrons comment cela va fonctionner. Je pense que dans un premier temps, c'est la bonne approche.

Vous avez cité le référé de la Cour des comptes concernant la lutte contre la délinquance financière. Je ne répondrai pas pour le ministre. Mais la vraie problématique est de se demander si on est bien organisé collectivement pour répondre. N'est-on pas trop fragmenté, en silo, pour être pleinement efficace ? Il y aura peut-être un débat auquel participerons volontiers. Nous sommes au service de l'intérêt général. La lutte contre la délinquance financière est en haut de notre agenda, car c'est l'autre face de la défense des épargnants et des investisseurs.

M. Albéric de Montgolfier. – Pouvons-nous revenir sur l'immobilier ? Lorsqu'il y a une publicité sur un rendement garanti, c'est mensonger. Le marché par définition fluctue. L'occupation ne peut être garantie. Vous nous dites que vous pouvez être compétent. Où se situe la limite ? Souvent c'est ambigu. Voyez-vous un inconvénient à étendre les compétences de l'AMF dès lors que ces produits font l'objet d'une publicité ? La notion d'appel public à l'épargne est présente dans les faits.

M. Robert Ophèle. – Les problèmes de frontière sont très compliqués. Les opérateurs sont souvent très habiles pour se situer juste de l'autre côté de la frontière. Nous avons eu un certain nombre de dossiers, que je ne citerai pas, juste à la limite. Il peut y avoir des améliorations et des extensions. De fait, lorsque nous n'intervenons pas, c'est la justice qui intervient. Mais elle ne se saisit pas de ces dossiers lorsqu'on les transmet, car elle est engorgée par d'autres éléments. Il faut regarder dans le détail où l'on pourrait légitimement accroître le contrôle, par exemple des exercices illégaux. L'AMF est compétente lorsque quelqu'un qui a une licence chez nous fait mal les choses, mais elle ne l'est pas lorsque la personne fait la même chose mais n'a pas de licence.

J'ai été prudent sur l'annonce de Facebook, car la monnaie relève de la banque centrale. Mais il est sûr que la monnaie est un élément de souveraineté. Est-ce une unité de compte ? Comment va-t-elle être montée ? Vous savez, les gens tournent autour de la notion de « *stable coin* », c'est-à-dire quelque chose qui a une valeur fixe par rapport à un panier de monnaies. Je ne sais pas comment ils vont monter leur dossier. On peut être dans des schémas très différents. Mais il est clair que l'on a une monnaie mondiale. Le Conseil de stabilité financière a indiqué jusqu'à présent qu'il n'y a pas aujourd'hui de problème de stabilité financière derrière ce phénomène. Demain, cela peut changer rapidement de nature si les « GAFAM » développent leurs propres monnaies. C'est avec les banques centrales qu'il faut avoir cet échange. Nous sommes très réservés sur ce type de cryptoactifs qui veulent remplacer la monnaie. Ils peuvent poser des problèmes considérables s'ils se développent.

La réunion est close à 12 h 05.

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

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 - Audition de M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, sur l'exécution des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons M. Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement. Nous recevrons après lui plusieurs autres membres du Gouvernement sur l'exécution du budget en 2018 : Mme Jacqueline Gourault viendra le 18 juin avec M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales ; le 19 juin nous recevrons Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Enfin, le 26 juin, nous entendrons Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Monsieur le ministre, vous venez échanger avec les membres de notre commission au sujet de l'exécution en 2018 des crédits relatifs à la ville et au logement, c'est-à-dire des programmes 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », 147 « Politique de la ville » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », dont le rapporteur spécial est notre collègue Philippe Dallier. Nombre de politiques portées par votre ministère jouent un rôle majeur dans nos territoires, comme la politique de la ville. Et votre venue est d'autant plus utile que nous nous souvenons des débats très intenses que nous avons eus avec le Gouvernement, lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2018, sur la réforme des aides au logement et la réduction des loyers perçus par les bailleurs sociaux.

Je salue la présence parmi nous de M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, et de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Annie Guillemot, rapporteuses pour avis de la commission des affaires économiques.

M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement. – Je vous remercie pour votre invitation à discuter de l'exécution 2018. C'est la deuxième année que nous faisons cet exercice, qui me paraît très utile, notamment en matière de cohésion des territoires. Cette fois, la Cour des comptes a salué la sincérité du budget de cette mission, alors qu'elle avait coutume de souligner, pour ces programmes, les différences entre la programmation et l'exécution.

C'est la politique qui doit guider le budget, et pas l'inverse. L'exécution 2018 a manifesté plusieurs choix politiques du Gouvernement.

Sur le programme 177, relatif à l'hébergement d'urgence et au logement d'abord, la situation reste très difficile. Vous m'avez interrogé à plusieurs reprises dans l'hémicycle. Il y a encore des milliers de personnes dans des situations de grande précarité, qui sont à la rue. Nous apportons des solutions d'hébergement d'urgence : la semaine dernière, nous avons annoncé la pérennisation de 6 000 nouvelles places s'ajoutant aux 5 000 places pérennisées dans le budget 2018. Nous cherchons également, avec la politique du logement d'abord, à

apporter des solutions durables, c'est-à-dire à permettre à ceux qui en ont besoin de sortir de la pauvreté et d'avoir une adresse, un chez soi, et pas simplement un abri. En effet, il est beaucoup plus difficile de se réinsérer lorsqu'on a comme adresse celle d'un centre d'hébergement d'urgence. Cette stratégie du logement d'abord a porté ses fruits en 2018 : nous avons permis à plus de 70 000 personnes de sortir de la rue ou de l'habitat de grande précarité. C'est 30 % de plus qu'en 2017. Bien sûr, il faut aller encore plus fort, encore plus loin, encore plus vite – et nous continuons à le faire.

Malgré la sincérisation du programme 177, on déplore toujours une certaine porosité avec le programme 303, géré par le ministère de l'Intérieur et consacré aux places dédiées aux demandeurs d'asile. Nous avons procédé à un abondement de crédits complémentaires à hauteur de 60 millions d'euros dans l'exécution 2018 au titre de ce programme – somme en forte baisse par rapport aux habitudes passées.

Le programme 109, d'aide à l'accès au logement, reflète dans son exécution en 2018 les dispositions prises dans la loi de finances initiale, qui a instauré le mécanisme de la réduction de loyer de solidarité. L'idée est d'opérer une réduction d'aide personnalisée au logement (APL) couplée à une réduction de la quittance. La mise en œuvre du mécanisme s'est bien déroulée, grâce à une association étroite entre l'ensemble des partenaires. Deuxième enseignement : l'effort demandé en 2020 était trop important – il faut savoir le reconnaître. Nous avons donc mis en place une clause de revoyure avec l'ensemble des bailleurs sociaux, et plusieurs d'entre vous, comme M. Dallier et Mme Estrosi-Sassone, s'y sont impliqués. Nous avons obtenu un accord de toutes les familles des bailleurs sociaux pour trouver un nouveau chemin pour 2020.

Le budget 2018 s'accompagne de la grande réforme portée par la loi « Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN), qui a fait l'objet de la conférence de consensus voulue par le président Gérard Larcher et par le ministre Jacques Mézard, qui a duré plusieurs mois et fut lancée au Sénat. Au titre de la réforme du logement social, se posait la question du regroupement des bailleurs sociaux, avec un seuil de 12 000 logements. Ces regroupements sont très largement enclenchés et se passent bien, avec plus de 260 regroupements lancés sur 350 organismes concernés.

Notre politique publique du logement doit s'appuyer sur deux jambes : la construction neuve, avec tous les dispositifs fiscaux – même si on ne les retrouve pas dans l'exécution budgétaire – et la politique en faveur de la rénovation, là aussi avec des dispositifs fiscaux, et notamment celui qui porte mon nom, comme le veut la coutume, et qui favorise l'investissement locatif dans l'ancien, dans les villes de nos territoires qui en ont besoin, et notamment toutes celles du programme Action Cœur de ville, mais aussi toutes celles qui mettent en place une opération de revitalisation du territoire. C'est l'une des premières fois qu'un dispositif fiscal n'est pas attaché à un zonage bête et méchant, mais associé à un projet territorial.

Avec le plan initiative copropriété, près de 700 grandes copropriétés dégradées sont en cours de traitement. Les crédits de la politique de la ville, dans le programme 147, ont été sanctuarisés, comme nous nous y étions engagés au début du quinquennat, et nous avons accéléré un certain nombre de décaissements. En matière de rénovation urbaine, notamment, nous avons tenu nos engagements, puisque la dernière loi de finances, comme celle de 2018, incluent de véritables autorisations d'engagement pour que l'État abonde à hauteur de 1 milliard d'euros le nouveau programme de rénovation urbaine. Nous avons beaucoup travaillé pour accélérer la rénovation urbaine et avons engagé plus de 5,7 milliards d'euros sur

les 10 milliards d'euros du nouveau plan de rénovation urbaine. Le travail de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), avec les élus locaux et les bailleurs sociaux, partout sur le terrain, a abouti à la rénovation de plus de 200 écoles et de plus de 40 000 logements. La consolidation des programmes de réussite éducative (PRE) est au cœur de notre stratégie de réussite républicaine en faveur des quartiers. Ceux-ci sont non seulement stabilisés sur l'exécution 2018 mais ils progresseront en 2019, puisque nous lançons, avec le ministre Jean-Michel Blanquer, l'initiative des cités éducatives, qui vise à accompagner nos jeunes dans les quartiers vers la pleine maîtrise de leur destin.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – La Cour des comptes le dit : pour l'exercice 2018, on observe une notable amélioration en termes de sincérisation, pour la prévision comme pour la réalisation. J'ai assez dénoncé la tendance des gouvernements à ajouter, en fin d'année, des dizaines et parfois des centaines de millions d'euros de crédits, pour reconnaître bien volontiers un effort important et une inflexion notable en 2018.

Il y a tout de même quelques remarques à faire. L'un des problèmes que nous connaissons depuis longtemps est la porosité entre le programme 177 et ceux qui relèvent de l'asile et de l'intégration. La Cour pointe toujours la difficulté qu'il y a à y voir clair, et se demande même si vous serez un jour capable, en accord avec ceux qui gèrent le programme « intégration », de séparer clairement les choses. Bien sûr, c'est difficile, puisque l'accueil est forcément inconditionnel : lorsque quelqu'un se présente et qu'on doit le mettre à l'abri, qu'il soit demandeur d'asile, en phase de demande ou qu'il relève d'une autre situation, la séparation complète est difficile à obtenir. La Cour note toutefois qu'on peut encore faire des progrès. En Île-de-France, les crédits seront mieux séparés en 2019. Pour la préparation du budget 2020, pourrez-vous nous apporter des éléments permettant d'obtenir ce résultat ? Plus que de sincérité, il s'agit de bien éclairer le Parlement.

Sur le logement d'abord, vous nous dites que la sortie vers le logement est en progression, ce dont on peut se féliciter mais, en 2018, le recours aux nuitées hôtelières a continué à progresser ! On nous dit chaque année qu'on cherche à diminuer ce recours, mais il augmente toujours, et on est, en 2018, à plus de 48 000...

La création de places de pensions de famille avance aussi difficilement. Un objectif de 10 000 créations a été fixé. En 2018, on est à 1 400, et il semble très peu probable qu'on atteigne l'objectif. De même, l'intermédiation locative rencontre des difficultés de mise en œuvre.

On constate sur le programme 109 un gros effort de sincérisation : nous n'avons ajouté que 90 millions d'euros en loi de finances rectificative ! Mais la Cour pointe que la dette du fonds national d'aide au logement (FNAL) envers les organismes payeurs a augmenté d'une soixantaine de millions d'euros en 2018, pour atteindre 313 millions d'euros. Si on inscrit moins d'un côté et que de l'autre côté on reconstitue de la dette, ce n'est pas très vertueux ! L'année 2019 pourrait peser relativement lourd. Pouvez-vous nous dire un mot de la prise en compte des revenus contemporains pour les bénéficiaires des APL ? Votre objectif était d'économiser 1,2 milliard d'euros en année pleine. On sait que ce ne sera pas le cas. Les 900 millions d'euros d'économies que vous aviez inscrits en 2019 ne seront pas réalisés, et il manquera des sommes importantes pour le FNAL.

La réduction de loyer de solidarité (RLS) devait s'accompagner d'un système d'aide à la réorganisation des bailleurs, mis en place par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Cela n'a pas été fait en 2018 mais, à l'occasion d'une réunion en mars

dernier, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages nous a indiqué que les décrets étaient en cours d'écriture. Pouvez-vous nous en dire plus ?

La RLS visait à réaliser une économie de 1,5 milliard d'euros dès 2018. Après d'âpres discussions au Parlement, nous avons obtenu l'étalement de la mesure sur trois ans et, en contrepartie, l'augmentation de la TVA pour les bailleurs, évaluée à 800 millions d'euros. Ces éléments ne semblent toutefois pas figurer dans le chiffrage de cette dépense fiscale en 2018, qui est au près au même niveau qu'en 2017. Certes, les rentrées de TVA sur les opérations de construction sont décalées dans le temps, mais n'y a-t-il pas une autre explication ?

Le recentrage du Pinel, du prêt à taux zéro (PTZ) et la suppression de l'APL accession sont des choix politiques à visée budgétaire que vous dites assumer. Avec un an de recul, qu'en pensez-vous ? La construction a baissé : y voyez-vous un lien de cause à effet ? Entendez-vous revenir sur ces choix ?

Sur le programme 147, un indicateur de performance affiche une surprenante évolution : l'écart de revenu entre les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les habitants de l'agglomération dans laquelle ils se trouvent s'accroît. C'est un paradoxe absolu ! Quelles conclusions en tirez-vous ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je m'associe à toutes les remarques et questions qui ont été dites.

La clause de revoyure a été signée, mais nous n'avons encore aucune visibilité sur ce qui se passera ensuite. À l'issue de la clause de revoyure, nous devrions être à un montant global de RLS de 1,3 milliard d'euros. Y aura-t-il toujours une baisse de la TVA sur certaines opérations ? Avez-vous évalué l'impact de toutes les mesures – RLS, baisse des APL, suppression de l'APL accession, hausse de la TVA, etc. – sur la santé des bailleurs sociaux ? Savez-vous combien d'entre eux pourraient rester dans une situation difficile ?

Le fonds national des aides à la pierre (FNAP) a connu des difficultés de fonctionnement – l'absence de président, le retard de versement de la contribution d'Action logement... Qu'en est-il en 2019 ?

Des rapports devaient être remis sur les différents dispositifs fiscaux. Un rapport d'évaluation sur les zonages a été remis au Parlement – quoique tardivement. D'autres, relatifs à l'évaluation des dispositifs eux-mêmes et leur réforme, doivent nous être remis avant le 1^{er} septembre : les recevrons-nous en temps et en heure ? Dans son rapport sur la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement, la Cour des comptes invite le Gouvernement à renoncer aux dépenses fiscales dont l'administration n'est pas en mesure de contrôler effectivement les contreparties attendues des bénéficiaires : mettez-vous en œuvre cette recommandation ?

Quel recul avez-vous sur le dispositif Denormandie, notamment en termes de nombre de logements et de coût budgétaire ?

En 2018, le Gouvernement a voulu mettre un coup d'accélérateur sur la rénovation énergétique en fixant l'objectif de 75 000 logements à rénover ; seuls 62 345 logements ont été aidés. Comment expliquer que l'objectif n'ait pas été atteint ? Comment y remédier ?

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques pour le programme 147. – La Cour des comptes, dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2018, a remarqué à propos des indicateurs de performance retenus pour le programme 147, que les résultats restaient globalement proches de l'exercice précédent mais qu'ils ne permettent pas d'évaluer réellement les effets de cette politique. Ces indicateurs mesurent pour l'essentiel les résultats d'actions auxquelles le programme 147 ne contribue que très marginalement – la mixité fonctionnelle des territoires et la réussite scolaire, par exemple. En outre, ajoute la Cour des comptes, ils prennent peu en compte les dispositifs fiscaux en dépit de leur poids financier, qui est énorme, et la démarche ne comporte pas de volet relatif à la cohésion sociale alors qu'il s'agit d'un des pivots des actions construites en faveur des quartiers prioritaires.

L'institut d'aménagement et d'urbanisme vient d'ailleurs de publier une étude, dont *Le Monde* s'est fait l'écho, qui met en évidence le recul de la mixité sociale en Île-de-France, l'accroissement des inégalités entre les quartiers et, surtout, comme Valérie Létard et moi l'avions dit dans le cadre de notre mission d'évaluation commune sur la politique de la ville, la paupérisation absolue de secteurs urbains entiers – une centaine. Dans 44 communes parmi les plus pauvres de la région Île-de-France, regroupant 15 % de la population, le revenu médian aurait baissé... C'est ce qu'illustre aussi le film *Les misérables*, tourné à la cité des Bosquets. Comptez-vous suivre les observations de la Cour des comptes et modifier les indicateurs de performance du programme, qui sont d'ailleurs liés à l'application des crédits de droit commun ?

Où en est-on de la mise en œuvre du pacte de Dijon, signé le 16 juillet 2018, auquel les élus et les maires tiennent beaucoup ? Je songe notamment aux mesures de simplification du fonctionnement de l'ANRU : simplification administrative et financière, réduction du nombre d'études – la métropole de Lyon vient de repartir sur une étude de 800 000 euros pour un quartier de Bron –, rapprochement avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour améliorer la lutte contre les copropriétés dégradées, etc.

La Cour des comptes a pointé dans son analyse budgétaire 2018 le financement de l'ANRU. Quel sera l'impact de la création de l'agence nationale de cohésion des territoires sur ce financement ?

Je ne tire pas le même bilan que vous sur la RLS et la clause de revoyure. Dans certains quartiers, l'entretien a chuté de 30 % à 40 % car l'office HLM a fait des économies. Et la moindre revalorisation des APL, de 0,3 % au lieu de 1,8 %, va peser sur les ménages. Avec les aides au logement en temps réel, près de 1,2 million de ménages ne percevront plus cette aide, or ils ne s'y attendent pas ! De plus, la situation des caisses d'allocations familiales (CAF) est préoccupante ; certaines ferment des journées entières pour traiter les dossiers. Quel est l'impact de la RLS sur la mise en œuvre du nouveau programme de renouvellement urbain ? Des bailleurs engagés dans ce programme ont-ils décidé de renoncer à leur engagement ou de le réduire ? On le lit parfois.

Où en êtes-vous des emplois francs ? Près de 740 quartiers font partie du dispositif. Envisagez-vous de le réformer ? Où en sont les postes « Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire » (Fonjep), dont vous aviez annoncé le doublement, ainsi que les postes d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) ?

La Cour des comptes, dans son analyse budgétaire, souligne aussi une sous-exécution des crédits consacrés au programme de réussite éducative : elle atteint

62 millions d'euros en 2018, contre 68 millions d'euros budgétés. À quoi est due cette sous-exécution ? Pouvez-vous nous donner une estimation des crédits pour 2019 ?

Pouvez-vous enfin nous dire un mot sur la consommation des crédits relatifs au dispositif d'adultes-relais, dont le doublement était prévu ?

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour le programme 177. – En 2018, une fois n'est pas coutume, le budget était égal au budget réalisé l'année précédente, ce qui n'avait guère été le cas auparavant. Il manque cependant 145 millions d'euros en exécution, par rapport à ce qui était prévu.

Ce budget n'est pas facile à gérer, car il est en permanence à l'épreuve de l'urgence. M. Guillaume Arnell et moi-même travaillons sur le financement des structures d'hébergement. Les structures d'hébergement d'urgence – nous en avons visité à Lille et à Nantes – suscitent de nombreuses interrogations en matière de gestion.

Le programme 177 pâtit de la gestion des campements. Il faut régler ce problème une fois pour toutes pour éviter les mélanges !

Un gros effort a été fait sur les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui fonctionnent bien.

L'hébergement d'urgence est saturé, ce qui se répercute sur l'hôtel : en 2018, nous sommes passés d'environ 45 000 à 48 000 nuitées d'hôtel, soit une augmentation de 5,3 %, alors que l'objectif d'une stabilisation avait été fixé.

Sur les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), nous avons eu un grand débat sur l'objectif de convergence des coûts dans le cadre du dernier PLF. Cela a déstabilisé tous nos opérateurs, vous en avez été le témoin, monsieur le ministre. Vous avez accordé une enveloppe supplémentaire de 5 millions d'euros pris sur le plan pauvreté, mais le système reste à améliorer. Tous les établissements ont été pénalisés par la définition des plafonds. Il n'est pas normal de sanctionner ceux qui ont fait des efforts.

Sur les logements adaptés, un effort a été fait, mais il va falloir prévoir un budget supplémentaire pour mettre en œuvre le plan que vous avez proposé de 40 000 places d'intermédiation et 10 000 places en pension de famille car, en 2018, seules 1 378 places en pension ont été créées.

Une petite ligne est prévue dans le budget pour financer le programme européen de relocalisation des réfugiés. En 2017, le Gouvernement avait décidé d'accorder aux communes une aide de 1000 euros par réfugié accueilli. Beaucoup de communes avaient répondu à l'appel du Gouvernement, mais on leur a opposé une fin de non-recevoir au dernier moment... Une circulaire a pourtant été cosignée en ce sens ! Une telle somme pour une commune de 300 habitants qui accueille un réfugié syrien, c'est pourtant une bonne chose.

Les opérateurs se posent un certain nombre de questions en ce moment. Nous aurons à réfléchir sur le statut de toutes les structures : centre d'hébergement et de réinsertion sociale, centre d'hébergement d'urgence, résidence hôtelière à vocation sociale, etc. Leur public n'est pas forcément le public prévu – nous aurons l'occasion de vous le dire lorsque nous présenterons les conclusions de notre mission.

Avez-vous l'intention d'étendre la convergence tarifaire à toutes les structures d'hébergement ? Il faudrait, je crois, revoir la tarification en fonction des activités menées et en fonction des territoires, pour éviter que les tarifs soient uniformes. Clarifions en outre la tarification entre le parc généraliste et le dispositif national d'accueil des migrants. Nous le disons depuis plusieurs années.

Enfin, nous sommes satisfaits que la situation budgétaire s'arrange, mais il manque 103 millions d'euros au budget 2019 par rapport au budget réalisé en 2018. Et vous nous avez annoncé la pérennisation de 6 000 places ! C'est une interrogation supplémentaire...

M. Julien Denormandie, ministre. – La porosité entre les programmes 177 et 303, nous la constatons tous. Nous avons fait des progrès, notamment avec les centres d'hébergement d'urgence pour les migrants (CHUM), qui sont passés du programme 177 au programme 303. Nous savons que quelques lignes budgétaires du premier programme relèvent encore du second. L'immense difficulté est que nous restons tous attachés au principe intangible de l'inconditionnalité de l'accueil, qui a pour conséquence inévitable que de nombreuses personnes, réfugiées, demandeurs ou éligibles à l'asile, sont dans des centres d'hébergement d'urgence. Cela n'empêche toutefois pas de travailler à améliorer la sincérité budgétaire et la coordination entre mon ministère, celui de l'intérieur et les associations.

La politique du logement d'abord repose sur des objectifs très ambitieux : 40 000 intermédiations locatives, 10 000 pensions de famille. Nous avons aussi fixé des objectifs ambitieux de sortie vers le logement social ou les dispositifs adaptés comme les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) adaptés. Avec 6 000 intermédiations locatives et 1 300 pensions de famille, la progression est nette par rapport aux années précédentes. Pour les intermédiations locatives, l'objectif que j'avais fixé cette année a été dépassé ; pour les pensions de famille, nous sommes encore en-deçà. Selon les territoires, les uns décollent nettement mieux que les autres.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Pourquoi ?

M. Julien Denormandie, ministre. – Pour les pensions de famille, il faut identifier les lieux où c'est possible et prévoir de la formation. Nous y avons travaillé, avec Nexity par exemple. L'immense difficulté de l'intermédiation locative est d'identifier les propriétaires acceptant de mettre leur logement à disposition. Je me suis époumoné sur le sujet, lançant des appels, publiant des tribunes, mobilisant les associations ; nous menons encore une campagne de publicité pour alerter nos concitoyens. J'aime autant les propriétaires que les locataires et je suis le ministre des deux, mais j'estime que l'on ne peut être un propriétaire citoyen et posséder un logement vacant. De nombreuses raisons peuvent certes l'expliquer. Je sais bien que l'on peut ne pas avoir les moyens de réhabiliter son logement – je me suis toujours battu contre la caricature du propriétaire nanti, comme celle du locataire indélicat – mais certains estiment qu'il est trop compliqué de gérer un locataire... Bref, nous nous battons pour que tout propriétaire d'un logement vacant en donne les clés à une association ; garantie de loyer, garantie de remise en état du bien, bail classique 3-6-9, tout est alors prévu. J'ai adopté une politique très proactive : des objectifs ont été fixés à chaque préfet de région et j'échange en visioconférence avec eux régulièrement – toutes les semaines en période hivernale, tous les mois ou tous les deux mois sinon – pour savoir où en sont les sorties d'hébergement d'urgence.

La dette du FNAL est aux alentours de 300 millions d'euros et a augmenté de 50 à 60 millions d'euros cette année. C'est encore trop ; nous travaillons à sa résorption totale.

J'en viens à la contemporanéité des aides au logement. Le rendement de la mesure initialement prévu pour l'année 2019 a été revu à la baisse. Cette réforme, qui consiste à calculer le droit aux APL à partir de l'année n et non plus de l'année n-2, est juste, mais aussi extrêmement complexe techniquement. Songez que l'instruction sur le versement des APL fait plus 100 pages, et le tableau Excel recensant tous les cas de figure entre 200 et 300 lignes ! Sans compter que certaines situations ne sont pas prévues dans les mesures de compensation en attendant que la contemporanéité soit mise en place, telle celle de la femme à la tête d'une famille monoparentale travaillant à mi-temps. La réforme est donc complexe, et il faudra s'assurer qu'elle n'aura pas d'effets de bord. Je salue le travail de la CAF, qui mène cette réforme sous la tutelle de la ministre de la santé et du ministre du budget, qui avait déjà été sollicitée lors de la mise en place de la prime d'activité. Nous prendrons le temps nécessaire pour que la réforme se passe bien, car il y va de la situation de millions de personnes.

Le décret relatif à la CGLLS vient de sortir du Conseil d'État. La première réunion de la commission est prévue pour début juillet.

S'agissant des dispositifs fiscaux, l'objectif premier est de donner de la visibilité aux acteurs. J'ai découvert à ma prise de fonction en mai 2017 que tous les dispositifs fiscaux – PTZ, Pinel... – prenaient fin en décembre de la même année : pour planifier des investissements, bonjour ! C'est pourquoi notre première décision a été de les reconduire pour quatre ans, hors les cas particuliers du PTZ en zone rurale dans le neuf, reconduit pour deux ans seulement, et le Pinel en zones B2 et C, que nous avons interrompu. Notre choix politique, que j'assume, consiste à privilégier la rénovation des centres villes qui périclitent au bénéfice de leurs alentours. Le rétrécissement des dispositifs dans les zones B2 et C entraîne toutefois une chute de la construction neuve. La difficulté est qu'une telle décision exige un zonage pour s'appliquer ; or ce n'est pas une bonne approche de l'aménagement du territoire, car la zone B2 de l'Oise n'a rien à voir avec la zone B2 du Bas-Rhin : il peut être absolument nécessaire d'encourager la construction neuve en périphérie ici, et en centre-ville là. Ma priorité est donc à présent de sortir de ce zonage. Nous expérimenterons ainsi un dispositif non zoné en Bretagne, que nous vous présenterons dans les prochains textes financiers. Ce sera une composante du prochain acte de décentralisation annoncé par le président de la République. Je crois beaucoup à la possibilité de rendre les zonages intelligents, c'est-à-dire répondant aux réalités des territoires définies par les élus locaux.

Les QPV font partie des derniers endroits où l'ascenseur social fonctionne encore, mais ceux qui en sortent sont remplacés par des personnes dont les difficultés peuvent être plus grandes encore. Un jeune sur six vit dans un QPV : le défi est donc colossal et nous concerne tous. Je crois beaucoup à la politique de réussite républicaine que nous mettons en œuvre. La première des libertés est la sécurité ; c'est l'objet de la politique de reconquête républicaine du ministre de l'intérieur. Mais le deuxième enjeu, que connaît tout père de famille, est celui de l'école. J'ai entendu un promoteur dire qu'il tenait compte de l'heure de sortie des classes pour organiser des visites immobilières en-dehors de celle-ci... Vous pouvez faire toute la rénovation urbaine que vous voulez, si vous ne tenez pas compte de l'école, vous n'avez traité que la moitié du problème ! C'est pourquoi il était fondamental pour moi que l'État participe de nouveau au financement de l'ANRU – c'est chose faite, à hauteur d'un milliard d'euros sur les 10 milliards –, pour rénover les écoles. Les 5,7 milliards d'euros que j'évoquais représentent 200 écoles rénovées, et 300 équipements publics. La

difficulté de cette politique est qu'elle prend du temps. J'en profite pour indiquer que le 13 juin, nous organiserons un grand événement sur cette politique de réussite républicaine autour de deux piliers : la réussite éducative et l'insertion par le travail.

Madame Estrosi Sassone, la clause de revoyure porte sur trois ans. À la demande des offices publics de l'habitat, nous ferons cependant un nouveau point en 2021, et non en 2022. Sur le volet TVA, nous sommes redescendus à un taux de 5,5 % sur les PLAI, les acquisitions-améliorations et les programmes ANRU.

Je reconnais que l'effort demandé pour atteindre les objectifs était trop important, d'où la clause de revoyure. Nous avons réalisé des analyses macro, mais aussi micro, pour l'ensemble des bailleurs. C'est aussi pourquoi les missions de la CGLLS ont été élargies. Sur ce sujet, nos équipes ont beaucoup travaillé ; je les en remercie, ainsi que les préfets et les responsables de la mission Pierre Quercy et Marie-Dominique de Veyrinas.

Le retard de versement de la contribution d'Action logement au FNAP a été rattrapé et n'a eu aucune conséquence sur la programmation.

Je vous confirme que les rapports seront bien remis au Parlement au 1^{er} septembre 2019.

Améliorer la connaissance des endroits où les dispositifs fiscaux fonctionnent est un énorme enjeu, y compris pour le ministre du logement lui-même... Par exemple, je pouvais jusqu'à récemment vous dire combien de dispositifs Pinel avaient été actionnés mais pas où ils l'avaient été. Dans le même ordre d'idée, le ministère du logement publie tous les trois mois les chiffres de la construction, mais ceux de la rénovation ne sont pas consolidés.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis. – Et les mises en vente ?

M. Julien Denormandie, ministre. – Ceux-là existent. Mais la politique que je mène de soutien à la rénovation se heurte à ce manque d'informations – de même que votre fonction de contrôle, d'ailleurs.

Je ne peux vous dire quels sont les effets du dispositif Denormandie dans l'ancien, car l'instruction fiscale n'a été finalisée qu'à la fin mars. Ce décalage s'explique par le fait que les premières moutures du dispositif étaient trop complexes. J'ai pris le temps nécessaire pour élaborer quelque chose de simple ; il faudra par exemple choisir deux travaux de rénovation énergétique parmi cinq, ou réduire de 30 % sa consommation d'énergie, pour être éligible. Le coût budgétaire prévu s'élève à 120 millions d'euros.

J'avais fixé à l'ANAH un objectif de 75 000 rénovations énergétiques en 2018, soit une augmentation de 18 % par rapport à l'année précédente. Il était certes très ambitieux, mais c'est ainsi que l'on avance... Le véritable défi à relever reste celui de la simplification des aides. La complexité des dispositifs que nous avons créés ne doit pas reposer sur les Français ! Avec la chaudière à un euro, pour la première fois, ce sont les administrations et les entreprises qui consolident l'ensemble des aides. C'est l'objet de la plateforme Faire, joignable au 0 808 800 700. J'ai très bon espoir que l'objectif de 75 000 rénovations soit atteint cette année, grâce au nouveau portail créé par l'ANAH.

M. Victorin Lurel. – L'ANAH a-t-elle des instructions particulières pour les outre-mer ?

M. Julien Denormandie, ministre. – Bien sûr, et nous travaillons avec Annick Girardin sur le plan logement outre-mer 2019-2022.

En ce qui concerne la politique du logement, beaucoup d'indicateurs ont été définis. Un observatoire a même été créé. Mais notre but est surtout de chercher à savoir si les indicateurs et objectifs retenus permettent d'améliorer la vie des Français. J'ai ainsi eu l'honneur il y a quelques jours d'être l'un des premiers ministres à inaugurer la première partie du Conseil des ministres consacrée aux résultats, à propos de la politique de la ville. Les indicateurs en matière de politique de la ville sont nombreux, encore faut-il savoir s'ils ont un effet sur la vie des Français. Ainsi, il y a 18 mois, le Président de la République a fixé un objectif de 30 000 stages de troisième en faveur des lycéens des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Nous avons réussi à en proposer 33 000. On aurait pu s'arrêter à ce chiffre flatteur. Mais nous avons préféré retenir comme objectif le nombre de stages pourvus, qui est seulement de 8 000 stages. Cela change le regard et conduit à réfléchir avec l'Éducation nationale sur les causes de ce phénomène pour prendre les mesures correctives. Nous avons fixé un objectif de 15 000 stages pourvus l'année prochaine. La partie du Conseil des ministres consacrée aux résultats est donc fondamentale.

Sur le pacte de Dijon, on a simplifié et 5,7 milliards d'euros ont déjà été engagés en 8 mois. Il fallait parfois attendre un an à partir de la décision du conseil d'administration avant de voir la convention financière signée et les crédits débloqués. Cela a changé.

On voit dans les territoires, comme j'ai pu le constater à Toulouse récemment, la complémentarité entre les programmes de l'ANRU et le dispositif des copropriétés dégradées de l'ANAH. La création de l'ANCT n'a aucun impact sur les financements de l'ANRU.

On a fixé un objectif de 20 000 emplois francs, on en est à 6 000, c'est mieux que le dispositif précédent qui n'avait permis d'en créer que 300, mais il reste encore beaucoup à faire ; nous avons pris des mesures correctrices pour améliorer la visibilité du dispositif car plutôt que de retenir des départements entiers, où tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville auraient été éligibles, on avait ciblé des quartiers spécifiques ; on travaille aussi avec Pôle Emploi pour sensibiliser les entreprises.

Je ne peux vous dire actuellement le nombre de postes Fonjep qui ont été créés mais je vous répondrai par écrit.

En ce qui concerne le programme des réussites éducatives (PRE), l'exécution s'élève à 62 millions d'euros pour 68 millions d'euros planifiés. La progression est forte grâce à un meilleur ciblage et une meilleure gestion des crédits. Les cités éducatives que nous avons lancées avec Jean-Michel Blanquer s'accompagneront en 2019 d'une hausse des crédits PRE de 12 millions d'euros et des crédits Fonjep.

On vise également 1 000 postes supplémentaires d'adultes relais en 2019.

Monsieur Morisset, il est important en effet de prévenir les expulsions. La loi ELAN contient des mesures à ce sujet. On constate une diminution du nombre d'expulsions réalisées mais le nombre d'expulsions prononcées par la justice stagne. Le seul remède consiste à prévenir les expulsions. C'est le sens de notre politique. Merci d'avoir salué le rôle des SIAO. En ce qui concerne l'exécution 2018, n'oublions pas que nous avons connu trois vagues de grand froid. Dans le budget 2019, nous avons prévu 4 millions d'euros pour

accompagner la sortie d'hôtel. Il n'est plus possible de voir des familles rester de nombreuses années dans des hôtels faute d'être accompagnées à la sortie.

Vous avez aussi raison sur les prix plafond des CHRS : l'instruction que j'ai envoyée n'a pas été comprise ou mise en œuvre comme elle aurait dû. Dans certains territoires, en effet, tous les CHRS ont été affectés et pas seulement ceux au-dessus du prix plancher. Nous avons pris les mesures correctives.

Enfin, l'an dernier, nous avons identifié 8 600 logements vacants que nous avons pu flécher vers les réfugiés. Nous visons un objectif de 16 000 cette année.

M. Vincent Éblé, président. – Je voulais poser une question, mais vous y avez largement répondu, sur la mise en place du plan logement, en particulier sur le retard concernant la création de places en pensions de famille : vous aviez annoncé vouloir réaliser 10 000 places en 5 ans et finalement, la première année, on n'en compte que 1 300 ; le compte n'y est pas tout à fait... Dans le même temps, les nuitées d'hôtel – dispositif coûteux et peu satisfaisant pour les personnes ainsi hébergées – passent de 45 700 en 2017 à 48 195 en 2018. L'inquiétude est donc grande. Si l'intention est bonne en général, il y a donc loin de la coupe aux lèvres et la réalisation ne suit pas.

Par ailleurs, dans la loi de finances initiale pour 2018, nous avons adopté, à l'initiative de notre rapporteur général, un plafonnement du montant des frais et commissions payées lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif Pinel. Un projet de décret avait été mis en consultation il y a un an et la loi de finances pour 2019, sur la proposition du Gouvernement, a précisé le dispositif pour faciliter sa mise en œuvre. Néanmoins, le décret n'est toujours pas publié. J'ai interrogé le secrétariat général du gouvernement sur cette question et on nous a répondu qu'il fallait consulter le comité du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière. Où en sommes-nous ? Comment surmonter ces difficultés d'ordre administratif pour faire en sorte qu'un dispositif voté par le Parlement soit enfin mis en œuvre ?

M. Jean-François Husson. – Vous avez évoqué la rénovation des écoles dans le programme ANRU et le programme de réussite éducative. Comment s'établit la clef de répartition des financements entre l'État et les collectivités territoriales dans ces programmes de rénovation des écoles, qui sont des programmes d'investissement ? De même les programmes de réussite éducative qui ont été resserrés sur les territoires prioritaires sont-ils pris en charge totalement par des crédits d'État ?

M. Antoine Lefèvre. – Je voulais vous interroger sur le nouveau mode de calcul de l'APL et ses conséquences pour les finances publiques en raison du décalage dans le temps, mais vous avez déjà évoqué le sujet.

La Banque des territoires a noté, dans son étude d'octobre 2018, une baisse de 40 % de la production de logements neufs. J'ai entendu votre réponse. Certes il ne faut pas se focaliser sur le neuf et la rénovation des centres-villes et des centres bourgs est indispensable. Mais on manque de chiffres sur cette politique. Je ne suis pas un adepte des observatoires mais il serait intéressant de connaître les efforts faits par les bailleurs publics ou privés. Parvenir à reconquérir nos centres-villes tout en créant des logements, et des logements sociaux en centre-ville, serait l'idéal. Il y a urgence dans nos centres-villes. Faute de chiffres, on continuera toujours à vous dire que la production de logements est insuffisante. La demande de logements sociaux n'a jamais été aussi forte. On a parfois l'impression que plus

on légifère, moins on construit. Peut-être faut-il moins légiférer et privilégier une approche plus pragmatique, comme vous semblez le faire avec les rénovations.

M. Bernard Delcros. – Il est très délicat de définir un zonage car on risque toujours en voulant répondre à un problème dans certains territoires d'en pénaliser d'autres. Les différents zonages ont été resserrés au profit des zones dites tendues où la pénurie de logements est la plus forte. Mais cette approche reste théorique : si l'idée fonctionne bien sur le papier, c'est moins net sur les territoires car il y a des effets pervers. En concentrant trop les dispositifs fiscaux sur certaines zones, on provoque une forte hausse du foncier et on pénalise d'autres territoires, notamment les bourgs ruraux, qui ont aussi besoin d'investisseurs pour rénover les centres-bourgs et les centres-villes. Le dispositif que vous avez mis en place me paraît intéressant. Je partage votre point de vue selon lequel il faut progressivement passer de zonages nationaux à des dispositifs adaptés aux besoins des territoires et aux projets locaux. Mais quelle réponse comptez-vous apporter aux petits bourgs ruraux ? Les charges de centralité ne dépendent pas du nombre d'habitants. Dans mon département, certains petits bourgs d'un millier d'habitants jouent un rôle fondamental de centralité et ont besoin de fonds pour rénover et revitaliser leur centre. Le nombre d'habitants ne saurait être le seul critère. Un rapport d'évaluation des critères attachés au logement locatif devrait paraître. Où en est-on ? Quelles sont vos intentions pour faire en sorte que le resserrement des zonages ne pénalise pas les autres territoires qui ont aussi besoin d'attirer des investisseurs privés ?

De même, pour le PTZ, vous avez, à raison, choisi de privilégier dans certains territoires, notamment dans le monde rural, la rénovation sur la construction. Je partage l'idée. J'ai été maire d'une petite commune. On a essayé de revitaliser le centre-bourg. Mais à côté de cette volonté politique, il faut aussi tenir compte des réalités de terrain : comment expliquer au fils d'agriculteur qui veut construire sa maison dans un hameau où il n'y a pas de logement vacant à rénover pour installer sa famille qu'il n'aura pas droit au PTZ, alors qu'il y aurait été éligible en ville ; il en va de même pour le couple de jeunes qui veut construire une maison à la campagne pour profiter du terrain autour. Ces situations sont vécues comme injustes. C'est d'autant plus injuste pour mon département qui se dépeuple et cherche à attirer des jeunes. J'attire donc votre attention sur les effets induits de politiques pertinentes au niveau national, avec l'accent mis sur la rénovation plutôt que sur la construction, mais qui peuvent avoir des conséquences perverses sur le terrain. Quelles sont donc vos intentions sur le zonage et la suppression du PTZ pour la construction en milieu rural ? Nous avons aussi besoin d'un zonage adapté aux projets locaux, avec des dispositifs simples et stables dans le temps qui ne changent pas tous les ans.

M. Yvon Collin. – Le dispositif Pinel, dernier-né d'une succession de dispositifs, constitue une dépense fiscale très importante. N'est-ce pas le dénaturer que de le présenter comme une aubaine fiscale, lorsqu'on en fait la promotion, alors qu'il avait pour objet que les gens s'approprient et gèrent les logements qu'ils mettaient à disposition de leurs locataires ? En tant que maire, j'ai vu des Strasbourgeois acheter dans le Tarn-et-Garonne. Autant dire qu'ils ont acheté un appartement qu'ils ne verront jamais. Ne serait-il pas temps de faire un bilan de ce dispositif ? Vous dites vous-mêmes que vous avez du mal à localiser les endroits où le dispositif Pinel est mis en œuvre.

M. Jérôme Bascher. – J'ai bien noté que vous connaissiez l'Oise et le pays de Bray. S'il est difficile de faire un zonage, que ce soit en matière agricole ou de logement, il est encore plus difficile de le défaire. J'ai bien noté l'amélioration de la connaissance de votre ministère. Cependant, des politiques d'annonce sans résultats, c'est dommage.

Dans tous nos centres-bourgs, nous voyons des logements aux fenêtres désespérément fermées, aux façades décrépies, en déshérence. Ce problème ne mérite-t-il pas qu'on s'y intéresse ?

M. Michel Canévet. – Le dispositif du PTZ est important en Bretagne où les gens sont très attachés à la propriété individuelle. Il faut l'accompagner, car il permet à ceux qui ont des ressources limitées d'accéder à la propriété. Cela contribue aussi à réduire la pression de la demande sur le parc du logement locatif.

Pas moins de 212 millions d'euros avaient été inscrits en autorisations d'engagement en 2017 pour les contrats de ruralité, dont 22 millions d'euros ont été consommés en 2017 et 44 millions d'euros en 2018. Y a-t-il encore des dossiers en attente ? Comment se passe le financement des projets en cours ?

M. Victorin Lurel. – Vous avez supprimé l'allocation logement accession en Outre-mer et restreint le champ de la défiscalisation notamment pour la rénovation des maisons vieilles de plus de vingt ans, ce qui a considérablement réduit le nombre de projets subventionnés : on est passé de 476 à 94 projets pour tous les outre-mer. Un plan a été agréé qui prévoyait de rénover 150 000 logements. On constate un effondrement total des objectifs, avec seulement 8 000 logements rénovés. Vous avez engagé des travaux pour améliorer l'accession sociale à la propriété pour les ultra-marins. Pouvez-vous m'en dire plus sur les conséquences qu'auront ces travaux, notamment dans la prochaine loi de finances ?

M. Julien Denormandie, ministre. – Monsieur Éblé, le décret du plafonnement des frais de gestion dans le dispositif Pinel se heurte non pas à un problème administratif, mais juridique, avec des modifications dans la loi ELAN. Les décrets sont en cours de discussion et le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière (Cntgi) doit se prononcer. Cela relève de l'application de la loi.

Monsieur Husson, les bailleurs sociaux, Action logement et les collectivités participent au financement des programmes de l'ANRU. Pour ce qui est des programmes de réussite éducative, l'État et les collectivités les financent à part égale. Les associations et un grand nombre d'acteurs participent aussi au projet des cités éducatives. Paul Valéry écrivait que « l'éducation ne s'arrête pas aux murs de l'école ».

Monsieur Lefèvre, beaucoup de dispositifs existent en matière de rénovation. L'enjeu est de consolider les chiffres, afin de piloter et d'évaluer la politique de manière fine. Nous connaissons les chiffres de l'ANRU et de l'ANAH, mais pas ceux de la fédération Solidaires pour l'habitat (SoliHA), ni ceux de la TVA à taux réduit, et nous n'avons pas non plus de vision fine sur le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Le diable se cache dans les détails.

Monsieur Delcros, sur le zonage, nous cherchons à mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire la plus territorialisée possible. Je suis ingénieur agronome du génie rural. À la fin de ma formation, en 2003, il a fallu que j'aille au « grand rendez-vous », à 150 mètres de Matignon, avec le Secrétaire général au Plan qui pilotait toutes les politiques d'aménagement du territoire. On ne peut plus fonctionner comme cela.

Il y a quelques semaines, j'étais à La Rochelle, pour inaugurer la rénovation urbaine de Villeneuve-les-Salines, qui était le centre de vie initial de la ville, d'où partaient les bateaux, il y a encore 40 ans. On l'a recouvert de béton ! Et il nous faut désormais rénover le

quartier pour rouvrir les salines qui font l'identité de ce territoire. Le zonage repose sur des dépenses fiscales. Territorialiser ce genre de dépenses n'est pas facile.

Monsieur Collin, depuis le 1^{er} janvier 2018, nous avons obtenu un échange d'informations entre les ministères sur le dispositif Pinel. Nous savons exactement dans quelle mesure les dépenses que nous faisons sont utiles. Je salue le travail de Bercy.

Monsieur Bascher, je n'ai pas bien compris votre allusion à une politique d'annonce sans résultat.

M. Jérôme Bascher. – Un certain nombre de chiffres n'ont pas été consolidés. On annonce beaucoup de créations, et à la fin on obtient bon gré mal gré un chiffre de la construction.

M. Julien Denormandie, ministre. – Ce n'est pas ma façon de faire.

Pour ce qui est des centres-bourgs, la politique de rénovation n'est pas limitée au programme Action cœur de ville. Dans certains endroits, on a constaté que certains dispositifs, comme le Pinel, ne fonctionnaient pas. Il faut absolument qu'il soit lié à une politique de revitalisation du territoire. Mme Gourault finalise le pendant du programme Action cœur de ville pour les centres-bourgs.

Monsieur Canévet, vous voyez bien quelle est ma conception du zonage. Une expérience bretonne devrait se mettre en place. Sur les contrats de ruralité, des annulations de crédits ont retardé le programme 112 en 2017.

Monsieur Lurel, le dispositif APL Accession en outre-mer a la particularité d'être un outil privilégié de lutte contre l'habitat indigne. D'où le mécanisme transitoire que nous avons prévu pour les territoires ultra-marins. Il faudra voir dans quelle mesure nous pourrions le pérenniser.

Quant au soutien à la construction en outre-mer, il pose la question des normes de construction, qui s'opposent parfois de manière irréconciliable dans certains territoires, par exemple lorsque coexistent la norme sismique et la norme anticyclonique. Avec Action logement, nous avons finalisé un plan de relance d'investissements volontaires de 9 milliards d'euros pour, notamment, rénover 25 000 pavillons en zone rurale. À partir du 1^{er} septembre, nous lancerons le premier plan de rénovation des salles de bain avec pour objectif de remplacer 200 000 baignoires par des douches pour les plus de 70 ans. Le nombre d'accidents domestiques devrait ainsi diminuer. Ce plan sera financé par Action logement et par les partenaires sociaux.

Nous développons aussi un soutien à la construction, avec un volet dédié à l'outre-mer qui bénéficiera de 1,5 milliard d'euros sur un total de 9 milliards d'euros. Ce programme est en cours de finalisation dans le cadre des assises de l'outre-mer que nous avons lancées avec Mme Annick Girardin.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour vos réponses, même si elles n'ont pas toujours réussi à nous satisfaire, concernant particulièrement l'application du plafonnement des frais dans le cadre du dispositif « Pinel », voté en décembre 2017.

M. Julien Denormandie, ministre. – Nous devons recueillir l’avis du Cntgi.

La réunion est close à 18h20.

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 29 mai 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Proposition de loi relative à l'accès effectif et direct des petites et moyennes entreprises à la commande publique – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons la proposition de loi relative à l'accès effectif et direct des petites et moyennes entreprises à la commande publique déposée par Jean-Marc Gabouty, Jean-Claude Requier et plusieurs de leurs collègues du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE).

M. André Reichardt, rapporteur. – La commande publique constitue une part significative de l'activité économique nationale. En 2014, elle représentait 200 milliards d'euros de montants cumulés, soit 10 % du produit intérieur brut. Paradoxalement, la part des petites et moyennes entreprises (PME) y reste marginale, alors que celles-ci étaient au nombre de 3,8 millions en 2015, soit 99,9 % des entreprises, représentaient 48 % de l'emploi salarié et réalisaient 43 % de la valeur ajoutée. Cette dissymétrie s'explique par plusieurs antagonismes. D'une part, la fragilité de la trésorerie des PME s'accommode mal de la règle du paiement après service fait et des délais de paiement pratiqués par les acheteurs publics. D'autre part, les PME ne disposent pas des moyens humains adéquats en réponse à la complexité du droit applicable et des procédures.

Face à ce constat, des mesures ont été prises. À l'initiative de notre commission, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », a fait de l'allotissement des marchés publics un principe – l'acheteur qui n'allote pas doit le justifier en droit et en fait – et a interdit les offres variables, afin que les PME puissent se battre à armes égales avec les entreprises de taille intermédiaire ou les grandes entreprises. Les avances qui leur sont versées dans le cadre des marchés passés par l'État ont été augmentées, passant de 5 % à 20 %, et les retenues de garanties diminuées pour préserver leur trésorerie. En outre, l'accès au droit a été favorisé avec la création récente du code de la commande publique et l'édition de nombreux guides pratiques. Les procédures de candidature ont aussi été facilitées par la généralisation de la dématérialisation depuis le 1^{er} octobre 2018.

La présente proposition de loi entend se placer dans la continuité de la démarche de renforcement de la place des PME dans la commande publique. L'intention de ses auteurs ne peut qu'être approuvée, tant les PME peinent encore à trouver la place qui leur revient dans l'achat public, malgré les dispositions susmentionnées. Toutefois, les choix retenus ne paraissent pas de nature à apporter des améliorations effectives. Certaines des dispositions du texte créent des effets collatéraux défavorables pour les petits acheteurs publics sans toutefois améliorer réellement l'accès des PME aux marchés publics.

Ainsi, l'article 1^{er} et la seconde partie de l'article 2 de la proposition de loi, relatifs à l'obligation d'allotir, introduisent des dispositifs sans réelle portée normative. Les PME ne disposent pas de personnels exclusivement consacrés à suivre les évolutions du droit. Dans leur intérêt, le législateur doit donc s'efforcer de n'apporter que des modifications strictement et évidemment nécessaires, ce qui n'est manifestement pas le cas ici.

La première partie de l'article 2 de la proposition de loi précise que, pour ne pas être obligé d'allotir un marché, un acheteur doit non seulement ne pas pouvoir coordonner l'allotissement lui-même, mais également ne pas pouvoir le faire coordonner par un tiers. Le droit en vigueur atteint un point d'équilibre satisfaisant pour l'acheteur comme pour les PME qui souhaiteraient soumissionner. Depuis la modification opérée par la loi « Sapin 2 », l'allotissement a été érigé en principe, mais une soupape de sécurité a été conservée pour les acheteurs ne pouvant assurer eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination (OPC). Les dispositions proposées auraient pour conséquence de supprimer cette soupape, alors qu'un acheteur peut toujours confier la coordination d'un marché à un tiers s'il n'est pas capable de l'opérer lui-même, dès lors qu'il le rémunère. Cette mesure n'est donc pas satisfaisante : elle pénaliserait les petits acheteurs qui peuvent actuellement recourir à des marchés globaux lorsqu'ils ne sont pas en mesure de coordonner des marchés allotis. Il s'agit majoritairement de collectivités territoriales dont les marchés bénéficient souvent aux PME.

L'article 3 encadre les cas dans lesquels une entreprise titulaire d'un marché peut changer de sous-traitant en cours d'exécution. L'objectif est louable, mais la mesure inopérante. En premier lieu, la rédaction proposée ferait obstacle à un changement de sous-traitant en l'absence de toute défaillance, malgré l'éventuel accord de l'acheteur, de l'entreprise titulaire et du sous-traitant. En second lieu, ce mécanisme serait facilement contournable par l'entreprise titulaire, puisqu'il lui suffirait de ne pas présenter ses sous-traitants au stade de la candidature. Cette disposition pourrait s'avérer défavorable aux PME en décourageant les grandes entreprises de leur confier des contrats de sous-traitance.

Enfin, le dernier article de la proposition de loi prévoit qu'il soit tenu compte de la couverture numérique pour la mise en œuvre de la dématérialisation des échanges. Ce souhait semble satisfait par la possibilité déjà accordée aux entreprises de faire parvenir une copie de sauvegarde de leur candidature à l'acheteur afin, notamment, de se prémunir des défaillances ou des insuffisances de réseau Internet. De plus, le plan du Gouvernement en matière de couverture numérique des territoires lancé à Cahors en décembre 2017 devrait conduire à la généralisation d'une couverture mobile de qualité dès l'année prochaine et du très haut débit pour tous en 2022.

Pour l'ensemble de ces raisons, et malgré mon intérêt pour le thème qu'elle aborde, je suis contraint de donner un avis défavorable à l'adoption de cette proposition de loi. Il me semblerait, en revanche, opportun qu'au sein de notre commission un groupe de travail réfléchisse aux moyens d'améliorer l'accès effectif des PME à la commande publique. Leurs représentants ont rappelé, lors des auditions, combien les délais de soumissionnement et de paiement par les acheteurs publics, ainsi que le montant des avances, méritaient d'être améliorés malgré les efforts déjà réalisés.

M. Philippe Bas, président. – L'ambition des auteurs de la proposition de loi est éminemment légitime et je la salue. Ceux parmi nous qui ont exercé des responsabilités locales savent combien il est désolant de ne pouvoir soutenir nos PME. Le coût d'accès à la commande publique est effectivement élevé : la réalisation des dossiers demande une expertise certaine et la concurrence des grandes entreprises s'agissant des prix pratiqués est

souvent insoutenable. Ces dernières, pourtant, n'hésitent pas, une fois le marché attribué, à réclamer des augmentations tarifaires. Je soutiens la proposition de notre rapporteur ; elle répond à une attente profonde de nos PME.

Mme Nathalie Delattre. – Je salue la qualité du rapport et l'investissement de notre rapporteur, qui a procédé à de nombreuses auditions. Il est vrai que notre proposition de loi, dont l'ambition était d'améliorer la situation des PME, ne va pas assez loin. Notre groupe demandera probablement son retrait de l'ordre du jour et participera au groupe de travail proposé par le rapporteur.

M. Jean Louis Masson. – Il me semble trop rigide de ne pouvoir changer de sous-traitant en cours d'exécution du marché si de bonnes raisons l'exigent. Lorsqu'une entreprise propose de travailler avec un sous-traitant, un contrat devrait les lier en amont sans conséquence sur la procédure d'attribution du marché.

Mme Agnès Canayer. – Les difficultés évoquées par notre rapporteur sont fréquemment rencontrées par les communes. Les délais de paiement, notamment, représentent un frein pour les PME qui souhaiteraient répondre à des appels d'offres.

Mme Françoise Gatel. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour la qualité de son travail, ainsi que pour sa proposition de poursuivre la réflexion. La délégation sénatoriale aux entreprises s'est également penchée sur le sujet. La complexité des procédures oblige les entreprises à y consacrer un temps salarié dont elles ne disposent pas toujours. Les chambres de commerce et d'industrie, comme les chambres de métiers et de l'artisanat, devraient davantage accompagner les PME et les former aux marchés publics. Par ailleurs, les délais de paiement représentent un obstacle pour la trésorerie des PME susceptibles de candidater.

M. Alain Marc. – Le sujet est majeur et mérite qu'un groupe de travail s'en empare. Comme président de la commission des routes de l'Aveyron, je puis témoigner que lorsque le conseil départemental a financé, avec la région Occitanie, 25 % des travaux réalisés sur une portion de la RN 88, la maîtrise d'ouvrage nous a été refusée. Les grandes entreprises choisies par l'État n'ont, hélas, guère fait travailler les PME locales. Je trouve cela dommage : l'argent du contribuable aveyronnais aurait pu être employé à soutenir notre économie. *A contrario*, sur un autre aménagement, le conseil départemental a pris les travaux à sa charge afin d'éviter que la déclaration d'utilité publique soit prescrite. Il a alors pu confier le marché à une entreprise locale.

M. François Grosdidier. – Je remercie les auteurs de la proposition de loi pour leur initiative. La complexité des procédures représente une entrave à la concurrence au détriment des PME comme des collectivités territoriales. J'ai, pendant dix-sept ans, été maire d'une ville moyenne : malgré tous mes efforts, j'ai toujours payé plus cher qu'un promoteur privé pour le même type d'opération. Nombre de PME ne sont pas en capacité administrative de répondre aux appels d'offres. Il convient de simplifier les procédures pour ouvrir davantage les marchés : les PME, les collectivités territoriales et les contribuables y gagneront. Le législateur est déjà intervenu sur les délais de paiement, notamment avec des dispositions relatives aux intérêts moratoires. Hélas, les fonctionnaires font encore preuve, trop souvent, d'un zèle excessif pour freiner les paiements. Les collectivités territoriales portent une part de responsabilité...

M. Jacques Bigot. – En matière de commande publique, les excès de jadis ont conduit à la rigueur actuelle. Il convient désormais de trouver un juste équilibre. La création

d'un groupe de travail au sein de la commission constituée, à cet égard, une idée intéressante. Le récent code de la commande publique insiste sur l'allotissement, mais la complexité juridique des procédures continue à freiner les PME, lesquelles, trop souvent, présentent des dossiers incomplets. En Alsace, les collectivités territoriales ont créé un site Internet commun pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics, ainsi que l'allotissement par les collectivités territoriales. Par ailleurs, lorsque les PME entrent sur un marché par la voie de la sous-traitance, les entreprises titulaires leur proposent souvent des tarifs peu élevés. Pour débiter nos travaux, nous pourrions envoyer un questionnaire aux communes s'agissant de la part d'allotissement de leurs marchés et l'accès aux PME. Je rappelle que la présente proposition de loi reprend certains amendements présentés à l'occasion du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises à la suite de discussions avec les représentants des PME. Peut-être ne constitue-t-elle pas une solution efficace, mais nous devons nous saisir du sujet.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je vous remercie pour vos interventions. Il s'en dégage un consensus sur la nécessité de continuer à travailler sur ce thème. Monsieur Bigot, l'Observatoire économique de la commande publique dispose déjà de nombreuses données, dont les dernières datent du mois de décembre 2018. Il publiera prochainement un rapport sur ce thème à l'aune du nouveau code. Les organismes professionnels représentant les PME ont travaillé à sa rédaction. Vous avez été nombreux à témoigner de difficultés qui nous ont été signalées lors des auditions : la complexité des procédures, l'accompagnement insuffisant des PME, les contraintes de trésorerie, les freins à une démarche contractuelle en matière de sous-traitance, etc. Nous devons y travailler.

M. Philippe Bas, président. – Le dossier est passionnant. L'accès aux marchés est rigide, mais son exécution souvent trop souple : la multiplication des contentieux perturbe l'activité des collectivités territoriales.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Échange de vues sur la nomination des rapporteurs et le sort des propositions de loi d'origine sénatoriale

M. Philippe Bas, président. – En réponse à la demande formulée par plusieurs membres de notre commission, je souhaiterais vous communiquer des éléments statistiques relatifs au sort des propositions de loi d'origine sénatoriale envoyées à notre commission et transmises à l'Assemblée nationale et aux nominations de rapporteurs d'un groupe minoritaire ou d'opposition pour les travaux législatifs, budgétaires et de contrôle.

Depuis le 1^{er} octobre 2012, cent-vingt-cinq propositions de loi ont été examinées au fond par notre commission et adoptées par le Sénat, dont trente-quatre, soit 27,2 %, adoptées définitivement par l'Assemblée nationale et trois adoptées par l'Assemblée nationale mais en instance d'examen au Sénat.

Concernant les travaux de contrôle et les avis budgétaires, notre commission nomme systématiquement des rapporteurs parmi des membres de groupes minoritaires ou d'opposition, c'est-à-dire hors groupes Les Républicains et de l'Union centriste. Au cours des sessions 2017-2018 et 2018-2019, sept des quatorze avis budgétaires annuels, soit 50 %, ont été attribués à des rapporteurs issus de ces groupes.

S'agissant des travaux d'information et de contrôle, le principe retenu est, de longue date, celui de la participation de rapporteurs d'un groupe minoritaire ou d'opposition. Sur les quarante-six rapports d'information dont la commission a autorisé la publication depuis le 1^{er} octobre 2012, trente-cinq, soit 76 %, ont été rédigés par un binôme de rapporteurs issus pour l'un de la majorité, pour l'autre de l'opposition, quatre ont été établis par un rapporteur ayant synthétisé les travaux d'un groupe de travail pluraliste et un rapporteur de l'opposition – Jean-Pierre Sueur sur la mission d'information relative à la thanatopraxie – a été désigné seul. Des membres des groupes minoritaires ou d'opposition ont ainsi été associés aux rapports d'information de la commission dans 87 % des cas.

Pour les rapports législatifs enfin, la commission des lois s'attache à nommer des rapporteurs issus de groupes minoritaires ou d'opposition, c'est-à-dire hors groupes Les Républicains et de l'Union centriste, lorsque les textes apparaissent suffisamment consensuels pour qu'ils ne soient pas mis en porte-à-faux entre leur rôle de rapporteur et leur appartenance à un groupe politique dont les intérêts peuvent s'avérer contraires à ceux de la majorité.

Pour la session ordinaire en cours, au 27 mai 2019, sur un total de vingt-neuf rapports législatifs, sept, soit 24,1 %, ont été attribués à un rapporteur d'un groupe minoritaire ou d'opposition. Pour la session précédente, sur un total de quarante-deux rapports législatifs, cette proportion s'établissait à 23,8 %, soit dix rapports. Pour la période triennale 2014-2017, incluant trois sessions, sur cent-quatre rapports, quinze, soit 14,4 %, ont été attribués à un rapporteur d'un groupe minoritaire ou d'opposition. Les progrès apparaissent donc nets.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je vous remercie pour ces informations, mais je n'y trouve pas mention du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE).

M. Philippe Bas, président. – Il participe aux avis budgétaires. Nous guettons l'occasion de lui confier un rapport législatif que sa position ne gênera pas.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si je vous comprends bien, il faut, pour être nommé rapporteur, être d'accord avec la majorité sénatoriale ?

M. Philippe Bas, président. – Il est nécessaire que le rapport puisse être réalisé sans que le rapporteur ne se trouve en désaccord avec lui-même. Cela ressort du bon sens.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans le cadre de la proposition de résolution visant à clarifier et à actualiser le Règlement du Sénat, je proposerai que soient systématiquement nommés des co-rapporteurs sur les textes, afin de présenter des avis différents. Les groupes d'opposition participeraient ainsi davantage aux rapports législatifs, sans pour autant emporter le vote final.

M. Philippe Bas, président. – Nous le faisons déjà, y compris sur des textes importants comme les propositions de loi ordinaire et organique de programmation pour le redressement de la justice, rapportées par nos collègues François-Noël Buffet et Jacques Bigot.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ils partagent les mêmes opinions ! Leurs partis ont appliqué une politique identique lorsqu'ils étaient au pouvoir. Ayons une discussion de bonne foi ou n'échangeons pas !

M. Alain Richard. – Ce débat est intéressant. La suggestion de notre collègue Pierre-Yves Collombat va très loin ; elle existe d'ailleurs aux *Cortes Generales* espagnoles où un groupe de rapporteurs est nommé sur chaque texte. Cela permet certes un pré-débat

pluraliste, mais je ne suis pas certain que la mesure serve la simplification de nos procédures ni ne réduise la charge de travail en amont de la séance publique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mieux vaut alors légiférer par ordonnances !

M. Alain Marc. – Vos données prennent-elles en compte les propositions de loi d'origine sénatoriale dont les dispositions ont été intégrées à des projets de loi ? Cela montrerait plus justement notre contribution au travail législatif.

M. Philippe Bas, président. – C'est exact ! Voyez la proposition de loi pour le maintien des compétences eau et assainissement dans les compétences optionnelles des communautés de communes : l'initiative sénatoriale a eu un véritable impact.

M. Alain Marc. – De même, il semblerait que le projet de loi annoncé pour septembre prochain intègre les dispositions de ma proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires.

M. Philippe Bas, président. – Le cas est identique pour la proposition de loi, adoptée par le Sénat le 13 juin 2018, relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, qui traite de sujets inscrits à l'agenda du Gouvernement.

M. Simon Sutour. – Nul besoin, monsieur Richard, d'aller aux *Cortes Generales* : au Sénat, des groupes de travail pluralistes aboutissent à des votes communs en séance publique. Je pense notamment à la proposition de résolution européenne issue des travaux conjoints de la commission des affaires économiques et de celle des affaires européennes sur la politique agricole commune (PAC). Il ne faut pas préjuger à l'avance des clivages ! On peut par ailleurs se demander, sur les propositions de loi d'origine sénatoriale qui ont prospéré depuis 2012, combien concerne l'actuelle législature de l'Assemblée nationale ?

M. Jean-Pierre Sueur. – La proposition de résolution du Président Larcher prévoit déjà, monsieur Collombat, la nomination de plusieurs rapporteurs sur un texte. Je m'étonne par ailleurs de vos propos relatifs au parti Les Républicains et au parti socialiste : vous avez pourtant appartenu à celui-ci pendant de nombreuses années et avez défendu avec talents ses positions !

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous étiez alors dans l'opposition...

Audition de M. Jean-Raphaël Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M. Jean-Raphaël Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, fonction créée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, que j'ai eu l'honneur de rapporter. Monsieur Alventosa a été nommé le 3 août 2018 pour une durée de six ans, dans le cadre de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Le Gouvernement envisageait initialement de créer une « banque de la démocratie », idée qui n'a pas prospéré malgré l'ordonnance prévue par la loi précitée. Nous avons d'ailleurs alerté sur les difficultés d'un tel dispositif et nous nous étions opposés à l'habilitation !

Tout candidat ou parti politique peut saisir le médiateur pour qu'il engage une mission de conciliation avec les établissements bancaires, notamment lorsqu'ils rejettent des demandes de prêt ou d'ouverture de compte.

Cette audition nous a semblé particulièrement importante pour tirer un premier bilan des élections européennes : des candidats ont rencontré des difficultés à financer leur campagne alors qu'ils se disaient certains de dépasser le seuil de remboursement des dépenses électorales fixé à 3 % des suffrages exprimés. L'enjeu concerne également les prochaines élections municipales, pour lesquelles les besoins de financement vont être nombreux et répartis sur l'ensemble du territoire. Pour mémoire, plus de 930 000 candidats se sont présentés lors du dernier scrutin de mars 2014. Monsieur Alventosa pourra, enfin, esquisser les grandes lignes du rapport d'activité qu'il doit présenter au Parlement d'ici l'automne.

M. Jean-Raphaël Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. – Je vous remercie de m'entendre sur la mission de médiation qui m'a été confiée le 4 août 2018 par le Président de la République. Je vous présenterai également quelques éléments de réflexion, alors que j'entame, avec les trente-quatre listes des élections européennes et plusieurs banques, une concertation qui me conduira à vous présenter un rapport à la fin du mois de septembre, conformément aux termes de la loi.

Depuis ma nomination, j'ai engagé diverses actions auprès des acteurs concernés : les responsables financiers des principaux partis politiques, les présidents ou directeurs des affaires publiques de six grands groupes bancaires, la Fédération bancaire française, la Banque de France, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, l'Autorité des normes comptables, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Tracfin et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Je dois également répondre à de nombreuses sollicitations des médias.

Mon principal constat est que les partis politiques et les banques se connaissent bien, mais se rencontrent rarement.

Ma prise de contact avec les partis, à tout le moins ceux éligibles à l'aide publique, a été facile et directe, principalement grâce au suivi ancien du ministère de l'intérieur et aux fichiers de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Dès le début de la campagne pour les élections européennes, j'ai pu échanger avec douze partis. La relation avec quelques formations émergentes s'est faite naturellement avec la médiatisation progressive de mon activité et les renvois auxquels procède la CNCCFP ou la Banque de France.

Trois griefs récurrents sont faits par les partis politiques aux établissements bancaires : l'absence de formalisation et de motivation des refus que les banques opposent aux demandes d'ouverture de compte ou de prêt bancaire ; la difficulté à comprendre les circuits de décision des banques, organisées selon des principes différents, alors que la durée des campagnes est désormais réduite ; enfin, la multiplication des garanties demandées aux partis et aux candidats. J'ai pu toutefois constater, de manière quelquefois surprenante, un certain amateurisme des demandes adressées aux banques : les dossiers sont parfois incomplets et donc rejetés.

Le lien avec les banques a été plus complexe à tisser. Pour des raisons liées, sans doute, à des questions d'organisation, de procédures, de calendrier, de sensibilité du dossier, les banques n'apparaissent pas vraiment demanderesse.

Trois difficultés existent pour les banques : les procédures internes d'analyse sont rigoureuses, en particulier avec l'intervention des services de contrôle du risque et de la conformité ; le principe de subsidiarité est systématiquement utilisé et ne facilite pas le repérage des personnels décisionnaires, notamment en cas de recours ou de contestation ; enfin, toutes les banques n'abordent pas le secteur de la politique dans les mêmes dispositions.

Pour autant, entre les mutuelles, les coopératives, les banques populaires, les caisses d'épargne et agricoles, plus des deux tiers du système bancaire acceptent de financer les candidats et les partis : le « mur des banques » n'existe donc pas. La Société générale et La Banque Postale se démarquent cependant par une réticence plus grande à travailler avec les partis, pour des raisons historiques ou systémiques, ce qui a pour effet d'alourdir les sollicitations auxquelles font face les autres établissements.

Une difficulté non négligeable de ma mission a consisté à convaincre mes interlocuteurs que je pouvais agir sans disposer de pouvoirs de coercition : le médiateur n'est pas un « Médiateur » ; il ne peut ordonner à une banque de prêter, ni obliger un parti à lancer un plan social pour améliorer son bilan comptable ou réduire ses dépenses.

Les partis éligibles à l'aide publique sont invités chaque mois à la médiation, dans le cadre de réunions d'information générale. Des contacts ou des échanges approfondis ont eu lieu avec six à sept d'entre eux à l'occasion des élections européennes. Des rencontres plus circonscrites sont également organisées avec les partis demandeurs ou sollicités.

Dans ce cadre, j'ai diffusé aux formations politiques des fiches techniques et de procédure, notamment un dossier indicatif de demande de prêt, élaboré après consultation de la Fédération bancaire française. J'ai également indiqué, lorsque je le pouvais, les « bonnes adresses » à saisir afin d'améliorer les échanges avec les banques. J'ai enfin expliqué les conditions de recevabilité des dossiers bancaires. Il existe une demi-douzaine de conditions à remplir : le respect des formes, le seuil des sondages, le risque de crédit, le risque d'annulation du compte, les efforts de gestion du parti sur son bilan et son patrimoine, le risque de non-conformité et les problèmes de réputation, d'image, de notoriété – le capital social du parti en quelque sorte. Ces conditions d'analyse jouent de manière différenciée selon les listes ou les partis, bien entendu.

La médiation a obtenu des banques, avec des variations dans le degré d'enthousiasme, l'identification des acteurs pertinents pouvant être saisis utilement par la clientèle politique et par le médiateur. Les banques rechignent cependant à une diffusion large de cette information aux partis, parce qu'elles redoutent une centralisation des demandes et une remontée des dossiers à des niveaux de décision inadéquats. Il serait pourtant insoluble que le médiateur soit le seul recours hiérarchique pour tous les refus de 35 000 agences bancaires...

La médiation a saisi, par plusieurs courriers, chaque groupe bancaire pour s'étonner de la qualité moyenne de la réception de certains candidats aux élections et pour s'interroger sur une organisation trop peu transparente et opérationnelle pour une clientèle sensible et pressée.

Une seule médiation officielle a été menée, concernant le Rassemblement national. Pour les autres grands partis, les médiations ont été informelles mais immédiates, car les mandataires et les trésoriers sont entrés rapidement en négociation avec les banquiers ; je n'ai eu qu'à veiller au déroulement des échanges.

Les échanges avec le Rassemblement national sont fréquents et constructifs, même si ce parti n'a pas obtenu gain de cause. La médiation l'a invité à présenter un dossier en bonne et due forme et a installé un dialogue soutenu avec toutes les banques saisies par le parti soit au titre de sa demande initiale, soit au titre des saisines sur ma recommandation.

Le Rassemblement national souffre de ne pas « cocher » toutes les cases de la recevabilité, alors même que ses sondages sont excellents et qu'il dispose, *a priori*, de garanties : les critères de conformité, de santé financière du mouvement et, même s'ils ne sont pas explicites, de notoriété, d'image ou de réputation lui nuisent encore. Cela pourrait changer dans les prochaines années.

En matière de financement de la vie politique, les résultats ne sont pas excellents, mais ils ne sont pas mauvais. Pour l'ouverture de comptes bancaires, le bilan est tout à fait acceptable. Deux partis, Debout la France et Europe Écologie-Les Verts, ont fait état de difficultés, qui restent encore à vérifier ; la liste de M. Asselineau peut-être également. Mais il faut bien distinguer le traitement médiatique de la réalité des dossiers, dont l'examen prend du temps. L'inégal traitement dans les médias, redouté par les banques, ne facilite pas une approche sereine.

Le médiateur et la Banque de France ont eu à connaître sept demandes d'ouverture de compte, dont trois seulement étaient faites dans le cadre des élections européennes : Allons Enfants, Alliance Jaune et Évolution citoyenne. Les autres demandes ont été abandonnées rapidement. Quand ils ont été connus, les problèmes ont été réglés immédiatement, souvent en 24 heures.

Pour les élections municipales, il faudra que les candidats puissent accéder rapidement au médiateur et à la Banque de France. Il ne devrait pas y avoir de difficulté majeure pour l'ouverture des comptes.

Pour les crédits, le bilan est un peu plus contrasté. Plusieurs formations politiques ont fait état, le plus souvent devant les médias, de difficultés à obtenir un financement bancaire, mais très peu ont saisi finalement le médiateur, compte tenu de leur dossier réel.

Un seul parti, le Rassemblement national, l'a véritablement fait ; il a servi de « cas d'école » pour vérifier les critères de recevabilité sur le marché bancaire.

J'ai échangé avec toutes les banques concernées par les situations dont j'ai été informé. Certaines se sont résolues, soit que le parti ait obtenu gain de cause – tel est le cas pour le Parti socialiste et Les Républicains – soit que sa demande de crédit ait été acceptée, de manière plus ou moins importante – à l'exemple d'Europe écologie-Les Verts et La France insoumise.

Plusieurs partis ont renoncé à un soutien bancaire, soit qu'ils aient été suffisamment dotés, comme La République en marche, soit que les sondages aient été faibles – Génération.s, le Parti communiste français, l'Union des démocrates et indépendants, Les Patriotes, *etc.*

Assez logiquement, comme par le passé, et à mon invitation, plusieurs mouvements – dont le Rassemblement national et la France insoumise – se sont lancés dans des campagnes d'appel aux dons, et ont utilisé la possibilité offerte par le législateur de

contracter des emprunts militants auprès des particuliers, qui s'est révélé fructueuse – les collectes ont parfois permis de dépasser le besoin de financement initial.

Selon mon premier diagnostic, la situation ne semble pas pathologique, mais elle est facilement médiatisée. Je cherche ce que pourrait être mon diagnostic pour fin septembre, en tenant compte de la sensibilité et de la complexité du dossier. Ce diagnostic pourrait être double : sur le plan technique, il n'y a pas à regretter la banque de la démocratie, car il n'y a pas eu de défaillance sensible, ni avérée, du secteur bancaire. Pourtant, au niveau politique, une majorité de partis et de banques réclament un guichet public.

Techniquement, la banque de la démocratie, unique souci de certains candidats et de certains médias, ne semble pas s'imposer ; le problème du financement des candidatures ne paraît pas suffisamment grave pour envisager le montage d'un dispositif « exceptionnel », compliqué, public et sans doute coûteux.

Différents calculs seront présentés pour évaluer le taux d'échec ou le taux de réussite des demandes de crédits – par rapport au nombre de listes, par rapport aux listes ayant obtenu au moins 6 % des suffrages, au nombre de partis siégeant au Parlement... Il serait arithmétiquement absurde de mettre dans le même panier un parti à plus de 20 % des voix et des listes sans audience réelle.

Cependant, les partis souhaitent se débarrasser de la confrontation avec les banques et inversement, pour des raisons assez évidentes : il s'agit de la complexité des procédures bancaires sur les personnes politiquement exposées d'un côté, et de la fragilité de certains partis politiques au regard de sondages ou d'affaires judiciaires de l'autre.

Le rapport de la médiation rappellera que même une banque de la démocratie ne pourrait pas ignorer les lois et règlements et les directives européennes, applicables au risque de crédit et au risque de non-conformité. Par ailleurs, les conditions de distribution des crédits entre les partis seraient également fort délicates à établir.

Il n'est pas non plus nécessaire d'imposer aux banques une obligation légale de prêter, comme le suggère la récente proposition de loi d'un de vos collègues : il n'y a pas de droit au crédit, car les banques ne disposent pas des dépôts de leurs clients sans conditions.

Que faire pour les élections municipales de 2020 ? La campagne, qui démarrera dès la rentrée, pourrait être plus compliquée avec de très nombreux acteurs, bien plus amateurs que lors des européennes.

En 2014, 21 000 listes, représentant près d'un million de candidatures, ont été présentées dans les 10 000 communes de plus de 1 000 habitants, et ce chiffre pourrait augmenter avec les listes « émergentes ». Si 20 % de ces listes recourent à un emprunt, en extrapolant des chiffres anciens corroborés par les élections européennes, soit 4 200, et que 30 % d'entre elles restent sans crédit bancaire – autre extrapolation –, 1 260 listes pourraient saisir le médiateur...

Après les élections européennes, il me semble possible d'améliorer les procédures de financement des partis et des élections. Plusieurs mesures sont envisageables. Le législateur pourrait d'abord réviser la prime majoritaire des partis victorieux aux élections ; ces deux dernières années, trois partis sont devenus alternativement riches et pauvres selon le cycle électoral. Actuellement, La République en Marche reçoit vingt millions d'euros par an,

le Rassemblement national cinq millions d'euros. Les partis devenus pauvres ont alors du mal à donner des garanties suffisantes aux banques. Ce système, judicieux il y a quelques années, devrait être amendé pour plus de pondération.

Autre solution, le financement participatif est très à la mode, mais il nécessite, pour les partis, un mandataire financier pouvant encaisser ces recettes. Vous pourriez peut être assouplir cette législation – mais peut-être pas avant les élections municipales. Ces emprunts militants ont très bien fonctionné lors des élections européennes.

En plus d'un droit au compte bancaire, *stricto sensu*, qui doit être accompagné d'une autorisation pour obtenir une carte bancaire, il faudrait établir un droit au chéquier. Certains banquiers avancent la prochaine disparition des chèquiers et des cartes bancaires pour le refuser, mais avoir copié ce dispositif sur le droit au compte pour les particuliers les plus fragiles n'est pas bon. Allons plus loin pour les candidats et les partis politiques.

Je m'interroge, personnellement, sur la mutualisation – ou syndication – des prêts entre banques. Si plusieurs banques prêtent, on pourrait créer rapidement un prélèvement minimum abondant un fonds de garantie, lui-même pouvant être soutenu par l'État.

En outre, il faudrait informer au plus tôt les candidats concernant la médiation ; je suis souvent le dernier saisi, alors que tout existe : un guide rédigé par le ministère de l'intérieur, des informations de la CNCCFP et des informations de la part des banques. Malheureusement, il n'existe aucun enregistrement des souhaits de candidature avant le dépôt en préfecture.

Il n'y aurait que des avantages à ce que le monde bancaire diffuse de manière plus transparente sa politique de crédit aux candidats et partis politiques, organise les réseaux en établissant des priorités et hiérarchise en interne les recours. Certes, il y a des appétences différentes au risque, mais c'est un problème de management et de communication.

Il faudrait que les banques diffusent plus simplement, auprès des « béotiens », les conditions nécessaires pour obtenir un crédit. Les réseaux devraient également s'organiser en établissant des priorités, selon qu'il s'agit de listes de candidats d'une grande ou d'une petite commune : pourquoi perdre son temps à se rendre à l'agence de quartier, alors que les responsabilités sont prises à un autre niveau hiérarchique ? Il faudrait hiérarchiser les recours : le médiateur ne peut être le recours des 35 000 agences bancaires, sauf à être considéré comme la banque de la démocratie. Un premier recours hiérarchique devrait être organisé en interne, à un échelon supérieur. Si le dossier n'est pas recevable, le médiateur pourrait appeler un référent régional, unique décisionnaire commercial du réseau afin de mieux organiser les échanges.

Les échanges vont se poursuivre pendant l'été avec tous les acteurs concernés pour tenter d'asseoir un diagnostic, si possible consensuel.

J'ai exercé cette mission de médiation de manière totalement indépendante, dans des conditions assez lourdes et intenses, et avec peu de moyens. Il est difficile de calibrer les besoins, compte tenu du caractère novateur de la mission, et virtuel de nombreuses candidatures. Je dois vous rendre un rapport pour fin septembre, ainsi qu'aux ministres compétents. J'espère pouvoir vous confirmer alors que la création du médiateur n'a pas été inutile pour mieux comprendre et tenter de rapprocher les problématiques des uns et des

autres, dans un domaine qui a déjà fait l'objet de nombreuses réflexions portées par au moins huit lois depuis 1988.

M. Philippe Bas, président. – Nous tâtonnons depuis longtemps concernant le financement de la vie politique, mais j'espère que nous progressons ! Merci pour cet exposé très approfondi, qui m'a convaincu de l'intérêt de votre tâche et nuance mon appréciation sur les difficultés rencontrées par les candidats lors des élections européennes – même si les conditions pour les municipales seront très différentes.

M. Éric Kerrouche. – Merci pour ce rapport détaillé et intéressant.

Si on ne met pas en œuvre la banque de la démocratie, il ne fallait pas la proposer ! Un parti souhaitait, dans une logique déclarative et symbolique, se prévaloir des critères de transparence absolue, mais cela reste à discuter au regard des informations récentes sur les ministres du Gouvernement. À quoi cela sert-il, sinon à se prévaloir de qualités qu'on n'appliquera pas ensuite ?

Il n'y a pas eu de difficulté particulière pour les élections européennes, dites-vous, mais j'ai du mal à suivre votre raisonnement qui repose sur la logique du pari des sondages. On anticipe la situation démocratique pour financer ou non certains groupes ou partis. C'est très bien d'un point de vue financier, mais cela pose problème pour la démocratie. En cas d'élections au scrutin uninominal, le jugement démocratique se fait par le critère de sélection des banques. Un cens préalable s'impose à certains individus, incompatible avec une logique démocratique normale, et cela justifierait une intervention publique.

Changeons le mode de financement actuel des partis politiques : il doit être inversement proportionnel aux résultats. Les revirements électoraux que nous connaissons vont s'accroître. La démocratie, c'est le gouvernement majoritaire dans le respect de l'opposition. Donnons plus de moyens aux petites formations qu'au parti majoritaire, et atténuons les effets des revirements électoraux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous ne faites pas un métier facile, monsieur le médiateur, mais bravo de le faire avec autant d'enthousiasme ! Les critères d'attribution des prêts sont d'abord les sondages, ensuite la tête du client ; c'est un peu gênant, même si c'est assez courant chez les banquiers...

Parmi vos idées, celle d'un système de réassurance, éventuellement garanti par l'État, sur le modèle de celui des catastrophes naturelles, me semble la plus opportune.

M. François Bonhomme. – Monsieur le médiateur, vous êtes le produit heureux de l'engagement gouvernemental de créer une banque de la démocratie, qui visait à rendre l'engagement politique accessible à tous. Le Gouvernement a revu ses prétentions avant de les abandonner. Vous avez été nommé plusieurs mois après la loi de 2017 pour la confiance dans la vie politique, et après l'abandon de l'ordonnance.

Vous avez extrapolé les chiffres des municipales de 2014, estimant à 30 % le nombre de candidats qui pourraient se voir refuser un crédit bancaire ; mais il reste un angle mort par rapport à la règle actuelle. Les candidats dans des communes de moins de 9 000 habitants ne sont pas soumis à des comptes de campagne, donc n'ont pas droit au remboursement par l'État des frais engagés. Cela interroge sur l'accès au crédit pour les

candidats dans la très grande majorité des communes : seules 1 000 communes ont plus de 9 000 habitants. Cela complique l'engagement politique.

M. Jean Louis Masson. – Vos propos sont très intéressants, bien que je ne les partage pas. Je souhaite qu'ils soient reproduits le plus exactement possible dans le compte rendu, et non de façon elliptique.

La banque de la démocratie devait permettre à tout le monde de faire campagne sans blocage financier, et de permettre à des partis, sûrs d'être remboursés, d'avancer ainsi l'argent nécessaire pour financer la campagne. Si vous n'avez pas obtenu un prêt de 4 millions d'euros, vous ne pouvez pas en demander le remboursement ensuite et donc vous ne pouvez pas faire campagne. C'est un problème démocratique !

J'ai déjà pointé les différences de traitement des banques selon les candidats. Or, la CNCCFP est très vigilante pour que les entreprises ne fassent aucune discrimination entre les candidats. Ainsi, un imprimeur doublant ses tarifs pour un candidat mais appliquant une réduction de 50 % à un autre est considéré comme lui attribuant un avantage en nature. Lorsqu'une banque opère des discriminations selon la couleur politique du candidat, selon ses propres sympathies, c'est aussi un avantage en nature !

La fonction de médiateur du crédit aurait dû servir à refuser de telles discriminations. Or, tout le monde le sait, il y a deux types de partis : les bien-pensants europhiles, et les autres. Il n'est pas normal de consentir un emprunt à tel parti bénéficiant d'une bonne image et d'une bonne réputation, et de ne pas prêter à celui ayant une mauvaise image, non pas auprès des électeurs, mais selon les prétentions de la banque. Tout votre travail était de veiller à l'absence de discrimination.

Or les débats dans la presse montrent le contraire. Dans *Le Figaro* du 6 février 2019, un représentant de la liste du Rassemblement national se plaignait de discrimination, regrettant que « c'est désormais aux banques de dire qui a le droit de se présenter ou non ». C'est extrêmement préoccupant pour la démocratie. De même, un représentant de la liste de la France insoumise estimait que « ce n'est pas aux banques de décider quelles sont les bonnes idées et quelles sont les mauvaises ».

À propos de la liste du Rassemblement national, vous avez indiqué dans ce même article, et cela m'a scandalisé, qu'il y a « un certain nombre de critères à respecter. Celui de la solvabilité ne pose pas problème pour le Rassemblement national. Celui de la conformité, de la réputation et de l'image, c'est une autre chose. »

Monsieur le médiateur, vous estimez que la réputation et l'image, donc la couleur politique et la nature des idées, puissent être un critère pour prêter. Or, une personne morale n'a pas le droit d'aider tel ou tel candidat selon que ses idées correspondent ou non à la pensée dominante. C'est un vrai problème.

Dans un article du *Monde* du 8 avril dernier, le directeur d'une grande banque déclarait : « C'est une mauvaise querelle qui nous est faite. Des partis sans financement public parce qu'ils n'ont pas de parlementaires, avec peu de ressources et peu de garanties de franchir le seuil des 3 %, se posent en victimes. Mais les banques ne peuvent pas financer une activité à fonds perdus dès le départ. » Mais le parti arrivé en tête des européennes cohabitait toutes les cases énoncées par le directeur de la banque, et il était en tête des sondages. Il a été évincé en raison d'un délit de mauvaise apparence et d'idées non conformes à la pensée dominante !

Dans le même article du *Monde*, vous avez affirmé, concernant le refus d'obtenir des crédits, qu'il « n'est pas anormal de faire appel aux militants pour financer une campagne, les partis sont aussi faits pour cela ». Ainsi selon vous, il y a deux catégories de candidats : d'une part, ceux qui ont le soutien des banques et qui, avec leur aide, peuvent financer sans problème leur campagne ; d'autre part, les victimes des banques qui n'ont qu'à se débrouiller en faisant appel aux militants. Dans une vraie démocratie, chacun doit avoir un accès normal au crédit !

J'ai moi-même vécu une telle discrimination. J'ai souhaité emprunter, pour la liste sur laquelle j'étais candidat aux élections européennes, une somme non négligeable, auprès de la banque dans laquelle j'ai mon compte bancaire depuis cinquante ans. Aucun problème, m'a-t-on répondu, puisque je n'avais aucun risque particulier. J'ai signé un papier, en attendant la vérification par les instances supérieures. Deux jours après, mon conseiller bancaire me rappelle : la banque ne pouvait pas me prêter car nous avons écrit dans le projet de nantissement qu'il visait la campagne du parti X – même si c'est moi qui faisais le nantissement ; mais il n'y aurait plus aucun problème si on enlevait la référence au parti X. Nous avons donc enlevé cette référence au parti X, mais un tel procédé est scandaleux ! Pour le parti Y, il n'y aurait eu aucun problème...

M. Alain Marc. – Les banques sont-elles frileuses à ouvrir l'accès au crédit des candidats ? Vous avez énoncé certains critères. Candidat – heureux – à des élections législatives, j'avais eu des difficultés à obtenir un crédit.

Savez-vous si de nombreux candidats n'ont pas pu rembourser leurs prêts ? S'agit-il de sommes considérables ?

M. Alain Richard. – C'est toujours divertissant d'écouter le concert de gémissements qui accompagne cette audition, mais certains d'entre nous ont quelques heures de vol dans les activités politiques... Comment se finançait-on il y a quarante ans, trente ans ou il y a vingt ans ? Globalement, les règles ont évolué dans le bon sens. J'entends de nombreuses critiques sur le dispositif législatif actuel, qui est cependant un bel exemple de coproduction législative, chaque étape des réformes de la loi de 1988 ayant été adoptée par des majorités différentes. Celles-ci devraient en assumer la responsabilité...

Le système actuel est fondé sur des avances avant remboursement par l'État. Imaginez le nombre de listes que nous aurions s'il n'y avait aucun seuil ! Faut-il un droit à disposer d'avance de crédits publics pour faire sa campagne ? Non, car cela serait inconstitutionnel. Ensuite, si le candidat a trouvé son financement, il est remboursé par l'État. Quelqu'un veut-il changer ce système ? Compte tenu de l'appréciation moyenne du grand public sur la vie politique et les banques, je lui souhaite bonne chance...

Le critère réputationnel est irritant pour chacun d'entre nous, puisque nous sommes des « personnes politiquement exposées ». Nous devons montrer davantage patte blanche que les autres. Il s'est d'ailleurs développé une industrie de la conformité, assez rémunératrice, rançon des agissements de nos anciens.

Monsieur Masson, de ce point de vue, le Rassemblement national présente une particularité partagée par un autre mouvement de la majorité actuelle : la justice s'intéresse de près à ses modes de financement et à l'utilisation des ressources tirées des activités de ses parlementaires.

Lorsqu'une banque, soumise à de nombreuses critiques, finance une activité politique, elle aussi critiquée, il n'est pas complètement déraisonnable qu'il existe un système de filtre et des critères de choix.

Sur le plan pratique, nos partis politiques, pour la préparation des municipales, savent faire appel à des professionnels de la communication et des réseaux sociaux, très bien rémunérés. Il ne serait pas totalement absurde d'avoir, auprès des trésoriers statutaires des partis, des référents qui informeraient les candidats sur la manière de présenter une demande de prêt.

Même si la banque de la démocratie n'a pas été créée, et cela constitue un succès pour la majorité sénatoriale, le médiateur devra renforcer son équipe de vacataires en vue des élections municipales.

M. Philippe Bas, président. – L'abandon de la banque de la démocratie n'est pas un succès de l'opposition, mais un échec du Gouvernement, qui avait un mandat du législateur. Il n'a pas été en mesure de l'honorer et a renoncé à présenter son ordonnance.

M. Jean-Yves Leconte. – Pour réduire les difficultés, ne faudrait-il pas que l'État prenne en charge les bulletins de vote, afin que les candidats autorisés à concourir ne soient pas confrontés à cette barrière ? Certains bulletins ne sont pas disponibles dans les bureaux de vote, faute de moyens ; or cela donne une mauvaise image du fonctionnement de notre démocratie.

Que pensez-vous de l'avis du Conseil d'État du 19 mars dernier qui a autorisé les partis européens à financer la campagne des candidats ? Quelles en ont été les conséquences ?

M. Jean-Raphaël Alventosa. – La banque de la démocratie est une bonne idée pour aider les nouveaux candidats, béotiens mais convaincus, qui veulent faire de la politique. J'ai eu, de nombreuses heures durant, des personnes désarmantes au téléphone : elles n'avaient aucun moyen ni connaissance sur le sujet. La loi pour la confiance dans la vie politique a été bien rédigée : la banque de la démocratie ne devait être créée que s'il y avait une défaillance sensible du système bancaire, ce qui n'est pas le cas ; d'où l'abandon du projet, mais l'idée reste bonne.

Le médiateur n'explique pas les procédures aux trésoriers, excellents, des grands partis politiques traditionnels, auxquels je diffuse l'information, mais aux autres candidats, qui se prétendent ignorés par la démocratie.

Les sondages ne font pas la loi bancaire. Il y a six ou sept autres critères tout aussi importants, mieux définis par la législation nationale et européenne, comme les risques de crédit et de conformité. Ne répétons pas seulement ce que l'on entend... Les banques ne font pas qu'écouter les sondages, extrêmement fragiles.

La jurisprudence de la CNCCFP sur les avantages en nature est très développée, je ne reviendrai pas dessus.

Les partis « bien-pensants », pour reprendre l'expression de M. Masson, ne sont pas un critère dominant, il y a d'autres critères. Et pour le Rassemblement national, ce critère évolue. Il vaudrait mieux travailler sur les autres critères.

Qui finance la vie politique ? Ce sont les militants, les cotisations, les élus. Après les affaires il y a quarante ans, le législateur a décidé de mettre en place des contributions publiques puis des emprunts militants. La banque ne peut pas être le seul financier de la vie politique, ou alors ce serait adopter une vision libérale. Notre système fait intervenir à la fois l'État et le privé ; ce n'est pas anormal dans notre démocratie, chacun ayant sa légitimité. L'article 4 de la Constitution justifie à la fois la liberté d'entreprendre et la liberté politique. Ne simplifions pas trop ce dossier.

Le législateur a enserré le métier de banquier dans des réglementations de plus en plus complexes en raison de crises financières. Vous n'allez pas leur reprocher de vérifier ces critères de régulation ? Depuis cinquante ans, nous assistons aussi à des affaires politico-judiciaires dont certaines ne sont pas terminées. Une banque n'a pas le droit de prêter si une instance judiciaire est encore à l'œuvre.

Concernant le risque de défaut, il n'est pas supérieur à celui du marché de la consommation ou des PME. Nous sommes dans un marché de droit commun. N'oublions pas que le contexte est beaucoup plus compliqué en raison de la situation économique et politique, et que nous sommes dans une démocratie qui tient à certains critères et à certaines valeurs. C'est à la fois une complexité et une richesse.

Oui, l'État pourrait s'engager davantage sur la prise en charge de certains frais de campagne, et pas seulement dans une logique de bons sentiments. Imprimer des bulletins et quelques affiches coûte, pour une liste de candidats à l'échelle nationale, environ 270 000 euros. Ceux qui ne disposent pas de cette somme appellent leurs électeurs à imprimer leur bulletin, mais nous risquons alors de trouver dans les bureaux de vote des bulletins qui ne pèseront pas le bon grammage...

M. Philippe Bas, président. – Il faut un papier de 70 ou de 80 grammes !

M. Jean-Raphaël Alventosa. – Imaginez la situation si les membres des bureaux de vote venaient à vérifier le grammage des bulletins ! Ce serait ubuesque. Il faudra simplifier le dispositif et que l'État prenne en charge cette dépense, assez minime.

L'avis du Conseil d'État concernant les flux financiers avec des partis européens n'a pas eu beaucoup de conséquences. Il me semblait logique et ne s'appliquait qu'aux seules élections européennes. Mais selon les partis, il est arrivé trop tard pour leur être utile. Les candidats se sont débrouillés grâce aux emprunts militants.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette audition très intéressante. Il reste de nombreuses questions sans réponse, mais c'est plutôt à nous d'y répondre. Je prends acte que vous pourrez contribuer à la réflexion, dans l'intérêt de la démocratie.

Proposition de loi créant un statut de l' élu communal – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Montaigne, qui fut maire de Bordeaux, écrivait que cette charge lui paraissait « d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution ». Cette conception se heurte toutefois, dans une société démocratique, à la nécessité de compenser les charges et sujétions liées à l'exercice des mandats locaux pour permettre à tout citoyen d'y accéder.

Plus largement, le législateur se doit d'offrir aux élus les garanties nécessaires pour qu'ils puissent exercer leur mandat dans de bonnes conditions, au service de l'intérêt général. Ce sujet occupe les travaux de notre haute assemblée depuis de nombreuses années, et plus intensément ces derniers mois avec les travaux de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui a publié un rapport en six volumes en juillet 2018. Ce sujet a également été abordé à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale que nous avons adoptée en juin 2018.

Assurer aux élus locaux de bonnes conditions d'exercice de leur mandat constitue une préoccupation aiguë. Tout d'abord, parce que les vagues de décentralisation successives ont augmenté considérablement les responsabilités des élus locaux. Ensuite, parce que le droit à appliquer devient de plus en plus complexe, tandis que les services de l'État diminuent leur appui aux collectivités territoriales. Résultat, l'exercice d'un mandat local demande toujours plus de temps et d'investissement, alors que les conditions d'exercice des mandats n'ont que faiblement progressé.

Par ailleurs, les citoyens sont de plus en plus exigeants vis-à-vis des élus. En outre, le monde du travail évolue, ce qui explique qu'il soit de plus en plus difficile de concilier l'exercice d'un mandat avec la vie professionnelle. Les dernières évolutions institutionnelles, notamment relatives à l'intercommunalité, rendent enfin cet exercice de plus en plus chronophage.

Les maires et les autres élus municipaux sont le visage de la République au quotidien, et si nous souhaitons qu'ils continuent à s'engager, il est urgent d'apporter des réponses à leurs attentes.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est saisie du sujet, et a abouti à la conclusion que les conditions d'exercice des mandats locaux devaient être améliorées, sans que soit remise en cause la conception française de la démocratie locale. Les améliorations pourraient plus particulièrement concerner quatre volets : le régime indemnitaire, le régime social, la formation et le statut pénal des élus locaux.

C'est dans ce contexte que nous sommes appelés à examiner la proposition de loi créant un statut de l' élu communal de notre collègue Pierre-Yves Collombat, dont certaines dispositions sont intéressantes, mais dont d'autres nécessiteraient un examen plus approfondi. De manière générale, le texte semble inabouti.

Les mesures proposées ne répondent pas toujours à un besoin avéré, et leur impact, notamment financier n'a pas été pleinement mesuré. D'assez nombreuses divergences peuvent être observées entre l'exposé des motifs et les conséquences en droit des dispositions proposées. Enfin, certaines mesures pourraient avoir des effets contre-productifs, par exemple en matière de formation.

L'article 1^{er}, de portée exclusivement symbolique, proclame la création d'un « statut de l' élu territorial » et, surtout, vise à supprimer le principe de gratuité des fonctions électives en s'engageant sur la voie de la professionnalisation des mandats locaux, ce qui constituerait une véritable rupture dans notre conception de la démocratie locale.

L'article 2 a pour objectif d'assurer la disponibilité des candidats aux élections municipales et des élus. Il propose d'abaisser de 1 000 à 500 habitants le seuil de population

des communes au-delà duquel les candidats aux élections ont droit à un congé de dix jours pour participer à la campagne électorale. Je n'y suis pas hostile par principe, mais le seuil de 500 habitants paraît arbitraire et cette évolution représenterait une charge nouvelle pour les employeurs : soyons prudents !

L'article 3, convergeant en cela avec le rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, vise à renforcer l'offre de formation à destination des élus locaux en étendant aux communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 500 habitants l'obligation d'organiser une formation à l'intention des élus ayant reçu délégation. Serait également créé un fonds national pour la formation des élus locaux, alimenté par les sommes non dépensées des crédits inscrits au budget des communes au titre de la formation professionnelle. L'intention est évidemment louable, mais le dispositif proposé risque d'avoir du mal à fonctionner. Les communes sont aujourd'hui libres de budgéter, au titre de la formation, entre 2 % et 20 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal.

L'article 4 propose une augmentation conséquente des indemnités de fonction des maires, ainsi que l'institution d'une majoration indemnitaire pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants ayant cessé leur activité professionnelle – c'est un point assez subjectif, mais le rapport de la délégation et d'autres travaux du Sénat ont effectivement noté que les maires des communes les moins peuplées, très investis, devaient être mieux indemnisés. Mais les montants proposés occasionneraient des dépenses non négligeables : prudence !

L'article 5 reproduit des dispositions déjà en vigueur concernant les remboursements de frais des élus locaux.

L'article 6 concerne le régime fiscal et social des élus : il vise à revenir sur les récentes réformes en matière de fiscalisation des indemnités des élus locaux, comme cela avait été évoqué lors de l'examen du dernier projet de loi de finances. Le Gouvernement a en effet été très maladroit vis-à-vis des communes démographiquement les moins importantes, mais un premier compromis a été trouvé sur ce sujet à l'occasion de la dernière loi de finances, à l'initiative du Sénat.

L'article 7 vise à augmenter le nombre d'élus qui ont droit à la suspension de leur contrat de travail pendant la durée de leur mandat et à leur réintégration dans l'entreprise à l'issue de celui-ci. De manière plus pertinente à mes yeux, il prévoit de supprimer les conditions de population auxquelles est soumis le versement de l'allocation différentielle de fin de mandat aux maires et à leurs adjoints, ainsi qu'aux présidents et vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre. Mais là encore, aucune compensation financière n'est prévue...

L'article 8 vise à limiter le risque pénal pesant sur les élus. Là encore, c'est un objectif légitime et largement partagé. L'article propose une nouvelle définition du délit de prise illégale d'intérêts en reprenant une rédaction plusieurs fois adoptée par le Sénat. Il prévoit toutefois d'instaurer une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale au bénéfice des personnes investies d'une fonction d'autorité, ce qui me paraît inenvisageable et contraire aux principes du droit pénal.

Enfin, l'article 9 a pour objet le droit à l'information des conseillers municipaux et les droits de l'opposition. Lors des auditions, nous avons assisté à des débats vifs, certaines associations d'élus craignant que l'on alourdisse les contraintes pesant sur les collectivités.

Si nous convergeons sur plusieurs sujets, il serait intéressant d'avoir un point de vue plus informé sur ces mesures, dont certaines auraient un coût élevé et d'autres pourraient générer des dysfonctionnements. Malgré l'intérêt de certaines autres propositions, je vous propose de ne pas adopter le texte.

M. Philippe Bas, président. – Les conditions d'exercice du mandat des élus locaux est un sujet sur lequel le Sénat doit être à l'initiative. Je remercie Pierre-Yves Collombat d'avoir abordé ce sujet.

Notre rapporteur a souligné les nombreux points sur lesquels la proposition de loi converge avec les travaux du Sénat, et notamment les travaux quasi unanimes de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Nous aurons de nouveau l'occasion de parler de ce sujet lorsque le Gouvernement présentera un texte, annoncé prochainement, portant sur les « irritants » de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), mais aussi sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

Monsieur le rapporteur, quel pourrait être le champ des amendements recevables ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Conformément aux recommandations faites par le Président du Sénat à la suite de la réunion de la Conférence des présidents de la fin du mois de février, il nous appartient, au moment où nous établissons le texte de la commission, de définir le périmètre de la proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat afin de déterminer les critères de recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution.

En l'occurrence, la proposition de loi créant un statut de l'élu communal vise à modifier certaines garanties accordées aux titulaires de mandats locaux ou plus spécialement municipaux, à créer ou à modifier des dispositions relatives à la responsabilité pénale des élus et des autres personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et à renforcer le droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires soumises à leur délibération et sur le fonctionnement de la commune.

Nous pourrions donc considérer comme recevables au titre de l'article 45 tout amendement relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, tout amendement relatif à la responsabilité pénale des élus, mais aussi tout amendement ayant pour objet le droit à l'information des conseillers municipaux, voire des autres élus locaux.

En revanche, les amendements n'entrant pas dans ce champ pourraient être considérés comme des « cavaliers ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Je souscris à la conclusion du rapporteur sur le sort de ce texte en commission : c'est d'ailleurs ce qui pouvait m'arriver de mieux ! Car il ne pouvait pas en être autrement...

Je ne savais pas qu'il y avait une commission permanente spécifiquement chargée des questions relatives aux collectivités, qui était la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je croyais naïvement que la commission des lois était compétente. Je n'avais donc pas compris que mon texte devait être confronté au point de vue des membres de la délégation, et non à celui des commissaires aux lois...

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Ce n'est pas ce que j'ai dit.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela revient à cela : « Je ne suis pas d'accord car c'est en contradiction avec la position de la délégation aux collectivités territoriales... ».

J'aurais bien sûr accepté de m'effacer devant un texte produit conjointement, mais un tel texte n'existe pas. Je suis le seul à m'être saisi du problème.

Pour l'anecdote, Michel de Montaigne n'a été maire qu'une seule année ; dans ses *Essais*, il dit que jamais ses fonctions n'ont troublé son esprit. Pour ma part, quand j'étais maire, mon esprit a été troublé. J'ai donc l'impression qu'il ne s'est pas totalement consacré à sa tâche, dont la principale grandeur était selon lui la possibilité de ne rien faire.

Les élus municipaux sont les seuls élus pour lesquels les fonctions sont gratuites, depuis une loi de 1831. Je salue ce coup de chapeau de la République à la Monarchie de Juillet. À l'époque, pour voter, il fallait prêter serment d'allégeance à la charte et au Roi. On pourrait rétablir cette obligation et exiger un serment d'allégeance au président de la République !

Les fonctions de maire sont gratuites, mais les maires sont indemnisés. Pourquoi ? Parce qu'ils ont perdu une partie de leur salaire, de leur retraite ? Ils reçoivent une indemnité compensatoire, mais on ne sait pas ce qu'elle compense. Cela n'empêche pas qu'elle soit soumise à l'impôt

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit d'un revenu, c'est pour cela que ces indemnités sont fiscalisées.

M. Pierre-Yves Collombat. – S'il s'agit d'un revenu, c'est que la fonction n'est pas gratuite. Je crains que cette contradiction ne vous ait échappé, monsieur le président...

Je ne m'attendais pas à soulever un enthousiasme formidable sur l'idée d'attribuer certains droits à l'opposition. Je la défends d'autant plus facilement que je n'en ai jamais eu dans mon conseil municipal ! Mais il s'agit d'une question de principe : au Sénat, l'opposition a des droits, certes modérés, équilibrés, comme on dit au Sénat, mais bien réels : la preuve.

On prétend que la démocratie représentative est morte et on lui préfère la démocratie participative... Mais avant de la mettre à la poubelle, il faudrait déjà la faire fonctionner correctement.

M. Philippe Bas, président. – Très bien !

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas très confortable d'avoir une opposition, mais ça l'est toujours plus que les manifestations, les pavés, les émeutes... La démocratie est peut-être le pire de tous les régimes, mais bien à l'exception de tous les autres.

Dernier point, l'article L. 2123-12-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Les membres du conseil municipal bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat. Il est financé par une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction ». C'est même une invention du Sénat – je ne préfère pas citer de nom... N'est-ce pas extraordinaire pour des fonctions gratuites ?

M. Alain Richard. – C'est comme cela pour tous les salariés !

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais ce ne sont pas des salariés, puisque c'est une indemnité ! Il faut savoir ce que l'on veut !

M. Alain Richard. – Mais si nous adoptons la proposition de loi, ils le deviendront.

M. François Grosdidier. – S'ils avaient droit à un salaire, ils auraient droit au SMIC horaire !

M. Philippe Bas, président. – Un élément dans le propos de Pierre-Yves Collombat peut tous nous rassembler, c'est son hymne à la démocratie représentative.

M. Éric Kerrouche. – Ce texte comporte quelques apports : il montre la nécessité d'ouvrir l'accès aux mandats locaux. Il propose des dispositifs allant dans le sens d'une plus grande professionnalisation des mandats locaux, mais uniquement en déclinant le principe de gratuité. La proposition de loi comporte quelques faiblesses : elle est incomplète au vu de ce que devrait être la définition d'un vrai statut de l' élu – qui est l'objet affiché du texte. Un tel statut devrait aussi être défini au niveau départemental et régional.

Les conditions d'exercice du mandat ne sont pas toutes abordées. On peut aussi se demander quelle est la cohérence des seuils et des taux. Certaines dispositions sont déjà dans le code du travail et le code général des collectivités territoriales. On ne voit pas ce que cela ajoute.

Sans être une instance de décision, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a mené une consultation qui donne des indications très factuelles sur les aspirations des élus locaux, en particulier des élus communaux. J'avais compris que le Gouvernement avait voulu s'en inspirer. Mais cela devrait être présenté d'abord à l'Assemblée nationale.

M. Alain Richard. – Non, c'est impossible constitutionnellement.

M. Philippe Bas, président. – En effet, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

M. Éric Kerrouche. – J'avais craint que le Gouvernement ne considère autrement le statut de l' élu.

Je regrette la décision de considérer comme irrecevable au titre de l'article 40 l'amendement permettant le report de la suppression des indemnités de fonction des présidents et vice-présidents de syndicats ou de syndicats mixtes ayant un périmètre inférieur à celui d'un EPCI, alors qu'il maintient une charge existante, et ne l'aggrave pas. Il est regrettable que ces élus ne disposent pas d'une indemnité.

Même si elle comporte des apports, la proposition de loi ne crée pas un vrai statut de l' élu, qui n'existe d'ailleurs pas en France

M. Alain Richard. – C'est vrai que la France manque de statuts !

Mme Françoise Gatel. – Merci à Pierre-Yves Collombat pour sa capacité à stimuler notre réflexion. Merci aussi à Mathieu Darnaud, qui fait le lien avec des travaux du

Sénat, notamment ceux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui, sans avoir vocation à légiférer, peut donner son avis.

L' élu est-il un professionnel salarié, ou un citoyen engagé au service de ses concitoyens ? Le Sénat a tranché en faveur de la seconde solution. Mais vous avez raison, monsieur Collombat, en ce qui concerne l'assujettissement des indemnités aux cotisations sociales. Ces cotisations ont été ajoutées à un moment où il fallait trouver de l'argent, tard le soir lors d'une séance sur le projet de loi de finances...

Je regrette que votre proposition de loi ne permette pas, malgré des avancées, d'aller plus loin. Si le Gouvernement fait un projet de loi, j'espère qu'il prendra en compte les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et notamment son enquête, qui a révélé des demandes, notamment la sécurisation juridique de la fonction du maire et les facilités offertes à ceux qui doivent conjuguer leurs vies professionnelle et familiale avec leurs fonctions d' élu.

M. François Grosdidier. – Ce texte va dans le bon sens, mais il est loin de résoudre la question fondamentale, celle du statut de l' élu. Aujourd'hui, les maires ne sont pas des salariés. S'ils l'étaient, l'immense majorité d'entre eux pourrait se présenter devant le juge et faire valoir qu'ils sont rémunérés deux ou trois euros de l'heure, bien en dessous du SMIC. Même pour les élus de grandes collectivités, la rémunération est bien inférieure à ce qui est pratiqué dans la fonction publique ou le privé.

C'est à tort que le gouvernement, socialiste, je crois, avait choisi de soumettre ces indemnités à cotisation sociale. Il faudrait y mettre fin.

Non seulement l'indemnité des maires n'a pas été revalorisée, mais ils ont de plus en plus de travail, ils sont de plus en plus sollicités par leurs administrés et de plus en plus mobilisés par une activité chronophage, mais très faiblement rémunérée : l'intercommunalité. Certains ont crié au scandale devant le nombre de vice-présidents des intercommunalités, mais sans se rendre compte que c'était en contrepartie du temps terriblement long que ces instances représentent pour les maires, même s'ils n'ont pas de vraie responsabilité exécutive.

Combien de fois ai-je entendu des maires de communes de quelques milliers d'habitants solliciter un mandat départemental ou régional pour pouvoir mieux s'acquitter de leurs tâches de maire ?

En Allemagne, les bourgmestres sont trois fois mieux payés qu'en France, et surtout, ils sont mieux payés que le plus haut des fonctionnaires de leur collectivité.

M. Alain Marc. – Merci d'avoir amené ce débat passionnant qui nous concerne tous : nous sommes souvent interpellés par nos collègues maires à ce sujet. Je crains qu'une trop grande professionnalisation des maires ne soit le corollaire d'une diminution du nombre de communes. Il y a aujourd'hui plus de 500 000 élus municipaux. Or la France n'est pas comme l'Espagne : elle est habitée sur tout le territoire. Chaque élu municipal est un point de veille, un point de démocratie. On a vu, avec la crise des gilets jaunes, combien cela pouvait compter. Je suis donc contre leur professionnalisation.

M. François Bonhomme. – Je suis tout à fait favorable à des droits de l'opposition municipale, qui mériteraient d'être formalisés. C'est un inconfort nécessaire. Sur la formation, je suis étonné d'apprendre que depuis qu'elle a été mise en place, la cotisation

pour financer le droit individuel à la formation a généré 14 millions d'euros par an, alors que les demandes de formations n'ont été que de deux millions d'euros. La Caisse des dépôts et consignations a ainsi accumulé en trois ans 48 millions d'euros. On peut s'interroger sur les causes d'une si faible mobilisation. Le droit à la formation dure pendant toute la durée du mandat, mais aussi pendant six mois après la fin de ce dernier.

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci à Pierre-Yves Collombat pour cette proposition de loi utile. Je ne crois pas qu'il existera un jour un statut de l' élu, qui se dresserait comme un monument. Il s'agit d'une construction progressive.

En 1992, étant membre du Gouvernement, j'avais présenté un projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui créait notamment un droit à la formation. Je m'étais battu pour que celle-ci soit dispensée par des établissements publics, contre l'avis des partis, qui voulaient, bien entendu, qu'elle le soit par leurs propres instituts de formation, qui pourraient ainsi convaincre les élus du bien-fondé de leurs positions... Une formation universitaire est pourtant beaucoup plus riche, car plus large. La loi qui en est issue créait également une retraite pour les élus. Beaucoup étaient pour la répartition en général, mais un consensus s'était dégagé, pour les élus, en faveur de la retraite par capitalisation. De nombreux textes ont amélioré cette première loi. Le dernier d'entre eux, la proposition de loi que j'ai déposé avec Jacqueline Gourault, comportait une vingtaine d'articles qui ont permis d'avancer sur les autorisations d'absence ou le congé individuel... C'est une œuvre qui s'améliore dans le temps. C'est un droit en devenir, et c'est très bien ainsi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je m'attendais à ce qu'on dise que j'allais trop loin, mais pas que je n'allais pas assez loin : tout arrive ! Oui, mon texte est incomplet, mais je ne pouvais proposer un statut complet en un temps si restreint.

Je veux bien que ce statut soit en devenir. Mais un certain nombre de maires attendent des résultats. Monsieur le président nous dit qu'il est naturel que le Sénat soit à l'initiative ; et bien soit, qu'il le soit vraiment !

Les élus ne sont pas des employés de maison ou des fonctionnaires. C'est leur mode de désignation et leur précarité qui font leur spécificité. De même que le fait qu'ils ne travaillent pas pour faire tourner une usine, mais pour l'intérêt général.

En ces temps où le *management* est mis à toutes les sauces, on confond tout ! On en oublie l'essentiel, qui est de faire fonctionner notre démocratie représentative. Depuis la Révolution française, la commune, la démocratie locale sont inséparables de la démocratie nationale. Contrairement à ce qu'on peut lire, la commune est d'origine révolutionnaire : les paysans ont pris leurs dispositions bien avant que la Constituante ne s'en soucie. Certains des grands hommes qui en étaient membres, comme Condorcet, voyaient d'ailleurs plutôt d'un mauvais œil cette efflorescence de petites communes ; quoi, donner du pouvoir à tous ces culs terreux ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Monsieur Collombat, je partage votre vision des commissions et des délégations. Je n'ai pas jugé ce texte à la lueur de ce que fait la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Comme le dit Eric Kerrouche, certaines choses pourraient compléter ce texte sans nécessairement s'y opposer. Discuter des conditions d'exercice des mandats locaux nécessite d'aborder les mandats autres que municipaux.

Je suis en phase avec les propos de François Grosdidier. Aujourd'hui, les évolutions issues de la loi NOTRe sur les périmètres intercommunaux ont changé la nature de l'exercice des mandats locaux.

La question des indemnités mérite cependant un examen plus approfondi ; c'est pour cela – et pas seulement à cause de l'article 40 de la Constitution – qu'il est difficile d'avancer sur le sujet.

Monsieur Sueur, il vous plaira de savoir que des initiatives récentes tendent à créer des formations d'élus dispensées par le monde universitaire. C'est le cas de l'université de Bretagne...

Mme Françoise Gatel. – En effet !

M. Mathieu Darnaud. – ... qui a co-construit des formations avec des associations d'élus.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'en réjouis.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Ironie du sort, un communiqué de l'AFP vient de tomber : le Gouvernement présentera le 15 juin un projet de loi tendant à effacer les « irritants » de la loi NOTRe, qui sera examiné en conseil des ministres en juillet et présenté au Sénat en septembre.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il sera certainement révolutionnaire !

M. Jean-Pierre Sueur. – Hier à peine, la ministre Jacqueline Gourault me disait que la répartition des sièges dans les intercommunalités avant les élections figurerait dans ce projet de loi. Il sera cependant trop tard pour que cela soit pris en compte dès 2020, et les inégalités lourdes dans cette répartition dureront six ans de plus !

C'est dommage, car nous l'avons voté depuis un mois et demi et cela faisait l'objet d'un accord total. Peut-être notre président pourrait-il alerter le Gouvernement ? La ministre m'a dit qu'elle était parfaitement d'accord avec ces dispositions de ma proposition de loi – elle avait même proposé la même chose quand elle était sénatrice. Il faut l'adopter définitivement avant le mois de septembre.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons déjà demandé l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale : c'est la seule solution possible, avec une adoption conforme ou une CMP en juillet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous pourrions accepter de n'adopter que la moitié consensuelle du texte.

M. Philippe Bas, président. – C'est très exactement la teneur de notre plaidoyer devant Sébastien Lecornu la semaine dernière.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, président. – Il y a 15 amendements à ce texte, nous devons les examiner avant de nous prononcer sur la proposition de loi. Notre rapporteur propose par cohérence avec sa position sur l'ensemble du texte de les rejeter tous.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre groupe ne partage cette position. Cette proposition de loi apporte quelque chose et nous avons des amendements pour l'améliorer.

M. Philippe Bas, président. – Ils pourront être défendus en séance.

Les amendements au texte de la proposition de loi ne sont pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Disponibilité des candidats et des élus salariés ou agents publics			
M. GRAND	1	Corrections légistiques	Rejeté
M. KERROUCHE	25	Limitation à cinq jours du congé électif dans les communes de 500 à 999 habitants	Rejeté
Article 3 Formation des élus locaux à leur mandat			
M. KERROUCHE	26	Extension à toutes les communes de l'obligation de formation des élus ayant reçu délégation	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Article 4 Augmentation des indemnités de fonctions des maires			
M. KERROUCHE	28	Revalorisation des indemnités des maires	Rejeté
M. GRAND	2	Création d'une strate supplémentaire de population dans le barème d'indemnités de fonction des maires	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	3	Rédactionnel	Rejeté
M. GRAND	4	Possibilité de fixer une indemnité de fonction inférieure au maximum prévu par la loi	Rejeté
M. KERROUCHE	32	Majoration indemnitaire pour les maires des communes de plus de 3 500 habitants ayant cessé leur activité pour se consacrer à leur mandat, dans l'enveloppe indemnitaire globale	Rejeté
M. KERROUCHE	34	Suppression de l'extension de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux aux communes jusqu'à 10 000 habitants	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 4			
M. GRAND	5	Création d'une strate supplémentaire de population dans le barème d'indemnités de fonction des adjoints au maire	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	6	Revalorisation du taux maximal des indemnités des adjoints au maire	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	7	Indemnisation des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	8	Indemnisation des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	10	Possibilité d'indemniser les conseillers communautaires dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines en dépassant l'enveloppe indemnitaire globale	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	11	Attribution d'une indemnité de fonction aux maires non membres de l'exécutif dans les EPCI	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. KERROUCHE	31	Indemnisation des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Article 6 Fiscalité des élus locaux			
M. KERROUCHE	29	Suppression de la disposition de l'article 6 indiquant que les crédits d'heures ne sont pas assimilables à une durée de travail effectif pour la détermination du droit à prestations sociales	Rejeté
Article 7 Droit à suspension du contrat de travail – Allocation différentielle de fin de mandat			
M. GRAND	13	Rédactionnel	Rejeté
M. GRAND	14	Création d'un droit à intégration dans la fonction publique au bénéfice de certains maires	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Article 9 Informations des membres du conseil municipal et droits de l'opposition			
M. GRAND	16	Fréquence des séances de questions de l'opposition	Rejeté
M. GRAND	17	Précision rédactionnelle	Rejeté
M. GRAND	19	Préservation de la possibilité pour le règlement des conseils municipaux de prévoir des dispositions plus favorables à l'expression des conseillers d'opposition	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 9			
M. GRAND	20	Présentation des actions réalisées par communes sur chaque compétence par les EPCI de plus de 50 000 habitants	Rejeté
M. GRAND	22	Obligation de transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant de l'EPCI aux conseillers municipaux des communes membres	Rejeté
M. GRAND	23	Publicité de l'état récapitulatif des demandes de subvention par les départements et les régions	Rejeté

La réunion est close à 11 h 45.

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne Mme Jacqueline Eustache-Brinio rapporteure de la proposition de loi n° 410 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer la trésorerie des associations, et Mme Marie-Pierre de la Gontrie rapporteure de la proposition de loi n° 168 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires.

Proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales – Examen du rapport et du texte de la commission

M. François Bonhomme, rapporteur. – La proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales a été déposée en juillet 2018 par notre collègue Nathalie Delattre. Observant que plusieurs dizaines de médiateurs avaient déjà été institués dans tous les niveaux de collectivités territoriales, et constatant une attente renouvelée de plus de proximité de la part de nos concitoyens, Mme Delattre a voulu par ce texte encourager le développement de ce mode alternatif de règlement des litiges.

L'objectif est double. D'une part, il s'agit d'imposer l'institution d'un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. D'autre part, ce texte crée un cadre juridique propre à cette catégorie de médiation.

La médiation a pour objet principal de prévenir la judiciarisation des litiges. Elle fait intervenir un tiers, le médiateur, qui s'efforce de proposer aux deux parties une solution de leur différend, qu'elles sont ensuite libres d'accepter ou non. Le médiateur n'est pas investi du pouvoir d'imposer sa décision comme l'est le juge.

Les collectivités territoriales sont libres de mettre en place des médiateurs institutionnels pour résoudre à l'amiable les différends avec leurs administrés. L'association

des médiateurs des collectivités territoriales estime à soixante le nombre de médiateurs existant aujourd'hui, et leur action est ressentie plutôt positivement.

Pour autant, dans le silence des textes, leurs modalités de nomination diffèrent : ils peuvent être nommés pour une durée qui coïncide avec la durée du mandat électoral, certains élus ou fonctionnaires sont médiateurs de leur propre collectivité... La plupart des médiateurs subordonnent en outre leur saisine à l'exercice préalable d'un recours gracieux ou hiérarchique auprès de l'administration.

Le droit en vigueur offre aussi plusieurs autres formes de médiation pour prévenir la judiciarisation des litiges entre les collectivités territoriales et leurs administrés. Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, peut être saisi pour tout litige résultant du fonctionnement des collectivités territoriales portant atteinte aux droits et libertés d'une personne. La médiation administrative, rénovée en 2016, offre aussi aux collectivités territoriales un moyen alternatif de règlement de leurs litiges. Enfin, le régime de la médiation de la consommation, issu du droit de l'Union européenne, est également applicable aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un service public industriel et commercial considéré comme un service marchand.

Considérant l'attente de proximité de la part de nos concitoyens, mais aussi compte tenu du droit en vigueur, j'ai cherché, avec Nathalie Delattre, à trouver un consensus sur ce texte. Nous sommes convaincus que les collectivités territoriales ont tout intérêt, lorsqu'elles en ont la possibilité, à instituer un médiateur territorial. Nous voyons ce dernier comme le régulateur bienveillant, et parfaitement adapté au niveau local, des aléas de la vie administrative.

Dès lors, en accord avec Nathalie Delattre, nous souhaitons encourager le recours aux médiateurs territoriaux sans l'imposer, tout en clarifiant le cadre juridique dans lequel ils opèrent. Je vous propose neuf amendements à cet effet, dont sept à l'article 1^{er}, qui est le cœur de la proposition de loi.

Je ne souhaite pas accroître inutilement les charges des collectivités territoriales, et préfère leur laisser la liberté de choisir ou non d'instituer un médiateur territorial. Je vous propose donc de supprimer l'obligation prévue dans le texte initial.

Je vous propose ensuite de saisir l'opportunité de créer un socle de règles communes facilitant l'action du médiateur territorial, tout en l'articulant mieux avec le droit en vigueur. La proposition de loi donne compétence au médiateur territorial pour les litiges relevant des domaines de compétence de la collectivité territoriale ou du groupement qui l'a institué, ce qui est logique. Je vous propose toutefois d'exclure de son champ de compétences les litiges avec une autre personne publique, les litiges de nature contractuelle et les litiges internes relevant de la gestion des ressources humaines. Le texte initial n'excluait que cette dernière catégorie de litiges. L'exception contractuelle permet d'exclure formellement les litiges relevant des dispositions du code de la commande publique et ceux relevant de la médiation de la consommation, ce qui est plus avisé et plus clair. Le texte inclurait bien les litiges entre un usager et une personne chargée d'une mission de service public par la collectivité territoriale ou le groupement, lorsqu'ils ne relèveraient d'aucune des catégories précédemment exclues. Enfin, je vous propose de faire du médiateur territorial le correspondant du Défenseur des droits, pour assurer la complémentarité de leur action sur le terrain.

Je vous propose ensuite de compléter les garanties entourant la nomination et l'exercice des fonctions du médiateur territorial. La proposition de loi rend incompatibles les fonctions de médiateur territorial avec celles d'élu ou d'agent de la même collectivité territoriale, ou du même groupement. Un de mes amendements complète ce régime en prévoyant une incompatibilité identique pour les élus ou agents des groupements dont serait membre une collectivité territoriale qui nommerait un médiateur.

Je vous propose aussi de compléter le principe d'indépendance du médiateur territorial fixé par le texte initial en soumettant l'exercice de ses fonctions aux conditions prévues à l'article L. 213-2 du code de justice administrative : impartialité, compétence, diligence – et confidentialité de la médiation, tant pour lui que pour les parties.

Je vous propose également de clarifier le régime procédural de la médiation territoriale, en donnant notamment à la saisine du médiateur territorial les mêmes effets juridiques que ceux prévus à l'article L. 213-6 du code de justice administrative : interruption des délais de recours contentieux et suspension des prescriptions.

Dans le même esprit, seraient rendus applicables à l'accord résultant de la médiation territoriale d'autres principes prévus dans le code de justice administrative, notamment celui selon lequel le juge peut toujours homologuer un tel accord et lui donner force exécutoire. Serait toutefois supprimée la faculté d'auto-saisine du médiateur territorial. J'estime en effet inopportun que ce dernier se prononce sur des litiges individuels sans même avoir l'accord de l'administré ou de l'administration en cause.

Je vous propose aussi de supprimer le renvoi au pouvoir réglementaire, considérant que, le législateur définissant les principes de l'action du médiateur territorial dans la loi, il est souhaitable de laisser aux collectivités la liberté de prendre ensuite les mesures qu'elles jugeront utiles pour la mettre en œuvre.

Enfin, faisons preuve de souplesse dans l'application de la loi dans le temps en adoptant des dispositions transitoires pour les médiateurs déjà en place : je vous propose qu'ils disposent de quatre années pour se conformer à la loi.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mme Nathalie Delattre. – Ce texte a fait un long chemin depuis son dépôt, aux côtés de M. Pillet, qui n'est plus avec nous dans cette commission. Notre intention était d'interpeller sur le rôle de la médiation territoriale pour rapprocher l'administration de ses administrés, en nous fondant sur les exemples existants. Cette proposition de loi a trouvé un écho avec le mouvement des gilets jaunes et le Grand débat national, pendant lequel le sujet de la médiation a été beaucoup évoqué. Les quelque 700 facilitateurs de parole du Grand débat ont, en quelque sorte, joué le rôle de médiateurs sur le terrain. J'avais d'ailleurs invité le Gouvernement à poursuivre dans cette voie en soutenant le développement de la médiation dans les collectivités territoriales, où elle peut aider au règlement des litiges.

Les ministères de la Justice et des collectivités territoriales ont manifesté leur intérêt, car les médiateurs territoriaux peuvent être le maillon manquant entre les administrations locales et les citoyens, dont l'institution permettrait de prévenir les actions contentieuses et de rétablir le dialogue. Cela pourrait aussi compenser la déception parfois ressentie par nos concitoyens du fait de certaines décisions défavorables de l'administration.

Nous avons aussi été destinataires de nombreuses contributions des médiateurs actuels pour l'amélioration de ce texte. Le caractère obligatoire avait pour objectif d'aider les collectivités territoriales à s'emparer de ce dispositif. Mais, à la réflexion, nous ne souhaitons pas leur imposer une charge supplémentaire, et le respect de leur libre administration nous a conduits à privilégier un caractère optionnel.

Il était important de définir un socle commun à la lumière de l'expérience des médiateurs territoriaux existants. Il existe déjà des textes régissant d'autres catégories de médiation, épars, avec lesquels cette proposition de loi s'articule. Aujourd'hui, le médiateur territorial peut être un élu de la majorité. Nous avons tranché et introduit une incompatibilité, pour éviter qu'on puisse être juge et partie. Nous avons aussi résolu un dysfonctionnement en découplant le mandat du médiateur du mandat électif, et en le fixant à cinq ans. Nous précisons aussi son indépendance et sa neutralité.

Comme le médiateur de Paris passe beaucoup de temps à régler des problèmes de ressources humaines à l'Opéra de Paris, nous avons clarifié le champ de compétences. Nous avons aussi introduit le caractère interruptif du délai de recours de la saisine du médiateur territorial. Les deux parties doivent accepter la médiation. C'est l'un de ses principes fondamentaux. Et nous avons ajouté la diligence parmi les exigences requises pour le médiateur. Si les collectivités territoriales estiment que la médiation est abusive, elles pourront toujours refuser cette médiation. Dès lors, le délai de recours contentieux recommencera à courir.

En tous cas, le ministère de la Justice nous a encouragés à faire de ce médiateur un outil de déjudiciarisation.

Mme Brigitte Lherbier. – Quand j'ai lu ce texte, je n'étais pas sûre de la ligne de partage entre les compétences du médiateur territorial et celles du délégué du Défenseur des droits. Comment se répartissent-elles ?

Mme Laurence Harribey. – Ce texte arrive après d'autres sur le même sujet déposés depuis 2014, mais le contexte actuel met en lumière la nécessité de la médiation. Il existe déjà des médiateurs, et on observe une pratique volontaire des collectivités territoriales. En Europe, la Suisse dispose déjà de cet outil. Mais, s'il doit être facultatif, pourquoi l'inscrire dans la loi ? Nous comprenons qu'il s'agit d'un texte d'appel, et il est vrai qu'il n'est pas inutile de l'aborder. Il est vrai aussi que le principe de libre administration des collectivités territoriales doit être respecté, ce qui plaide pour un caractère facultatif. Pour autant, il est important de poser un cadre juridique commun aux pratiques volontaires qui émergent ici et là. Nous avons donc déposé des amendements constructifs.

Nous sommes d'accord avec la formulation des compétences, mais il nous semble qu'il faut rendre officielle la communication du rapport devant la collectivité. Il faut aussi préciser qui peut être médiateur. Les contractuels, dont le nombre va augmenter, doivent être mentionnés, et nous irions plus loin sur l'incompatibilité avec un mandat électif, en l'étendant à toute collectivité. Nous précisons les garanties minimales relatives aux qualités attendues. Sur les règles de déontologie, nous proposons de soumettre les médiateurs à l'obligation de déclaration d'intérêt et de situation patrimoniale auprès de la Haute autorité. Dans les grandes collectivités territoriales, la médiation peut aussi toucher des domaines sensibles... Sur l'indépendance, il est bon de découpler le mandat du médiateur du mandat électoral, mais le fixer à cinq ans est une solution imparfaite, car après l'élection il faut toujours un peu de

temps pour que la collectivité s'installe. La procédure de sélection, enfin, doit être parfaitement transparente.

M. André Reichardt. – Ce texte, à l'origine, ne me faisait pas bondir de joie ! Merci au rapporteur de l'avoir amélioré, notamment en rendant la chose facultative. Et il faut entourer l'intervention du médiateur territorial de garanties pour les parties. Quelles seront les règles déontologiques ?

M. Alain Richard. – Le caractère obligatoire nous paraissait également excessif : il faut laisser la collectivité apprécier. Comme il a disparu, nos réticences sont levées. Un de mes collègues du Conseil d'État m'avait alerté sur le fait que chacun peut se dire médiateur. Il faut donc fixer des conditions précises, sans aller jusqu'à créer un statut – même si c'est difficile en France ! C'est une fonction d'intermédiaire amiable, à laquelle il faut laisser des marges de manœuvre, et qu'il faut laisser préciser par la pratique. Comment le médiateur peut-il ne pas être agent de la collectivité, s'il est rémunéré par celle-ci ? Il faut introduire sur ce point une réserve : vu la charge de travail que ces fonctions représentent, elles ne sauraient être bénévoles, et il faudra articuler l'indépendance et la rémunération.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Mme Harribey a parlé de la Suisse, mais nous avons des exemples au sein de notre République avec les Cadis à Mayotte. Ce sont des notables qui, avant la départementalisation, étaient chargés d'une triple compétence d'officier d'état civil, de notaire et de juge de paix. La départementalisation leur a retiré ces compétences, mais ils sont restés sur place comme agents du département. On s'aperçoit depuis que leur rôle essentiel était la médiation : ils recevaient les citoyens et participaient à la cohésion sociale. Le fait qu'ils n'exercent plus ce rôle est l'une des causes des difficultés actuelles de Mayotte, où l'on réfléchit à la manière de les faire revenir sur le devant de la scène, notamment en leur confiant des fonctions de médiateurs – et ce texte pourra y aider.

M. Pierre-Yves Collombat. – En lisant cette proposition de loi, je me suis gratté la tête, sans doute parce que mon expérience provient surtout de petites collectivités territoriales, où ce texte ne semble pas nécessaire, car ce sont souvent les élus qui jouent le rôle de médiateur. Il est vrai que dans les collectivités territoriales plus grandes il en va autrement – et notamment dans les intercommunalités, où il n'est pas toujours simple de comprendre qui fait quoi. Je comprends qu'une fois l'accord conclu avec le médiateur, il devient opposable : dans ce cas, c'est un office de juge ! La mise en place des médiateurs est facultative, mais ceux qui existent déjà devront obligatoirement se mettre en conformité. N'est-ce pas contradictoire ?

Mme Françoise Gatel. – Le caractère obligatoire m'a rebutée. Mais cette proposition de loi reconnaît des fonctions existantes et très utiles, dans la mesure où les rapports entre nos concitoyens et l'administration sont parfois frontaux et teintés d'incompréhension. Gardons-nous toutefois, comme nous le faisons trop souvent, de statuer les choses. Le caractère facultatif s'appuiera sur l'esprit de liberté et de responsabilité des élus. Un cadre général suffit : les collectivités territoriales sauront construire le modèle qui leur convient.

Mme Muriel Jourda. – La médiation n'est pas obligatoire. La décision du médiateur peut-elle avoir force obligatoire ? C'est l'accord trouvé qui doit devenir obligatoire, pas le jugement du médiateur. Celui-ci ne peut que rapprocher les parties, il ne saurait trancher.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Il y a des recoupements avec le Défenseur des droits, en effet. Le médiateur territorial, dont ce texte encourage le développement, favorise un lien de proximité. S'il y a doublon, nous prévoyons que le médiateur territorial se fait correspondant du Défenseur des droits, qu'il informe.

Je partage globalement la position de Mme Harribey sur les incompatibilités électives, bien que je préfère à ce stade les circonscrire au niveau local ; mais imposer aux médiateurs territoriaux une déclaration d'intérêt et de patrimoine auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique serait sans doute excessif, puisque nous avons exclu du champ de compétences les litiges susceptibles de créer des conflits d'intérêt.

La proposition de loi ne crée pas de statut. En vertu du principe de libre administration, nous laissons à la collectivité territoriale le soin de s'assurer de l'intérêt, ou non, de créer un médiateur territorial. Les élus locaux connaissent tous l'importance de la médiation !

Le médiateur territorial pourra être recruté sous forme contractuelle, mais il peut aussi bénéficier d'un simple remboursement de frais selon des modalités auxquelles nous pouvons réfléchir. Il ne faut pas figer les choses sur ce point. L'accord résultant de la médiation sera-t-il opposable ? S'il est trouvé entre les parties, il les oblige l'une envers l'autre. Mais le médiateur n'est pas un juge, et il ne peut imposer un accord. De plus, celui-ci ne saurait avoir force exécutoire, sauf homologation par le juge.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les amendements COM-8 et COM-7 suppriment l'obligation d'instituer un médiateur territorial. L'amendement COM-7 est satisfait par l'amendement COM-8.

L'amendement COM-8 est adopté. L'amendement COM-7 est retiré.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-9 exclut du champ de compétences les litiges avec une autre personne publique, les litiges de nature contractuelle et les litiges internes relevant de la gestion des ressources humaines.

M. Alain Richard. – Je comprends qu'on exclue la relation contractuelle au titre de la commande publique, mais beaucoup de situations relevant typiquement de la médiation sont contractuelles...

M. Philippe Bas, président. – Les autorisations d'occupation temporaire du domaine public ne sont pas des situations contractuelles. Il n'est pas certain non plus qu'un litige en matière de cantines scolaires serait écarté de la médiation parce qu'il serait de nature contractuelle.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Je rappelle aussi qu'il existe déjà un médiateur de l'eau et que de nombreux litiges relatifs à l'exécution d'un contrat de prestation de services entrent dans le champ de la médiation de la consommation. Quant à l'occupation du domaine public, le caractère contractuel reste à préciser...

M. Alain Richard. – Les autorisations d’occupation temporaire du domaine public ont un caractère contractuel si elles sont assorties de conditions.

M. Philippe Bas, président. – La ligne de partage entre le contractuel et le non-contractuel est complexe. Il faut aussi savoir si certains litiges indiscutablement de nature contractuelle ne gagneraient pas à être réglés par une procédure de médiation.

M. Alain Richard. – Il faut exclure les litiges avec des prestataires ou des fournisseurs.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Il s’agit justement de litiges qui relèvent du code de la commande publique.

M. Jacques Bigot. – Dès lors que nous avons adopté l’amendement précisant que l’instauration du médiateur est une faculté pour les collectivités, pourquoi ne pas les laisser décider des missions qu’elles entendent confier au médiateur ? Laissons de la souplesse aux collectivités. Par exemple, si la compétence de l’eau est exercée en régie, la collectivité pourra préférer recourir à un médiateur territorial plutôt qu’au médiateur de l’eau.

M. Philippe Bas, président. – Au lieu des litiges liés à une « relation contractuelle », nous pourrions exclure les litiges relevant de la commande publique.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Il faut y réfléchir ; je vous propose de le faire d’ici la séance publique.

M. Philippe Bas, président. – Qu’en pense l’auteur de la proposition de loi ?

Mme Nathalie Delattre. – Les collectivités attendent de nous que nous les aidions à définir le champ de compétences des médiateurs. La grande majorité ne veut pas confier au médiateur les litiges internes relevant de la gestion des ressources humaines. À l’inverse, les litiges de cantines doivent faire partie du champ de la médiation territoriale. Beaucoup de collectivités territoriales ont un règlement relatif à la facturation de la cantine. Les médiateurs ont d’ailleurs constaté qu’ils étaient souvent saisis des mêmes questions à ce sujet et ils ont pu proposer aux maires une évolution de leurs règlements.

M. Pierre-Yves Collombat. – N’est-il pas quelque peu contradictoire de créer un médiateur puis de limiter aussitôt ses compétences ? Son avis ne sera que consultatif et la collectivité sera toujours libre de le suivre ou non.

Mme Nathalie Delattre. – France Stratégie est en train de recenser les formes de médiation. La proposition de loi n’a pas vocation à embrasser tout son champ, qui est vaste, mais vise les collectivités territoriales. Elle est volontairement restrictive afin de définir des procédures encadrées et simples. Les litiges internes relèvent d’une autre logique et n’ont pas vocation à être traités par le médiateur territorial. Les collectivités ont toujours la possibilité de créer un médiateur interne si elles le souhaitent. Essayons de cadrer les tâches du médiateur territorial, cela répond aux demandes des médiateurs comme des collectivités territoriales.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La ville de Paris comme la région Île-de-France ont institué des médiateurs et j’ai été médiatrice. S’il est utile d’exclure les litiges avec d’autres personnes publiques, je ne vois pas l’intérêt d’exclure les litiges de nature contractuelle et les litiges internes. La médiation relève de l’informel et reste facultative. Si

les collectivités veulent un médiateur social, elles pourront le créer. Exclure a priori des compétences me paraît sans grand intérêt.

M. Philippe Bas, président. – Il existe déjà des médiateurs spécialisés dans les domaines exclus par l'amendement. Le médiateur territorial est un généraliste. Je propose de voter cet amendement et de réfléchir, avant l'examen en séance, à propos de la commande publique et de la consommation pour éviter que les médiateurs territoriaux ne soient absorbés par des dossiers très techniques.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – La proposition de loi vise à fixer un régime d'incompatibilités des fonctions de médiateur territorial. On ne pourrait pas cumuler les fonctions de médiateur territorial avec celles d' élu ou d'agent de la collectivité territoriale, ou du groupement instituant ledit médiateur. Mon amendement COM-10 complète ce régime en prévoyant une incompatibilité identique pour les élus ou agents des groupements dont serait membre une collectivité territoriale qui nommerait un médiateur. L'amendement COM-2 de Mme Harribey va plus loin et rend incompatibles les fonctions de médiateur territorial avec tout mandat électif. C'est trop contraignant et l'on risque d'assécher le vivier des médiateurs. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement COM-1 sur l'exclusion des agents contractuels qui serait satisfait par la rédaction de mon amendement COM-10.

M. Alain Richard. – Le médiateur ne doit pas être un agent de la collectivité mais il doit percevoir une indemnité.

M. Philippe Bas, président. – Absolument. Pour éviter tout lien de subordination le médiateur, qui est indépendant, devrait à mon sens percevoir une indemnité. Mais il faut y réfléchir.

L'amendement COM-10 est adopté et l'amendement COM-1 devient sans objet.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-4 précise que le médiateur territorial est nommé à l'issue d'une procédure de sélection garantissant les principes d'égal accès et de publicité. Avis défavorable : cela me paraît trop contraignant pour les collectivités et ne semble pas adapté à l'objet des fonctions de médiateur. Attention là encore à ne pas réduire le vivier potentiel.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-3 inscrit dans la loi les qualités attendues du médiateur territorial, défini comme une « personnalité qualifiée dont les compétences en matière de défense des droits et libertés et l'expérience de l'administration territoriale sont reconnues ». Je trouve là encore que c'est trop contraignant, on ne recrute ni un juge ni le Défenseur des droits qui a des pouvoirs quasi-juridictionnels. Les collectivités auraient du mal à trouver un médiateur répondant à de tels critères... Faisons confiance aux élus.

M. Alain Richard. – Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante qui cherche à étendre ses ramifications territoriales. Je ne suis pas sûr qu'il voie d'un bon œil la nomination de correspondants locaux territoriaux qu'il n'aurait pas choisis, comme nous l'avons adopté tout à l'heure...

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à clarifier le régime procédural de la médiation territoriale. Il donne notamment à la saisine du médiateur territorial les mêmes effets juridiques que ceux prévus à l'article L. 213 6 du code de justice administrative : interruption des délais de recours contentieux et suspension des prescriptions.

M. Alain Richard. – Le juge peut surseoir à statuer en attendant le résultat de la médiation. Comme la collectivité peut arrêter la médiation lorsqu'elle le souhaite, alors il ne faut pas craindre des manœuvres dilatoires abusives.

L'amendement COM-11 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-12.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-6 impose la présentation du rapport du médiateur territorial devant l'assemblée délibérante. Nous avons réfléchi avec Nathalie Delattre et avons préféré laisser la collectivité libre de le prévoir ou non. De toutes les façons, dans la mesure où il s'agirait d'un document administratif, le rapport du médiateur serait potentiellement consultable par le public. Certains élus craignent aussi une instrumentalisation de l'action du médiateur territorial par leurs adversaires via les informations qu'ils pourraient trouver dans son rapport à l'approche des élections. Sagesse.

Mme Nathalie Delattre. – Ce sujet constitue un frein à la création du médiateur. La crainte d'une instrumentalisation est forte. Pour que le médiateur territorial puisse prospérer, ne rendons pas cette communication obligatoire.

Mme Laurence Harribey. – Notre amendement s'inscrivait dans une logique constructive. Il s'agit de porter à la connaissance de l'assemblée délibérante les conclusions du rapport. La communication figurera dans le compte rendu et contribuera à la transparence et à la confiance entre les élus et les citoyens.

M. Alain Richard. – Il ne faudrait pas que la loi, par l'implicite de sa rédaction, puisse être interprétée comme faisant obligation au médiateur de présenter une communication. Il faut permettre à la collectivité, lorsqu'elle crée un médiateur, de choisir si elle opte ou non pour un rapport annuel.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'intérêt de la médiation est aussi de faciliter les retours d'expérience ; la proposition de loi prévoit bien un rapport. Mais si l'on formalise cette obligation avec un cadre trop contraignant, on risque d'aboutir au résultat inverse de celui qui est escompté. Il faut y réfléchir.

M. Alain Richard. – Au moins, si le médiateur est tenu de faire un rapport annuel, celui-ci doit être communiqué à l'assemblée délibérante.

M. Philippe Bas, président. – Il faut aussi prendre en compte la question de la protection des données personnelles. Quoi qu'il en soit, l'usage veut que l'on n'amende pas une proposition de loi sans l'accord de ses auteurs, ce qui n'est pas le cas ici.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-13 supprime un renvoi au pouvoir réglementaire. Les éventuelles mesures nécessaires à l'application de la loi pourront être prises au niveau local, ce qui paraît plus adapté.

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Alain Richard. – Une précision, le texte prévoit simplement que « le médiateur territorial est désigné par la collectivité ». Mais comment sera-t-il nommé concrètement : est-ce un pouvoir du maire ? L'assemblée délibérante devra-t-elle voter ? La rédaction actuelle sous-entend les deux. Le plus simple serait une nomination par le président de l'exécutif.

M. François Bonhomme, rapporteur. – On a voulu laisser le choix aux collectivités.

M. Philippe Bas, président. – Nous voulons en effet que les collectivités soient libres. Il faudra vérifier si la rédaction actuelle n'implique pas une délibération automatique du conseil municipal.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il serait pertinent que le médiateur soit nommé par le maire ou le président de l'exécutif. Une assemblée délibérante n'est pas un jury de concours. Imaginez la nature du débat en séance publique si elle a à examiner plusieurs candidatures... Il serait bon de clarifier la rédaction.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Nous allons réfléchir à ce point. L'essentiel est de garantir la confiance entre l'organe exécutif et le médiateur.

Mme Brigitte Lherbier. – Lorsque le conseil municipal choisit un avocat pour le représenter à l'occasion d'un litige, cela ne pose pas de problème...

M. Jacques Bigot. – Il ne s'agit dans ce cas que d'une simple communication au conseil, non d'une délibération !

M. Yves Détraigne. – Le conseil municipal peut toujours donner une délégation de pouvoir au maire s'il le souhaite.

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose de maintenir la rédaction actuelle pour le moment, et d'y réfléchir en vue de la séance publique.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-5 impose aux médiateurs territoriaux de remettre à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. Cette obligation me semble très lourde et peu adaptée pour les médiateurs territoriaux, d'autant plus que, par l'adoption de l'amendement COM-9, nous avons exclu de leur champ de compétences les litiges contractuels, qui comprennent tous ceux relevant de la commande publique. Les risques de conflit d'intérêts sont donc limités. Avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 2

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-14 comporte des dispositions transitoires nécessaires.

L'amendement COM-14 est adopté.

Article 3

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-15 prévoit l'application outre-mer de la proposition de loi.

L'amendement COM-15 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-16 met en cohérence l'intitulé de la proposition de loi avec son objet.

L'amendement COM-16 est adopté.

La proposition de loi 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}			
M. BONHOMME, rapporteur	8	Suppression de l'obligation d'instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales ou intercommunalités	Adopté
Mme HARRIBEY	7	Suppression de l'obligation d'instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales ou intercommunalités	Retiré
M. BONHOMME, rapporteur	9	Définition du champ de compétences et des fonctions du médiateur territorial	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	10	Renforcement des obligations déontologiques du médiateur territorial	Adopté
Mme HARRIBEY	1	Extension de l'incompatibilité des fonctions de médiateur territorial avec celles d'agent contractuel de l'autorité de nomination	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	2	Incompatibilité des fonctions de médiateur territorial avec tout mandat électif	Rejeté
Mme HARRIBEY	4	Procédure de sélection du médiateur territorial	Rejeté
Mme HARRIBEY	3	Qualités attendues du médiateur territorial	Rejeté
M. BONHOMME, rapporteur	11	Clarification du régime procédural de la médiation territoriale	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONHOMME, rapporteur	12	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme HARRIBEY	6	Présentation du rapport du médiateur territorial devant l'assemblée délibérante	Rejeté
M. BONHOMME, rapporteur	13	Suppression du renvoi au pouvoir réglementaire	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme HARRIBEY	5	Obligation de remise à la HATVP d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts par les médiateurs territoriaux	Rejeté
Article 2			
M. BONHOMME, rapporteur	14	Dispositions transitoires	Adopté
Article 3			
M. BONHOMME, rapporteur	15	Application outre-mer de la proposition de loi	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
M. BONHOMME, rapporteur	16	Mise en cohérence de l'intitulé de la proposition de loi avec son objet	Adopté

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

**Proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat
- Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du
Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons la proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le règlement du Sénat. Conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement, nous examinerons ce texte selon la procédure de législation partielle en commission, qui concerne 20 des 26 articles – tous sauf les articles 1^{er}, 8, 13, 14, 15 et 17 que nous examinerons dans un second temps selon la procédure normale. Dans ce cadre, le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission. Les articles que nous allons aborder maintenant ne feront donc l'objet que d'un seul vote en séance publique, prévue le 13 juin prochain. Ils ne pourront pas faire l'objet d'amendements en séance, sauf retour à la procédure normale.

Je vous rappelle que cette partie de notre réunion est ouverte à tous les sénateurs et au public, et qu'elle est retransmise en direct.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Philippe Bas, rapporteur. – Après avoir consulté tous les groupes politiques, le Président du Sénat a déposé, le 12 avril dernier, une proposition de résolution visant à clarifier notre Règlement. Il s'agit d'une démarche essentiellement technique et à droit quasi-constant.

Signe de son succès, la procédure de législation en commission est mise en œuvre pour une réforme du Règlement – c'est une première. À la demande du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), six articles seront néanmoins examinés selon la procédure normale. Nous les examinerons dans un second temps.

Cette réforme a peu à voir avec celle en cours à l'Assemblée nationale - nous sommes beaucoup plus en avance dans la modernisation de nos procédures. Je me réfère notamment à la législation en commission, au contrôle du domaine de la loi et du règlement, et au « droit de réplique » pendant les questions d'actualité au Gouvernement... C'est bien la « réforme Larcher » de 2015, inspirée des conclusions du groupe de travail dont les rapporteurs étaient MM. Karoutchi et Richard, qui constitue une source d'inspiration pour nos collègues députés ! Le Sénat peut être fier de ses initiatives, qui ont amélioré nos procédures tout en respectant les droits des groupes minoritaires et d'opposition. Si la révision constitutionnelle devait aboutir, nous devrions certainement modifier à nouveau notre Règlement.

Cette proposition de résolution peut sembler, au premier abord, considérable par son ampleur : elle modifie presque les deux tiers des articles de notre Règlement et crée une vingtaine de nouveaux articles. Mais malgré son volume, ce texte poursuit un objectif volontairement limité : clarifier, simplifier et codifier, bref réécrire à droit quasi-constant notre droit parlementaire pour le rendre enfin plus lisible. Par cohérence, je ne pourrai donc qu'être défavorable aux amendements qui modifieraient substantiellement nos procédures – quels que soient leurs mérites. Lorsque le temps sera venu, nous modifierons, si nécessaire, notre Règlement de manière consensuelle, comme c'est notre habitude, selon un usage dont d'autres chambres pourraient gagner à s'inspirer...

La proposition de résolution vise la clarté et l'intelligibilité : le règlement du Sénat, qui constitue notre bien commun, mérite de gagner en lisibilité et en cohérence. La sédimentation des dispositions au fil des années – voire des Républiques – le rend difficile d'accès. Bien des règles sont éclatées dans plusieurs chapitres, ce qui ne facilite pas leur compréhension. Notre Règlement comprend d'ailleurs plusieurs dispositions totalement obsolètes. En cas d'urgence, il prévoit par exemple que les délégations de vote sont faites « par télégramme », avec l'obligation de transmettre une lettre de confirmation dans les cinq jours ! Il dispose également que les pétitions sont réunies au sein d'un « feuillet », que je n'ai plus vu publié depuis de nombreuses années. Il mentionne encore les questions orales avec débat, qui n'ont plus d'utilité depuis la création des débats d'initiative sénatoriale en 2009. Pour les scrutins publics, le Règlement prévoit que les secrétaires doivent se tenir dans le couloir droit de l'hémicycle pour les votes « pour » et dans le couloir gauche pour les votes « contre »... ce qui n'est plus le cas depuis longtemps !

Dans un souci d'efficacité, la proposition de résolution simplifie également certaines procédures. Il s'agit ainsi d'actualiser les règles du jeu du droit parlementaire. À titre d'exemple, elle allège la séance publique en supprimant les mécanismes de double annonce pour les procédures de nomination. Elle rend certaines procédures pluriannuelles, comme la

nomination de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, présidée par notre collègue François-Noël Buffet. Enfin, elle facilite la planification des travaux par la Conférence des présidents en précisant certains délais applicables au Gouvernement.

Je remercie le Président Larcher pour cet effort salutaire de clarification de nos règles communes. Il ne s'agit vraisemblablement, en réalité, que d'une première étape avant d'envisager, dans un second temps, des modifications de fond. Les réformes institutionnelles nous donneront l'occasion d'évoquer ces questions : je ne doute pas que chaque assemblée aura à cœur de poursuivre les efforts entrepris pour rendre le travail parlementaire encore plus efficace. Nous aurons, nous, naturellement des propositions à faire pour renforcer les outils de contrôle de l'action du Gouvernement.

Pendant mes travaux, j'ai tenu à rencontrer l'ensemble des présidents de groupe et de commission, qui m'ont indiqué leur intérêt pour la réforme proposée. J'ai aussi rencontré le président David Assouline, chargé de mettre en œuvre le dispositif de vote électronique dans l'hémicycle.

M. Jean Bizet. – La commission des affaires européennes que j'ai l'honneur de présider souhaiterait voir consacré par notre Règlement son rôle d'alerte visant à éviter les surtranspositions de directives européennes. C'est le sens de notre amendement COM-79 rectifié. Il s'agit d'une modification à droit constant, conforme à la déclaration de la Conférence des présidents de janvier 2018, qui a été confirmée en janvier 2019.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste et républicain a déposé une trentaine d'amendements, essentiellement rédactionnels. Nous avons ainsi respecté la feuille de route du Président du Sénat et de notre rapporteur, visant à ne pas modifier la substance de notre Règlement tout en révisant certaines rédactions. Toutefois si le projet de révision constitutionnelle devait être adopté, même si certaines dispositions relatives au fonctionnement du Parlement ont disparu, nous devrions sans doute alors modifier à nouveau notre Règlement. Mais cela reste encore hypothétique...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas certain que tous les amendements que nous avons déposés soient à droit constant... Que veut dire du reste « légiférer à droit constant » ? S'agit-il de jargonner administrativement comme il convient ? Mais si cela permet de corriger certains détails... J'espère en tout cas que nos amendements seront examinés sinon avec faveur, du moins avec intérêt.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je serai favorable à l'amendement de la commission des affaires européennes qui pérennise son droit d'alerte pour éviter les surtranspositions. Celles-ci sont souvent dommageables à l'image que se font nos concitoyens de l'Union européenne.

Je remercie le président Sueur et le groupe socialiste et républicain qui ont accepté de suivre la feuille de route fixée par le président du Sénat. Monsieur Collombat, je ne pourrai donner un avis favorable à tous vos amendements, mais je tiens à dire que, sur le fond, certains ont toute ma sympathie et qu'ils seraient utilement rediscutés à l'occasion d'une éventuelle révision constitutionnelle modifiant les pouvoirs et les procédures du Parlement.

Nous allons d'abord examiner les articles relevant de la procédure de législation en commission, ensuite ceux qui en ont été écartés.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-8 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La proposition de résolution consacre le moment de référence auquel s'apprécie la situation des groupes minoritaires ou d'opposition pour déclencher le bénéfice des droits de tirage reconnus lors de la session à venir. Comme aujourd'hui, en pratique, le point serait fait chaque année après la constitution du Bureau définitif, puis au début de chaque session ordinaire. Mon amendement COM-84 vise à permettre à la Conférence des présidents d'examiner la situation des groupes en cours d'année parlementaire, notamment en cas de modifications importantes.

L'amendement COM-84 est adopté.

L'amendement COM-57 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-85 est adopté.

L'amendement COM-53 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-44 car la reformulation proposée n'apporte pas d'amélioration par rapport à la rédaction actuelle.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est vous qui le dites !

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-45 qui vise à autoriser, de droit, la publication de l'avis personnel du rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information si le rapport n'est pas adopté. Cela constituerait une inflexion importante de nos méthodes de travail.

L'amendement COM-45 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-86 est adopté. L'amendement COM-10 est rejeté.

L'amendement rédactionnel COM-9 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-78 de M. Richard entend fixer plus précisément dans notre Règlement les modalités d'adoption des rapports des commissions d'enquête. Mais les règles proposées sont déjà celles qui sont naturellement suivies en pratique par les commissions d'enquête. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – Il m'a toujours paru étonnant que les membres des commissions d'enquête ne se prononcent que sur la décision de publier, ou non, le rapport de la commission. Il serait logique que les membres s'approprient auparavant le rapport et votent sur son contenu et sur ses propositions.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, c'est la loi qui doit déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement des

commissions d'enquête, conformément à l'article 51-2 de la Constitution. Les mesures proposées échappent donc au champ des règlements des assemblées.

L'amendement COM-78 n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-11 de M. Sueur car la rédaction actuelle me semble meilleure.

M. Jean-Pierre Sueur. – Selon la rédaction actuelle, le Président du Sénat fait savoir en séance qu'il a été procédé à l'affichage de la liste. Il serait plus logique de prévoir qu'« il est procédé à l'affichage de cette liste, dont le Président informe la séance. » L'affiche doit précéder son annonce.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce débat est digne de la scène « Belle marquise, vos beaux yeux... » du Bourgeois gentilhomme de Molière. Toutes les formules sont correctes, dans un sens ou dans un autre, pourvu que le sens soit le même. Tout est affaire d'esthétique. À cet égard, il me semble simplement que la rédaction actuelle est meilleure.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je me demande ce que nous faisons-là ! Est-ce un débat législatif souverain ou un arrangement dans le bureau du président ? Si le rapporteur a le pouvoir de tout décider, pourquoi perdre notre temps à discuter ? Est-ce cela la nouvelle règle de fonctionnement du Sénat ?

Mme Catherine Troendlé. – Monsieur Collombat, je n'ai pas l'impression de participer à la session d'une chambre d'enregistrement ! Le rapporteur nous soumet son avis. Il nous appartient d'en débattre et de tenter convaincre les collègues, le cas échéant, qu'une autre position serait préférable. Le rapporteur ne décide pas de tout, nous avons le pouvoir de décider en votant !

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-87 est adopté, ainsi que l'amendement COM-88.

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

Article 4

L'amendement COM-89 est adopté.

L'amendement COM-60 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-12.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le règlement actuel prévoit que les sénateurs membres des organismes extérieurs au Parlement rédigent un rapport de leur activité. Pourquoi supprimer cette disposition utile ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – En effet, le règlement du Sénat prévoit que les sénateurs membres des organismes extérieurs au Parlement rédigent un rapport de leur activité. Mais il ne prévoit pas les modalités de ce rapport. Il peut s'agir d'une communication. Dans tous les cas, cette communication a vocation à figurer au compte rendu des commissions, ce qui me semble suffisant. En pratique, aucun rapport n'est publié. Pour plus de souplesse, la proposition de résolution privilégie donc le terme de «communication». Nous n'avons donc pas un désaccord de fond avec M. Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Absolument. Mais j'en profite pour émettre le vœu pour que cette disposition, qu'il s'agisse d'une communication ou d'un rapport, soit appliquée. Il est rare que les collègues siégeant dans des organismes extra-parlementaires rendent compte de leur activité. Il ne serait pas inutile que nous sachions mieux ce qui se passe à la CNIL ou à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, par exemple.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-34 et COM-35, les sénateurs non-inscrits sont déjà intégrés de droit dans les calculs à la proportionnelle pour la composition des commissions.

Les amendements COM-34 et COM-35 ne sont pas adoptés.

Les amendements rédactionnels COM-90 et COM-14 sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-15 : je n'ai pas voulu me prononcer sur le fond puisque l'amendement enrichit le Règlement, ce qui est contraire à notre ligne de conduite.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté, non plus que les COM-36 et COM-37.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-46 modifie profondément nos règles : défavorable.

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-16 exprime une idée intéressante, mais c'est aussi une innovation réglementaire : avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Un membre de commission d'enquête ne respectant pas la confidentialité peut être exclu, mais c'est le Sénat qui se prononce. Or imagine-t-on un débat public sur pareil sujet ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'exclusion est une procédure grave, et heureusement sans précédent. Vous modifiez seulement la saisine. Je préfère que la commission délibère, comme c'est la règle actuellement. En outre, je le dis à nouveau, nous n'avons pas voulu changer les règles sur le fond.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-17 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Dans son amendement COM-19, M. Sueur modifie les règles de suppléance dans les CMP. Sur le fond, notre collègue a raison, car la composition et le recours aux suppléants doivent viser le respect de la parité numérique entre les représentants des deux assemblées, mais aussi l'équilibre politique de chacune. Les dispositions actuelles sont incomplètes, voire obsolètes, et ne rendent pas compte des usages. Mais la tradition de courtoisie entre nos assemblées interdit de donner un avis favorable sans consultation préalable des députés.

M. François-Noël Buffet, président. – Retrait, peut-être ?

M. Jean-Pierre Sueur. – On veille, dans les CMP, à respecter l'équilibre politique. Notez que je plaide ici en faveur de la majorité sénatoriale - qui peut certes changer... Concrètement, dans les réunions, il arrive que certains membres ne prennent pas part au vote pour préserver l'équilibre politique : l'amendement correspond bien à la pratique constante, donc il ne change rien au droit actuel.

M. Alain Richard. – Notre Parlement pourrait parfois prendre modèle sur celui de Westminster, et ne pas tout écrire... Les CMP sont une avancée immense dans notre système bicaméral. Si une composante politique s'avisait de fausser l'équilibre politique, le texte issu de la CMP serait rejeté ensuite au stade de la séance publique, le travail de celle-ci ne serait qu'une perte de temps. Chacun le sait, il en résulte un bon usage...

M. François-Noël Buffet, président. – Retrait ou, à défaut, rejet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaite que nous nous prononcions sur cet amendement important.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'amendement COM-20 est adopté, ainsi que l'amendement COM-91.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

Les amendements COM-21, rédactionnel, et COM-92, de coordination, sont adoptés, ainsi que le COM-38 rectifié.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-97 précise l'articulation entre les travaux de la commission des finances et les travaux des autres commissions permanentes.

L'amendement COM-97 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-58 permet au rapporteur d'une proposition de loi d'être choisi parmi les auteurs. Mais la récente proposition de loi présentée par Mme Delattre, par exemple, était cosignée par des sénateurs de trois groupes différents ! Nous sommes en outre attachés aux conditions démocratiques qui garantissent le bon aboutissement de l'examen d'un texte. Or il n'est pas possible d'éluder l'exigence majoritaire. La disposition proposée ne rend pas service aux signataires d'une proposition de loi, qui a plus de chances de prospérer si plus d'un groupe la soutient formellement... Défavorable.

M. Jacques Bigot. – Je ne partage pas cette opinion. L'amendement énonce simplement que si un groupe auteur du texte sollicite le rapport, la commission en délibère. Il n'introduit pas un droit.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Certes, mais il induit la reconnaissance, implicite, d'un droit de priorité. Votre lecture littérale et ma lecture politique de l'amendement ne coïncident pas...

L'amendement COM-58 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-33. Il vise à réintroduire le dispositif de suivi de l'application des lois que nous avons adopté début mai à l'initiative du groupe socialiste et républicain.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous en remercie. Le Conseil constitutionnel ne s'est toujours pas prononcé...

L'amendement COM-33 est adopté, ainsi que les amendements de précision COM-98 et de clarification COM-99.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à la création de droit d’une mission d’information commune demandée par deux groupes : il faut laisser une marge d’appréciation à la Conférence des présidents, qui examine de telles requêtes avec bienveillance.

L’amendement COM-48 n’est pas adopté.

L’article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-32 aligne le régime des absences justifiées applicable aux sénateurs représentant les Français de l’étranger sur celui des sénateurs élus outre-mer - une question importante, déjà débattue il y a quelques années. Je ne me sens pas autorisé à y être favorable, puisque nous sommes résolus à ne pas modifier les règles sur le fond.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le changement n’est pas radical... Et les conditions d’exercice du mandat étant similaires, elles mériteraient une règle identique.

L’amendement COM-32 n’est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Défavorable à l’amendement rédactionnel COM-24.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne comprends pas !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il faudrait faire l’inventaire complet des occurrences de la formule « par décision » avant de lui substituer « sur décision ». Je vous laisse juge de l’intérêt d’une telle recherche.

L’amendement COM-24 n’est pas adopté.

L’article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Les amendements COM-100 et COM-101 sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-25 et COM-61.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? Aujourd’hui, si l’auteur d’une proposition de loi ou d’une proposition de résolution la retire, tout sénateur peut la reprendre. Si vous supprimez cette possibilité, vous quittez le droit constant, vous cessez d’être fidèle à votre ligne...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne partage pas cette analyse du droit constant. Des « espaces réservés » ont été sanctuarisés en 2008 au profit des groupes, non des sénateurs individuellement. En reprenant une proposition de loi présentée dans un espace réservé, un sénateur pourrait imposer de poursuivre la discussion du texte dans ce créneau horaire, ce qui

n'est pas dans l'esprit de nos textes. Il existait un vide juridique, il a été comblé, mieux vaut nous en tenir là.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'argument est pertinent, mais nous devons réfléchir à la manière de concilier créneaux réservés et droits des parlementaires. Rien n'interdit une motion de procédure. Et je peux présenter cinquante amendements sur une proposition discutée dans l'espace réservé, cela bloquera aussi efficacement le vote de tout autre texte. J'ai encore en mémoire le goût amer de la Clairette de Die, et des nombreux amendements qui ont obéré la discussion d'une de mes trois propositions de loi ! Néanmoins j'entends les arguments du rapporteur.

L'amendement COM-25 est retiré. Les amendements COM-61 et COM-62 ne sont pas adoptés.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

L'amendement COM-55 n'est pas adopté.

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 18

L'article 18 est adopté sans modification.

Article 19

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le règlement du Sénat confie au Bureau le soin de vérifier le quorum. En pratique, ce dernier est constaté par le président de séance assisté de deux secrétaires. Restons-en là. Défavorable à l'amendement COM-51.

M. Pierre-Yves Collombat. – Alors expliquez-moi ce qu'est le droit constant : ce qui est inscrit dans le Règlement ou la façon dont on applique les règles écrites ? Cette position n'est pas logique !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le droit constant ne se limite pas au texte, il englobe les usages et les pratiques qui se développent dans les interstices et les silences du texte. Une composante du droit positif peut être incorporée au règlement du Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si elle doit y être incorporée, c'est qu'elle n'y figurait pas.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous ne créons pas une règle nouvelle, nous la consacrons dans le texte du Règlement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Lequel dit le contraire. Finalement, le droit constant, c'est surtout... ce qui vous plaît !

L'amendement COM-51 n'est pas adopté.

L'amendement COM-118 est adopté.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

L'amendement COM-119 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

L'article 21 est adopté sans modification.

Article 22

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-79 rectifié du président Bizet vise à pérenniser la mission de veille contre les surtranspositions, aujourd'hui confiée à titre expérimental à la commission des affaires européennes. Avis favorable.

L'amendement COM-79 rectifié est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

L'amendement COM-120 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements COM-74 et COM-75 innovent, certes de façon intéressante... Défavorable.

Les amendements COM-74 et COM-75 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-47 n'est pas adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

L'article 24 est adopté sans modification.

Article 25

L'amendement COM-121 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 26

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-56 rectifié *bis* vise à mettre le règlement du Sénat en conformité avec une initiative déjà mise en œuvre par le bureau du Sénat, dans le cadre du plan de prévention et de lutte contre le harcèlement au travail adopté en juin 2018. Merci à ses auteurs d'y avoir pensé.

L'amendement COM-56 rectifié bis est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-122 est adopté.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté, non plus que le COM-42.

L'amendement rédactionnel COM-30 est adopté.

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 26

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements COM-31 et COM-77 concernent les collaborateurs des sénateurs. Ces propositions sont intéressantes mais les élections professionnelles vont avoir lieu prochainement et pour la bonne expression démocratique, il est préférable de laisser le dialogue social se dérouler pour trouver un accord. Je ne suis pas opposé sur le fond aux deux amendements mais le présent texte n'est pas le cadre approprié pour en débattre. Défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous le dis amicalement : cette explication me semble un peu tirée par les cheveux... Ma rédaction n'a rencontré l'opposition d'aucun collaborateur de sénateur. J'ai travaillé à droit plus que constant, me bornant à préciser que les collaborateurs assistent les sénateurs exclusivement dans l'exercice de leurs fonctions. Souvenons-nous des événements d'il y a quelques mois. Écrire cela noir sur blanc protège les sénateurs et leurs collaborateurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis d'accord avec Jean-Pierre Sueur. Et cela correspond à la pratique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Plus qu'à la pratique : à la règle ! J'ose penser qu'elle va de soi. Ce n'est pas parce qu'elle a parfois été vidée de son sens qu'elle n'existe pas. Au contraire !

M. Jacques Bigot. – On ne saurait traiter pareillement les deux amendements. Les observations du rapporteur ne s'appliquent pas au COM-31 qui vise à actualiser ce qui existe. Le COM-77 en revanche s'immisce dans la gestion de l'association pour la gestion des assistants de sénateurs, et nous sommes là hors du champ de la proposition de résolution.

Les amendements COM-31 et COM-77 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-52 porte sur la reconstitution des groupes interparlementaires d'amitié et l'attribution des présidences. Il prévoit une répartition plus favorable aux groupes minoritaires. La présente révision se fait à droit constant : ce sujet doit donc être renvoyé à plus tard.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quel est le droit actuel concernant les groupes d'amitié ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Depuis 2011, les présidences de groupes d'amitié sont réparties à la proportionnelle des groupes politiques, au plus fort reste, précisément afin de mieux respecter l'équilibre politique. L'amendement remet en cause le principe actuel qui consiste à reconduire de droit les présidents sortants, sauf en cas de

modification de la composition du Sénat, et ce afin de maintenir une certaine permanence de notre diplomatie parlementaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – La propriété de la présidence d'un groupe est donc éternelle ? Je ne remets pas en cause les attributions à la proportionnelle. En revanche la manière dont sont attribuées les présidences vaut son pesant de saccharine ! Les uns se servent, les autres récupèrent les miettes. C'est inacceptable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Tous les groupes sont servis.

M. Pierre-Yves Collombat. – Non ! Certains reçoivent ce que les présidents désignés à la proportionnelle à vie veulent bien leur laisser.

L'amendement COM-52 n'est pas adopté.

Les articles de la proposition de résolution examinés selon la procédure de législation en commission sont adoptés dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mmes et MM. les sénateurs non membres de la commission des lois sont invités à quitter la salle de réunion.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Groupes politiques : constitution, déclaration comme groupe d'opposition ou minoritaire, exercice du droit de tirage			
M. SUEUR	8	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	84	Moment de référence auquel s'apprécie la situation des groupes minoritaires ou d'opposition pour l'attribution de droits spécifiques	Adopté
M. REQUIER	57	Secrétariat et collaborateurs des groupes politiques	Rejeté
M. BAS, rapporteur	85	Coordination	Adopté
M. MASSON	53	Droit de tirage annuel étendu aux sénateurs non-inscrits (création de commission d'enquête ou de mission d'information)	Rejeté
M. COLLOMBAT	44	Possibilité pour le groupe à l'origine du droit de tirage d'obtenir le poste de président ou de rapporteur	Rejeté
M. COLLOMBAT	45	Publication de droit de l'avis personnel du rapporteur en cas de rejet du rapport	Rejeté
M. BAS, rapporteur	86	Coordination et rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	10	Rédactionnel	Rejeté
M. SUEUR	9	Rédactionnel	Adopté
M. RICHARD	78	Modalités d'adoption des rapports des commissions d'enquête	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Désignation des membres des commissions permanentes			
M. SUEUR	11	Rédactionnel	Rejeté
M. BAS, rapporteur	87	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	88	Délai d'opposition au remplacement d'un membre du Bureau d'une commission	Adopté
Article 4 Modalités de nomination dans les organismes extérieurs au Parlement –Rapport des sénateurs représentant la France à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe			
M. BAS, rapporteur	89	Entrée en vigueur de la réforme des organismes extérieurs au Parlement (OEP) - Présentation de l'activité des membres des OEP	Adopté
M. GRAND	60	Information du Sénat sur les nominations dans les organismes extérieurs au Parlement	Rejeté
M. SUEUR	12	Rapport sur l'activité au sein des organismes extérieurs au Parlement	Rejeté
M. SUEUR	13	Rédactionnel	Adopté
Article 5 Désignation des membres des commissions spéciales, des commissions d'enquête et des commissions mixtes paritaires			
M. MASSON	34	Ajout de droit d'un sénateur non-inscrit à la composition des commissions spéciales	Rejeté
M. MASSON	35	Ajout de droit d'un sénateur non-inscrit à la composition des commissions spéciales	Rejeté
M. BAS, rapporteur	90	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	14	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	15	Imparité de l'effectif des commissions d'enquête	Rejeté
M. MASSON	36	Ajout de droit d'un sénateur non-inscrit à la composition des commissions d'enquête	Rejeté
M. MASSON	37	Ajout de droit d'un sénateur non-inscrit à la composition des commissions d'enquête	Rejeté
Mme ASSASSI	46	Doublement de l'effectif des groupes minoritaires représentés au seul poste de président ou de rapporteur des commissions d'enquête.	Rejeté
M. SUEUR	16	Procédure d'exclusion contre un membre d'une commission d'enquête	Rejeté
M. SUEUR	17	Rédactionnel	Rejeté
M. SUEUR	19	Règles de suppléance dans les CMP	Rejeté
Article 6 Organisation des travaux des commissions : désignation des bureaux, convocations, quorum et votes			
M. SUEUR	20	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	91	Remplacement des membres des bureaux des commissions en cas de vacances	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SUEUR	18	Rédactionnel	Rejeté
M. SUEUR	21	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	92	Coordination	Adopté
M. MASSON	38 rect.	Envoi de la convocation des réunions de commission au secrétariat de la RASNAG	Adopté
Article 9 Participation de tiers aux réunions de commission			
M. BAS, rapporteur	97	Participation des commissions permanentes aux travaux de la commission des finances	Adopté
Article 10 Rôle d'évaluation et de contrôle des commissions – Avis sur les nominations			
M. REQUIER	58	Désignation d'un rapporteur pour les propositions de loi examinées dans un espace réservé	Rejeté
M. SUEUR	33	Application des lois	Adopté
M. BAS, rapporteur	98	Avis donné sur certaines nominations	Adopté
M. BAS, rapporteur	99	Clarification concernant les missions d'information	Adopté
M. COLLOMBAT	48	Création d'une mission d'information commune à la demande de deux groupes	Rejeté
Article 11 Participation des sénateurs aux travaux du Sénat (retenues)			
Mme LEPAGE	32	Alignement du régime d'assiduité des sénateurs représentant les Français établis hors de France sur celui des sénateurs élus outre-mer	Rejeté
M. SUEUR	24	Rédactionnel	Rejeté
Article 12 Dépôt des projets et propositions (recevabilité, annonces, opposition à l'engagement la procédure accélérée, retrait et reprise)			
M. BAS, rapporteur	100	Liste des documents mis en ligne sur le site internet du Sénat	Adopté
M. BAS, rapporteur	101	Possibilité pour le Bureau du Sénat de déléguer le contrôle de recevabilité des textes d'initiative sénatoriale à certains de ses membres	Adopté
M. SUEUR	25	Maintien de la possibilité pour tout sénateur de reprendre en séance une proposition de loi retirée par son auteur lors d'un espace réservé	Retiré
M. GRAND	61	Maintien de la possibilité pour tout sénateur de reprendre en séance une proposition de loi retirée par son auteur lors d'un espace réservé	Rejeté
M. GRAND	62	Abaissement à une semaine du délai minimal entre l'examen en commission d'un texte et sa discussion en séance publique.	Rejeté
Article 16 Examen simplifié des conventions internationales			
M. MASSON	55	Droit d'opposition à la LEC pour les non-inscrits	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 19 Modes de votation (vérification du quorum ; constatation ; procédures)			
M. COLLOMBAT	51	Vérification du quorum	Rejeté
M. BAS, rapporteur	118	Mise en œuvre du scrutin électronique	Adopté
Article 20 Délégations de vote			
M. BAS, rapporteur	119	Délégation de vote	Adopté
Article 22 Affaires européennes : adoption des résolutions européennes, questions			
M. BIZET	79 rect.	Mission de veille contre les « surtranspositions » confiée à la commission des affaires européennes	Adopté
Article 23 Questions écrites et orales			
M. BAS, rapporteur	120	Recevabilité des questions écrites et orales	Adopté
M. GRAND	74	Signalement des questions écrites	Rejeté
M. GRAND	75	Questions écrites	Rejeté
M. COLLOMBAT	47	Temps de parole pendant les questions d'actualité au Gouvernement	Rejeté
Article 25 Pétitions			
M. BAS, rapporteur	121	Suppression du feuillet des pétitions	Adopté
Article 26 Budget et comptes du Sénat ; poursuites contre les sénateurs			
M. MASSON	43	Présence d'un sénateur non-inscrit au sein du comité de déontologie	Rejeté
Mme GATEL	56 rect. <i>bis</i>	Lutte contre le harcèlement	Adopté
M. BAS, rapporteur	122	Rédactionnel	Adopté
M. MASSON	41	Présence des sénateurs non-inscrits dans la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne	Rejeté
M. MASSON	42	Présence des sénateurs non inscrits dans la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne	Rejeté
M. SUEUR	30	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 26			
M. SUEUR	31	Fonctions des collaborateurs parlementaires	Rejeté
M. RAISON	77 rect.	Fonctions des collaborateurs parlementaires	Rejeté
M. COLLOMBAT	52	Reconstitution et présidence des groupes interparlementaires d'amitié	Rejeté

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, suspendue à 11 h 35, est reprise à 11 h 40

**Proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat
– Examen du rapport et du texte (articles 1^{er}, 8, 13, 14, 15 et 17) de la
commission**

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous examinons à présent selon la procédure normale les articles 1^{er}, 8, 13, 14, 15 et 17 de la proposition de résolution, sur lesquels le droit d'amendement s'exercera également en séance.

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-1 est adopté, ainsi que les amendements COM-2 et COM-3.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je retirerais le COM-80 et serais favorable au COM-4 s'il était rectifié pour intégrer le contenu de mon amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien, je rectifie en ce sens.

L'amendement COM-80 est retiré.

L'amendement COM-4 rectifié est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-5 et COM-6 ne sont pas adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-7 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement COM-81 vise à desserrer le délai d'opposition au remplacement d'un membre du Bureau.

L'amendement COM-81 est adopté.

L'amendement COM-50 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-82 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'amendement COM-93 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je demande le retrait du COM-22 qui prévoit un compte rendu analytique des réunions de commission. Il est satisfait, puisque l'article 15 du Règlement dispose qu'un « compte rendu écrit détaillé des réunions des commissions est publié chaque semaine ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis un défenseur indéfectible du compte rendu analytique, supprimé en séance publique à l'Assemblée nationale, mais heureusement conservé au Sénat. En commission, un compte rendu écrit détaillé ne suffit pas, l'analytique est un atout de notre institution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne vois guère, pour ma part, la différence entre des deux. Je propose de nous en tenir à la pratique et à la rédaction actuelles, qui satisfont votre préoccupation.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable au COM-23.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous y tenons beaucoup, car dans la publicité des travaux des commissions d'enquête, des changements ont infléchi la pratique antérieure. Il a été décidé que les auditions seraient publiques, c'est une bonne chose, qui contribue à donner toute sa place au contrôle parlementaire. La commission d'enquête peut décider qu'une audition ne sera pas publique, mais le droit commun, c'est l'audition publique !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Dès lors qu'un compte rendu est établi, les travaux d'une commission sont publics... Votre amendement porte en réalité sur les modalités de la publicité : ouverture à la presse, captation vidéo. Les règles qui régissent les travaux des commissions d'enquête relèvent de la loi, celles visant les travaux des commissions permanentes sont inscrites dans le règlement de chaque assemblée. On peut s'en étonner et souhaiter que toutes figurent dans le Règlement, plutôt que dans la loi organique ; cela nous donnerait plus d'autonomie dans l'organisation de nos travaux. Mais le droit actuel en dispose autrement. Une évolution pourrait être envisagée à la faveur de la réforme institutionnelle.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

L'amendement COM-94 est adopté, ainsi que le COM-96 rectifié et le COM-95.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

L'amendement COM-102 est adopté, ainsi que le COM-103.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

Les amendements COM-104, COM-105 sont adoptés.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

L'amendement COM-106 est adopté.

Les amendements COM-63, COM-64, COM-65 et COM-39 ne sont pas adoptés.

L'amendement de coordination COM-107 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suggère à M. Sueur de retirer l’amendement COM-26 : les dispositions qu’il veut rétablir ont été, pour l’essentiel d’entre elles, non pas supprimées, mais transférées à d’autres articles.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est très utile qu’à la fin de la séance, on annonce l’ordre du jour de la suivante, ainsi que la date et l’heure de celle-ci ! C’est un cérémonial rassurant auquel je suis attaché.

L’amendement COM-26 n’est pas adopté.

L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

L’amendement COM-108 tendant à corriger une erreur de référence est adopté.

L’amendement COM-66 n’est pas adopté.

L’amendement COM-109 est adopté, ainsi que le COM-67 et le COM-110.

L’amendement COM-59 n’est pas adopté.

L’amendement COM-111 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-68 et COM-40 mais favorable au COM-69.

L’amendement COM-68 n’est pas adopté, le COM-69 est adopté ; l’amendement COM-40 n’est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-76 rectifié concerne l’ordre de discussion des motions et son articulation avec l’examen d’une proposition de loi référendaire. C’est une question délicate de droit constitutionnel. Je ne suis pas certain que la présente proposition de résolution soit le véhicule adapté à un sujet aussi important. C’est pourquoi je dois y être défavorable...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous estimons que cette mention est de nature à éviter les détournements de procédure. Peut-être serait-il envisageable d’y travailler ensemble avant la séance publique ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Effectivement.

L’amendement COM-76 rectifié est retiré.

L’amendement COM-112 est adopté.

Les amendements COM-113, COM-114, COM-115 et COM-116 sont adoptés.

L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

L'amendement COM-70 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement rédactionnel COM-27.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le verbe « opérer » n'est vraiment pas élégant. Pourquoi le conserver ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis très sensible à la motivation de votre amendement. J'inverse mon avis. Avis favorable à l'amendement rédactionnel COM-27.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

L'amendement COM-28 est adopté.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-73 et COM-29.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi être défavorable au COM-29 ? La formulation « les explications de vote sont admises » figurant à l'alinéa 22 est blessante, car les explications de vote sont de droit. Le ton est condescendant. Mieux vaudrait écrire que « la durée des explications de vote est de deux minutes et demie ».

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne suis pas d'accord. Il s'agit de différencier les cas où les explications de vote sont de droit, et ceux où elles sont admises à la demande de chacun d'entre nous. Aucun de nos collègues n'a jamais considéré jusqu'ici comme vexatoire la formulation du Règlement.

Les amendements COM-73 et COM-29 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement de coordination COM-117.

L'amendement COM-117 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le texte de la proposition de résolution est adopté 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} Opérations de renouvellement des instances du Sénat : Bureau d'âge, Bureau définitif et remplacements en cas de vacances			
M. SUEUR	1	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	2	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	3	Rédactionnel	Adopté
M. SUEUR	4	Rédactionnel	Adopté avec modification
M. BAS, rapporteur	80	Rédactionnel	Retiré
M. SUEUR	5	Rédactionnel	Rejeté
M. SUEUR	6	Rédactionnel	Rejeté
M. SUEUR	7	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	81	Délai d'opposition au remplacement d'un membre du Bureau	Adopté
M. COLLOMBAT	50	Réalisation et publication systématique de procès-verbaux du Bureau du Sénat	Rejeté
M. BAS, rapporteur	82	Coordination	Adopté
Article 8 Travaux des commissions : publicité des travaux, saisines des commissions permanentes et des commissions spéciales, saisines pour avis, établissement du texte de la commission			
M. BAS, rapporteur	93	Communication à la presse des travaux d'une commission sur décision de son président	Adopté
M. SUEUR	22	Compte rendu analytique des réunions de commission	Rejeté
M. SUEUR	23	Règles de publicités des travaux des commissions d'enquête et des commissions permanentes	Rejeté
M. BAS, rapporteur	94	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	96 rect.	Compétence du président de la commission des finances pour fournir au président des commissions un avis sur la recevabilité financière des amendements de commission	Adopté
M. BAS, rapporteur	95	Clarification (contrôle de la recevabilité au regard des dispositions organiques financières et sociales)	Adopté
Article 13 Inscriptions à l'ordre du jour du Sénat : Conférence des Présidents et modalités de fixation de l'ordre du jour ; discussion immédiate			
M. BAS, rapporteur	102	Suppression de la transmission mensuelle à la Conférence des Présidents de la liste des auditions des commissions	Adopté
M. BAS, rapporteur	103	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	54	Création d'un espace réservé de l'ordre du jour pour l'inscription des sujets et textes choisis par les sénateurs non-inscrits	Rejeté
M. BAS, rapporteur	104	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
M. BAS, rapporteur	105	Procédure de "discussion immédiate": précision du texte servant de base à la discussion	Adopté
Article 14 Tenue des séances : temps de parole en séance publique ; publicité des débats et jours de séance chaque semaine ; comité secret ; prérogatives du président de séance ; lecture de l'ordre du jour de la prochaine séance ; demandes de congé ; rapport préalable réalisé par une commission ; collaborateurs au banc - Déclarations du Gouvernement			
M. BAS, rapporteur	106	Jours de séance supplémentaires de droit à la demande du gouvernement hors de ceux où le Sénat tient habituellement Séance	Adopté
M. GRAND	63	Réduction de 2'30 à 2' de la durée des interventions en séance	Rejeté
M. GRAND	64	Expression des orateurs à la tribune à l'invitation du Président	Rejeté
M. GRAND	65	Présence en séance des collaborateurs particuliers des rapporteurs et des présidents de commissions	Rejeté
M. MASSON	39	Droit de réponse à la suite d'une déclaration du Gouvernement pour un sénateur non inscrit	Rejeté
M. BAS, rapporteur	107	Coordination	Adopté
M. SUEUR	26	Maintien des articles 40 et 41 du Règlement	Rejeté
Article 15 Discussion des projets et des propositions : discussion générale, discussion des articles, irrecevabilités financière et sociale, règles particulières à certains textes (traités, PLF, PLFSS)			
M. BAS, rapporteur	108	Correction d'une référence obsolète	Adopté
M. GRAND	66	Limitation des paroles sur article aux demandes formulées avant l'ouverture de la discussion générale	Rejeté
M. BAS, rapporteur	109	Vote par division	Adopté
M. GRAND	67	Fixation de la durée des explications de vote à 2'30 par renvoi à la règle générale des temps de parole en séance	Adopté
M. BAS, rapporteur	110	Seconde délibération à la demande de la commission	Adopté
M. MASSON	59	Priorité à la motion déposée en premier en cas de concurrence	Rejeté
M. BAS, rapporteur	111	Correction d'erreurs matérielles.	Adopté
M. GRAND	68	Réduction temps de parole d'un orateur présentant successivement plusieurs motions	Rejeté
M. GRAND	69	Explications de vote sur les motions	Adopté
M. MASSON	40	Explications de vote sur les motions	Rejeté
M. KANNER	76 rect.	Priorité d'examen de la motion de renvoi en commission lors de l'examen d'une proposition de loi soumise à référendum d'initiative partagée	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS, rapporteur	112	Compétence du Président de la commission des finances dans le contrôle de recevabilité financière	Adopté
M. BAS, rapporteur	113	Compétence du président de la commission des affaires sociales pour le contrôle de la recevabilité sociale	Adopté
M. BAS, rapporteur	114	Rédactionnel	Adopté
M. BAS, rapporteur	115	Clarification de la procédure de vote par parties des PLFSS et PLFRSS	Adopté
M. BAS, rapporteur	116	Rectification d'une erreur matérielle	Adopté
Article 17 Conditions de recevabilité formelles et liées à la navette (« cavaliers », règle de l'« entonnoir ») ; discussion des amendements			
M. GRAND	70	Possibilité ouverte au co-signataire, hors l'auteur, de sous-amender son propre amendement	Rejeté
M. SUEUR	27	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	71	Allongement du délai butoir de publication du rapport de la commission avant l'examen en séance	Rejeté
M. SUEUR	28	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	72	Reprise par le rapporteur d'un amendement non soutenu en séance	Rejeté
M. GRAND	73	Rédactionnel	Rejeté
M. SUEUR	29	Rédactionnel	Rejeté
M. BAS, rapporteur	117	Coordination	Adopté

La réunion, suspendue à 12 h 05, est reprise à 12 h 10.

Proposition de loi visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales - Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons à présent la proposition de loi de M. François-Noël Buffet selon la procédure de législation en commission, qui figure aux articles 47 *ter* et suivants de notre règlement.

M. François-Noël Buffet. – La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi Maptam », a créé la métropole de Lyon, résultat de la fusion de la communauté urbaine, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), et du département du Rhône.

Il s'agit d'une collectivité de plein exercice, conformément à l'article 72 de notre Constitution, qui s'ajoute aux communes, aux départements et aux régions.

Nous avons constaté une lacune, car aucun texte n'a été prévu pour garantir que les conseillers métropolitains seront des grands électeurs pour le Sénat.

Dès lors que la métropole de Lyon est une collectivité territoriale de plein exercice, il convient que ceux qui la composeront, élus à partir du scrutin de 2020 au suffrage universel direct, puissent exprimer leur vote au moment des élections sénatoriales. Tel est l'objet de cette proposition de loi, co-signée par tous mes collègues du Rhône, Mme Di Folco, M. Forissier, Mme Lamure, mais aussi Mme Guillemot, Mme Vullien et M. Devinaz.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mme Claudine Thomas, rapporteure. – Depuis le 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans son périmètre, au département du Rhône. Le département du Nouveau Rhône subsiste néanmoins, en dehors des limites de la métropole. Contrairement aux autres métropoles, celle de Lyon n'est pas un EPCI à fiscalité propre mais une collectivité à statut particulier, régie par l'article 72 de la Constitution. Elle exerce les compétences d'un département et certaines compétences des communes.

À compter de mars 2020, le conseil de la métropole de Lyon sera composé de 150 membres, élus au suffrage universel direct. À la différence des EPCI, la représentation des communes ne sera plus garantie, ce qui soulève de réelles difficultés sur le terrain. Pour y répondre, nous avons renforcé les prérogatives de la conférence métropolitaine des maires, organe consultatif qui réunit les maires et le président de la métropole de Lyon. Les réflexions doivent continuer, notamment dans le cadre d'une éventuelle réforme territoriale.

Le texte que nous examinons aujourd'hui corrige une malfaçon du code électoral pour permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales, prévues en septembre 2020. Cette proposition de loi me semble indispensable pour assurer la sécurité juridique du scrutin.

En 2014, sept sénateurs ont été élus dans le Rhône, comme leurs collègues de la série 2. Le prochain scrutin est prévu en septembre 2020. Le périmètre de la circonscription n'a pas évolué : il comprend la métropole de Lyon et le département du Nouveau Rhône, pour un total de 1,8 million d'habitants. Le corps électoral compte 3 500 grands électeurs, dont 3 410 personnes issues des conseils municipaux.

En l'état du droit, les conseillers de la métropole de Lyon ne figurent pas dans la liste des grands électeurs établie à l'article L. 280 du code électoral. Cette situation résulte d'une erreur de coordination de l'ordonnance du 19 décembre 2014, comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur au cours de leur audition. Elle soulève un fort risque contentieux, car les exigences constitutionnelles ne sont pas respectées : la métropole de Lyon n'est pas représentée pour l'élection des sénateurs, alors qu'elle constitue une collectivité territoriale à statut particulier et qu'elle compte 1,35 million d'habitants.

Dans ce contexte, la proposition de loi autorise les 150 conseillers de la métropole de Lyon à participer aux élections sénatoriales. Elle entrerait en vigueur dès le prochain scrutin, prévu en septembre 2020. Le nombre de grands électeurs dans le Rhône passerait ainsi de 3 500 à 3 650 personnes, soit une augmentation de 4,29 %.

Ce texte reprend un amendement déclaré irrecevable en avril dernier pour absence de lien, même indirect, avec la proposition de loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral. Je tiens à saluer la méthode suivie par notre collègue François-Noël Buffet : le dépôt d'une proposition de loi à part entière a permis d'entendre les personnes concernées en audition, de mieux étudier sa proposition et, je l'espère, de la faire aboutir.

Cette proposition de loi répond opportunément à une lacune du code électoral : en tant qu'élus locaux, les conseillers de la métropole de Lyon ont vocation à participer aux élections sénatoriales. Il s'agit de respecter la jurisprudence constitutionnelle, qui impose que toutes les catégories d'élus locaux participent aux élections sénatoriales. Sur le plan politique, il s'agit d'assurer une certaine équité entre les conseillers métropolitains et les autres élus locaux.

Ce texte fait consensus entre les sénateurs du Rhône, dont Michel Forissier, pour qui la proposition de loi est indispensable pour « réparer une inégalité de traitement entre élus ». Nous devons agir rapidement, car sauf modification liée aux réformes institutionnelles, les prochaines élections sénatoriales dans le Rhône auront lieu dans quinze mois.

Sur le plan politique, cette proposition de loi ne modifierait qu'à la marge ces élections, puisque les 150 conseillers de la métropole de Lyon ne représenteraient que 4,11 % du collège électoral.

Je me suis interrogée sur un éventuel déséquilibre démographique entre la métropole de Lyon, d'une part, et le département du Nouveau Rhône, d'autre part : aux élections sénatoriales, un conseiller métropolitain représenterait en effet 9 030 habitants, contre 17 208 habitants pour un conseiller départemental. Cette situation semble néanmoins compatible avec la jurisprudence constitutionnelle, quelle que soit l'interprétation retenue.

Selon une première interprétation, la métropole et le département représenteraient deux strates de collectivités distinctes, la métropole exerçant les compétences d'un département mais également certaines compétences des communes. Dans une telle hypothèse, la jurisprudence constitutionnelle n'impose pas de prendre en compte la population respective de la métropole et du département pour répartir les grands électeurs.

Selon une seconde interprétation, la métropole et le département appartiendraient à la même strate de collectivités territoriales. La jurisprudence constitutionnelle impose de prendre en compte leur population respective, mais pas de prévoir un nombre de grands électeurs proportionnel à leur population. Dans l'exemple de la strate communale, la ville de Lyon est par exemple moins bien représentée que les communes rurales, ce qui permet de représenter plus équitablement les territoires au sein de notre assemblée.

Je vous propose d'adopter sans modification la proposition de loi de notre collègue François-Noël Buffet.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce rapport précis sur une question qui n'est pas sans poser de problèmes juridiques. La solution proposée semble indispensable.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – Après avoir abordé avec vous, il y a quelques semaines à peine, la question du mode de scrutin des élections européennes, la proposition de loi qui nous réunit traite du mode de scrutin des élections sénatoriales.

Il y a cinq ans, la « loi Maptam » a créé la métropole de Lyon, qui concentre, sur l'ancien territoire de la communauté urbaine de Lyon, les compétences du conseil départemental et certaines compétences des communes. Cette métropole est dotée d'un conseil, le conseil métropolitain, dont les 150 élus seront désignés au suffrage universel pour la première fois en mars 2020, en même temps que se tiendront les élections municipales.

Si la métropole de Lyon a pris les compétences du département du Rhône sur son territoire, aucune circonscription électorale *ad hoc* n'a été créée pour les élections sénatoriales. En mars 2020, c'est donc bien pour élire les 7 sénateurs de la circonscription du Rhône que voteront les grands électeurs des communes de la métropole de Lyon, tout comme ceux du reste du département.

Or, l'ordonnance du 19 décembre 2014 prise en application de la « loi Maptam » n'a pas ajouté de mention à l'article L. 280 du code électoral pour faire figurer les élus du conseil métropolitain de Lyon à la liste des « grands électeurs » des élections sénatoriales, de sorte que les conseillers métropolitains n'auront pas le droit de voter pour élire leurs sénateurs.

Cette situation est contraire au code électoral, dont l'article 280 dispose que le collège électoral est « dans chaque département, la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales ». Elle est aussi contraire à la Constitution puisque dans sa décision du 6 juillet 2000, le Conseil constitutionnel a rappelé que le Sénat devait être élu par un corps électoral où « toutes les catégories de collectivités territoriales doivent être représentées ». Dès lors, l'état actuel du droit ne permet pas la tenue d'élections conforme à la Constitution.

Ce texte y remédie en ajoutant au collège électoral les futurs 150 élus du conseil métropolitain. Sa rédaction est claire et l'objectif poursuivi est atteint. Aucun amendement n'a été déposé. Je suis donc tout à fait favorable à ce texte en l'état et je remercie François-Noël Buffet de l'avoir déposé. Je remercie également la rapporteure Claudine Thomas. Je sais que cet esprit de construction se poursuivra en séance publique et je peux d'ores et déjà vous assurer que je serai très vigilant à ce que la proposition de loi puisse être examinée en temps et en heure à l'Assemblée nationale puis promulguée avant les prochaines élections sénatoriales.

M. Philippe Bas, président. – Cette convergence laisse bien augurer du sort de cette proposition de loi.

Notre rapporteure s'est interrogée à juste titre sur la représentativité démographique des conseillers généraux et des conseillers métropolitains de la circonscription du département du Rhône. Un impératif constitutionnel incontournable l'emporte : le Sénat représente les collectivités territoriales de la République.

Dès lors que la métropole de Lyon en est une, il est difficile de ne pas l'admettre parmi les collectivités territoriales qui participent à l'élection des sénateurs.

Cela ne peut relever que d'un oubli, car s'il s'agissait d'un choix délibéré, il serait constitutionnellement erroné. M. François-Noël Buffet et nos collègues proposent une action réparatrice sans difficultés de principe.

Mme Sophie Joissains. – Je voterai ce texte. Je m'interroge cependant, car la « loi Maptam » n'a pas consacré d'égalité entre les métropoles des territoires. Comment se

fait-il que la ville de Lyon soit deux fois moins représentée que celle des autres communes aux élections sénatoriales, alors que Marseille représente 44 % des électeurs de la métropole d'Aix-Marseille Provence ?

M. Philippe Bas, président. – Il faut distinguer en fonction de chaque territoire. Les comparaisons ne vont pas sans précaution.

Mme Annie Guillemot. – Nous saluons l'initiative de M. Buffet.

Le problème qui se pose au sujet de la métropole de Lyon va au-delà des élections sénatoriales. Avec M. Devinaz, nous votions aux élections sénatoriales comme conseillers généraux depuis 16 ans.

Sur le plan institutionnel, et M. Forissier vous en dira autant, l'État refuse notre demande de retraite comme conseillers généraux, en arguant que nous sommes toujours des conseillers départementaux. Et pourtant, nous siégeons à la métropole de Lyon. Le Nouveau Rhône et la métropole de Lyon constituent deux collectivités différentes, et l'État n'en tient pas compte. Comment peut-on nous refuser notre retraite sous prétexte que nous sommes des conseillers départementaux, tout en disant qu'il n'y a plus de département ?

Mme Michèle Vullien. – Ma collègue vient de le dire, la métropole de Lyon est un objet inédit en France, de sorte que des questionnements sur son fonctionnement surgissent. M. Forissier précise toujours qu'il est sénateur du Rhône et de la métropole de Lyon. Je fais pareil pour bien distinguer les deux entités. Le même type de questions se reposera au moment des élections municipales et des élections métropolitaines.

Au 1^{er} janvier 2015, de conseillers départementaux, nous sommes devenus des conseillers métropolitains, avec toutes les nouvelles fonctions et obligations qui s'ensuivent. À partir de 2020, on distinguera les élections municipales et les élections métropolitaines, qui seront organisées dans le cadre des nouvelles circonscriptions de la « loi Maptam », selon des découpages effectués par rapport à la démographie.

J'avais préparé une proposition de loi constitutionnelle sur l'organisation de la métropole de Lyon, dans le contexte de la révision constitutionnelle. Les circonstances ont retardé cette réforme et je n'ai pas pu déposer d'amendement, de sorte qu'aux élections de 2020, on aura, d'une part, des conseillers municipaux et, d'autre part, des conseillers métropolitains qui pourront être issus de l'opposition, ce qui ne manquera pas de susciter de l'incompréhension.

Félicitons-nous cependant d'avoir réglé la question des élections sénatoriales.

M. Michel Forissier. – Merci d'avoir réparé une omission dont je suis un des responsables, puisque j'ai participé aux travaux préparatoires sur la métropole de Lyon en tant que premier vice-président du département du Rhône. Sénateurs du Rhône, nous avons tous co-signé ce texte qui rétablit une logique constitutionnelle.

La métropole de Lyon est en construction. Ne l'oublions pas. Le « fléchage » depuis la communauté urbaine avait été accepté par le Conseil constitutionnel sur un seul mandat, ce qui signifie qu'il ne devait être que transitoire. En termes de démocratie, on peut tout à fait travailler avec des représentants de l'opposition élus à la métropole, même si cela bouscule nos habitudes.

D'autres incohérences subsistent, comme celle issue de la loi de 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM, qui opère une subdivision supplémentaire dans la ville de Lyon par rapport aux autres communes.

Monsieur le ministre, merci d'avoir compris la situation. Nous réparons une omission. Évitions de distinguer deux départements du Rhône. Il n'y a qu'un seul département, géré par deux collectivités territoriales. J'ai été premier vice-président du département du Rhône lorsque Michel Mercier exerçait les fonctions de garde des sceaux. Les métropoles ne doivent pas avoir de frontières imperméables. Ce sont des limites territoriales vouées à être violées. Elles ne sont pas un retour à l'Ancien régime.

M. Jacques Bigot. – Le problème se posera aussi dans la collectivité européenne d'Alsace, où le périmètre du conseil départemental ne se superposera plus avec l'organisation administrative de l'État au niveau départemental. Le conseil départemental gèrera la collectivité européenne d'Alsace et les deux départements, circonscriptions d'État, seront maintenus. Il faudrait améliorer le code général des collectivités territoriales en précisant le sens que l'on donne au mot « département », collectivité européenne ou circonscription administrative d'État.

M. Philippe Bas, président. – C'est exact. Pour l'Alsace, la désignation des grands électeurs ne soulève pas de difficulté.

Dans le cas du Rhône, il s'agit de réparer une omission qui pose un problème constitutionnel. C'est l'occasion de rappeler que le département n'est pas seulement le siège du conseil départemental, mais aussi la circonscription d'élection des sénateurs et des conseillers régionaux, et la circonscription qui permet à l'État d'agir dans les territoires.

Mme Claudine Thomas, rapporteure. – Mme Joissains, on constate une surreprésentation des communes rurales dans le Rhône, qui compte un nombre « fixe » de délégués sénatoriaux.

Mme Sophie Joissains. – Combien y a-t-il de conseillers métropolitains ?

M. François-Noël Buffet. – Ils sont actuellement 162. En 2020, l'assemblée métropolitaine comprendra 150 élus. C'est le Sénat, à mon initiative, qui a réduit le nombre d'élus au sein du conseil de métropole.

Mme Claudine Thomas, rapporteure. – Madame Guillemot, nous avons évoqué le problème des retraites des conseillers généraux lors des auditions. Il faudrait interpeller le Gouvernement pour la période transitoire, qui ira jusqu'aux élections métropolitaines de 2020. Après cette date, le problème devrait être réglé.

Mme Annie Guillemot. – Le problème porte moins sur le versement des retraites que sur le fait que l'on nous considère, ou non, comme des conseillers départementaux. En tant que telle, je ne peux que représenter un département.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – Le sujet concerne plutôt Mme Gourault. Je lui en parlerai.

M. Michel Forissier. – J'ai été titulaire de quatre mandats pendant quelques mois, comme premier vice-président du conseil départemental du Rhône, maire, sénateur et

conseiller métropolitain. Pour ce qui est de mes droits à la retraite complémentaire de l'EPCI du Grand Lyon, je n'ai pas trouvé anormal que la collectivité qui a absorbé les compétences du département prenne la continuité. Le problème est de justifier la décision prise par l'État.

M. Philippe Bas, président. – Ce texte aura eu le mérite de soulever des questions matérielles importantes pour les élus. Je remercie le ministre d'avoir pris l'engagement de saisir Mme Gourault sur ces points.

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI
SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION**

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

La réunion est close à 12 h 50.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mardi 4 juin 2019****- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -***La réunion est ouverte à 17 heures.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 4 juin 2019.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué : M. Bruno Studer, député, président, Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente. La commission a également désigné : Mme Anne Brugnera, députée, M. Alain Schmitz, sénateur, comme rapporteurs respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Bruno Studer, député, président. – Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue pour cette nouvelle commission mixte paritaire entre nos deux assemblées.

En préambule à nos échanges, je souhaite rappeler que l'esprit de l'article 45 de la Constitution, qui doit guider nos travaux, implique que si nous parvenons à un texte commun, celui-ci doit pouvoir être adopté par les deux assemblées. Rien ne servirait, en effet, que la commission mixte paritaire adopte un texte qui serait rejeté ensuite par l'une ou l'autre chambre.

Dans cette logique, je veillerai à ce que la parité entre nos deux assemblées soit maintenue tout au long de nos débats, tant pour le nombre de commissaires que pour les majorités.

Je constate que, sur les 10 articles que comportait le texte adopté par l'Assemblée nationale, seul l'article 6 a été adopté sans modification par le Sénat, qui a procédé à de nombreuses modifications, supprimé l'article 9 et ajouté deux articles additionnels.

Nous nous retrouvons donc aujourd'hui avec deux versions du texte qui diffèrent nettement, et je crois qu'il faut le reconnaître, qui expriment des divergences de vues importantes sur les objectifs et le contenu de ce projet de loi.

Je souhaite donc que nos échanges liminaires nous permettent de nous accorder sur le sort de cette commission mixte paritaire.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente. – Je qualifierais la commission mixte paritaire de ce jour comme « peu ordinaire » dans la mesure où nous nous

attachons à nous accorder sur un texte de loi qui confine à l'exception. De mémoire de présidente de commission mais également de sénatrice, c'est la première fois que je me trouve confrontée à l'examen d'un pareil texte. J'ajoute que nous regrettons la précipitation qui prévaut à son adoption.

Cela étant, nous avons été désireux d'approfondir le sujet et particulièrement soucieux de développer la vision que le Sénat entend donner à l'ambitieuse reconstruction de Notre-Dame de Paris.

Nous disposons déjà pour ce faire d'un arsenal législatif adapté : les mesures d'urgence qui ont été prises en témoignent. Toutefois, dans un esprit constructif, nous avons quand même souhaité améliorer la rédaction du projet de loi qui nous était transmis. À l'article 8, nous avons ainsi remis le ministère de la culture en pleine responsabilité de ce chantier, comme c'est le cas pour la restauration des bâtiments qui relèvent de sa responsabilité.

J'observe néanmoins que nos positions sont irréconciliables sur l'article 9, qui concerne les dérogations au droit en vigueur.

Je laisserai le soin à notre rapporteur d'apporter davantage de précisions sur la portée des travaux entrepris par notre assemblée et je salue, à cette occasion, le travail de la commission des finances, représentée par son rapporteur général, rapporteur du texte, Albéric de Montgolfier.

M. Alain Schmitz, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans le temps qui nous était imparti, nous avons réalisé une quinzaine d'auditions pour comprendre les enjeux associés à la restauration de Notre-Dame et identifier les besoins de ce chantier exceptionnel. Outre le ministre de la culture, nous avons notamment entendu de nombreux acteurs concernés, tels que les trois fondations habilitées par le projet de loi à participer à la collecte, le Centre des monuments nationaux, en tant qu'organisme collecteur, les maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, les parties prenantes au projet, en particulier le Diocèse de Paris et la Ville de Paris, l'UNESCO - la cathédrale est inscrite sur la liste du patrimoine mondial - ainsi que des experts en matière de conservation du patrimoine, sans oublier les associations de sauvegarde du patrimoine siégeant au sein de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

J'ajoute que certains de nos collègues, membres de l'Office parlementaire de l'évaluation des choix scientifiques et technologiques, ont également assisté à la table ronde organisée sur l'apport des sciences et des technologies à la restauration de la cathédrale.

Ces auditions nous ont conduits à apporter des modifications significatives au texte que vous nous aviez transmis.

Nous avons d'abord souhaité sécuriser le cadre légal offert aux donateurs, afin que l'élan de générosité puisse se poursuivre. Nous avons ainsi adopté plusieurs amendements tendant à faire démarrer la souscription à la date même du sinistre, à garantir la prise en compte de la volonté des donateurs et à étaler le reversement du produit de la souscription en fonction de l'avancée des travaux.

Nous avons surtout cherché à garantir la protection de notre patrimoine matériel et la place du ministère de la culture sur ce chantier, deux conditions sine qua non pour assurer l'exemplarité du chantier de Notre-Dame.

Ce souci nous a conduits, en particulier, à supprimer l'article 9 du projet de loi compte tenu du manque de précision sur la nature exacte et l'ampleur des dérogations envisagées. Nous avons estimé que ces dérogations étaient inutiles si elles avaient pour objectif de gagner du temps sur les démarches administratives. Les demandes d'autorisation peuvent en effet être traitées en priorité moyennant des instructions administratives. Ces dérogations pourraient en outre se révéler dangereuses si elles avaient pour objectif de permettre à l'État de s'affranchir de règles que tous les autres propriétaires doivent mettre en œuvre lorsqu'ils conduisent des projets de restauration. À nos yeux, l'adoption de cet article met à mal l'exemplarité du chantier de Notre-Dame, défavorise nos petites entreprises de restauration du patrimoine, jette le discrédit sur l'ensemble de notre législation et constitue un précédent désastreux pour l'avenir.

En revanche, nous ne sommes pas opposés à la création d'un établissement public pour assurer la maîtrise d'ouvrage du chantier. Dans un souci d'améliorer l'intelligibilité de la loi, nous avons même décidé de mettre fin à l'ambiguïté entretenue par les dispositions du texte en confiant clairement cette responsabilité au futur établissement public. Nous avons néanmoins pris le soin d'en encadrer davantage le fonctionnement en précisant qu'il s'agirait d'un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de la culture et qu'il serait dissous dès l'achèvement des travaux. Nous avons enfin précisé que la maîtrise d'œuvre du chantier resterait conduite sous l'autorité de l'architecte en chef des monuments historiques responsable de la cathédrale.

Nous avons également modifié le texte pour introduire une référence aux engagements internationaux souscrits par la France dans le domaine du patrimoine. Nous considérons que les travaux doivent préserver l'authenticité et l'intégrité du bien si nous ne voulons pas prendre le risque de porter atteinte à sa valeur universelle exceptionnelle et de perdre le bénéfice du classement au titre de l'UNESCO, qui ne manquerait pas d'avoir des effets sur l'attractivité de Paris et la crédibilité de la France en matière de protection du patrimoine. C'est également ce qui nous a conduits à demander que la restauration de Notre-Dame permette de restituer ce monument dans son dernier état visuel connu avant le sinistre.

Malgré nos désaccords politiques, la défense du patrimoine devrait pouvoir nous rassembler. C'est bien le patrimoine, en tout cas, que le Sénat a eu à cœur de défendre à l'occasion de ses travaux.

Mme Anne Brugnera, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je ne reviendrai pas en détail sur les dispositions du projet de loi dont le thème – la sauvegarde du patrimoine – participe d'une unité de vue entre nos deux chambres. Nous avons tous eu à cœur, députés comme sénateurs, de travailler à l'amélioration d'un texte qui a vocation à sauvegarder un édifice qui constitue à la fois un chef d'œuvre de l'art sacré, un monument national ainsi qu'un témoignage de notre civilisation.

Ce projet de loi entend organiser la solidarité nationale au bénéfice non seulement de Notre-Dame de Paris mais aussi des métiers de l'excellence, de la conservation, de la restauration, de l'art et de l'artisanat.

Les députés ont apporté plusieurs amendements au projet de loi, à commencer par l'ordre des mots de son titre afin que la restauration procède de la conservation.

À l'article 2, qui définit la destination de la souscription nationale, les députés ont souhaité mettre en avant l'excellence de notre savoir-faire en précisant que la collecte bénéficiera à la formation initiale et continue des professionnels concernés par les travaux.

L'examen du texte a également été l'occasion d'assurer une certaine transparence tant dans la collecte des fonds que dans leur utilisation, à travers l'introduction des conventions entre collecteurs et bénéficiaires à l'article 3, ou via la remise de deux rapports aux articles 5 bis et 7.

L'article 8 a aussi été amendé à notre initiative afin d'instituer un comité scientifique placé auprès du président de l'établissement public de l'État chargé des travaux de restauration.

Divers autres amendements ont enfin permis d'améliorer la rédaction de l'article 9 qui, au sortir de l'examen en première lecture par notre assemblée, constitue le point d'équilibre que nous souhaiterions maintenir.

Avant d'achever mon intervention, j'aimerais tout particulièrement insister sur le caractère dual d'un texte qui combine un temps court et un temps long. Ce projet procède à des mesures d'urgences destinées à protéger l'édifice ou à sécuriser l'afflux des dons nationaux comme internationaux. Le texte entend aussi répondre à l'enjeu du temps long nécessaire à l'entreprise de restauration tout en fixant un objectif ambitieux d'un chantier d'une durée de cinq ans.

L'urgence se justifie car il faut sécuriser le site. Les diagnostics sont encore loin d'être posés. Il y a aussi urgence à sécuriser l'afflux de dons.

M. David Assouline, sénateur. – Le groupe socialiste du Sénat rejoint les propos de notre présidente sur le fait que le dépôt d'un tel projet de loi n'était pas indispensable. Cependant, dans le but de ne pas rompre l'unité nationale autour de Notre-Dame, nous avons adopté un esprit constructif.

Malheureusement, un article déséquilibre l'ensemble, faisant d'une loi qui devait être exceptionnelle une loi d'exception. L'article 9 déroge en effet à l'ensemble des règles qui fondent notre droit de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement. Ce matin, la presse a révélé qu'un enfant habitant à proximité de la cathédrale présente un taux anormalement élevé de plomb dans le sang... C'est dire que le droit de l'environnement sera particulièrement important pour ce chantier.

Par ailleurs, je ne suis pas tout à fait d'accord avec le président Studer lorsqu'il évoque un désaccord politique majeur sur l'article 9. Le ministre n'a rien opposé sur le fond, assurant qu'il ne comptait pas utiliser l'ensemble de ces dérogations. Dans ce cas, c'est un fait du prince, ce que nous n'acceptons pas. Le travail des experts du patrimoine, qui s'inscrit dans un corpus juridique, ne doit pas être balayé.

Cependant, puisque la majorité à l'Assemblée nationale s'accroche à cet article 9, le consensus est impossible.

Si nous partageons l'intention de rendre la cathédrale accessible aux visiteurs le plus rapidement possible, en revanche sa restauration globale en cinq ans n'est pas réaliste.

Enfin, nous avons amélioré le texte, notamment sur la notion de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre et nous espérons que si cette commission mixte paritaire n'aboutit pas, nos bonnes idées seront reprises par l'Assemblée nationale. Pourquoi ne pas élargir enfin, à cette occasion, le périmètre de la restauration aux abords de la cathédrale ? Il s'agit d'une dimension qui manque cruellement dans le texte actuel.

M. Bruno Studer, député, président. – Je précise que je n'ai pas parlé de désaccord politique majeur mais de divergences de vues sur deux rédactions différentes.

Mme Dominique Vérien, sénatrice. – Je ne reviens pas sur les propos de M. Assouline, que je partage. Le Conseil constitutionnel ne validera pas une habilitation à légiférer par ordonnance permettant des dérogations aussi larges au droit commun.

S'agissant des mesures fiscales, leur date d'entrée en vigueur ne doit pas reposer sur un discours du Président de la République mais sur des dispositions législatives. Nous ne cherchons pas à bloquer ce projet de loi mais au contraire à en assurer la constitutionnalité.

Mme Cathy Racon-Bouzon, députée. – Ce projet de loi propose en effet des mesures exceptionnelles, à la hauteur d'un chantier exceptionnel qui rendra sa superbe à ce bâtiment exceptionnel.

Je ne reviendrai que sur l'article 9, au cœur de nos divergences. Cet article a suscité des craintes que nous avons entendues. Mais il a surtout généré de nombreux fantasmes sur les intentions de l'exécutif. Permettre des dérogations strictement procédurales et étroitement délimitées n'efface en rien la volonté très nette du Gouvernement et de notre majorité de mener un chantier exemplaire avec un très haut degré d'exigence, sans déroger aux principes fondamentaux de la protection du patrimoine et de la santé publique. C'est la raison pour laquelle le groupe La République en Marche tient à la réintégration de l'article 9 dans le projet de loi. Les ordonnances seront soumises au Parlement pour ratification.

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – À la fin de l'examen parlementaire de ce projet de loi, nous entrerons dans le temps long. En attendant, depuis l'incendie, nous sommes dans la précipitation. Certaines annonces faites au lendemain du sinistre doivent déjà être regrettées par leurs auteurs. Trois points ont été largement débattus au Sénat, sur ce texte rédigé dans l'urgence :

- un trouble sur le parti architectural qui risque d'être pris ; les sénateurs souhaitent que la cathédrale soit reconstruite à l'identique, au moins visuellement – et pour ma part je souhaiterais qu'elle soit identique y compris dans les matériaux employés ;

- l'opportunité de la création d'un établissement public dédié alors que le Premier ministre publiait, dans le même temps, une circulaire visant à réduire le nombre d'organismes publics et qu'il existe déjà un établissement public

- l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) – en charge de la maîtrise d'ouvrage publique des équipements culturels et des monuments nationaux ;

– des interrogations fortes sur l'article 9 alors que les travaux de mise en sécurité ont déjà commencé et que les dérogations d'ores et déjà permises par la loi semblent suffisantes ; nous ne prêtons pas de mauvaises intentions au ministre de la Culture mais nous exerçons notre pouvoir qui est de faire la loi.

J'ai peu d'espoir de vous convaincre mais je suis heureux qu'un amendement sénatorial, qui prévoit la consultation de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture, ait été accepté avec « enthousiasme » par le ministre.

Mme Brigitte Kuster, députée. – Je salue le travail des sénateurs. Le groupe Les Républicains se reconnaît dans les amendements adoptés par le Sénat. Le souhait de supprimer l'article 9 transcende les partis et devrait faire réfléchir la majorité. Certains jugent nos craintes excessives mais nous devons avoir conscience de nos responsabilités, notamment dans le contexte où un taux anormalement élevé de plomb vient d'être mesuré chez un enfant du quartier.

En ce qui concerne la publicité qui pourrait être affichée autour du chantier, ce n'est pas à la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de décider. Nous avons adopté une loi d'exception pour les Jeux olympiques et paralympiques, alors pourquoi nous dessaisir cette fois ? J'espère que le Gouvernement sera moins hermétique lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur. – Ce projet de loi comporte un certain nombre de « bizarreries » juridiques, telle que la date de la souscription nationale, qui mériteraient d'être résolues en nouvelle lecture. Le droit fiscal est, comme vous le savez, très précis et les dons en ligne sont pris en compte à la date à laquelle ils ont été réalisés. Beaucoup de dons ont été faits le soir même de l'incendie. Or, le texte prévoit d'ouvrir la souscription nationale à compter du 16 avril. Pour répondre à cette rupture d'égalité, il nous a été indiqué que les services fiscaux, dans les faits, ne respecteraient pas la date fixée par la loi et tiendraient compte des dons réalisés le 15 avril même... Dans ce cas, autant l'écrire dans la loi ! Cela créerait, dans le cas contraire, une rupture d'égalité susceptible de conduire à des contentieux. En outre, de nombreux donateurs ont déjà indiqué aux fondations leur volonté de retirer leurs dons si leur volonté n'était pas respectée. De la même façon, nous avons souhaité entériner la création de l'établissement public, tout en précisant qu'il serait dissous à compter de l'achèvement des travaux, afin de ne pas créer de précédents.

Mme Constance Le Grip, députée. – S'agissant de l'article 9, les députés du groupe Les Républicains ayant vivement souhaité sa suppression, je ne peux que saluer la sagesse de nombreux sénateurs qui, issus de plusieurs familles politiques, ont procédé à cette modification.

En ce qui concerne l'article 8, les précisions apportées par le Sénat sont très intéressantes. Nous étions sceptiques face à la création d'un établissement public. Mais, face au caractère inéluctable de celle-ci, nous avons, dans un esprit constructif, soulevé de nombreuses questions. L'imprécision des réponses qui nous ont été apportées par la majorité et le Gouvernement, tant en ce qui concerne son statut que ses missions, nous a inquiétés. C'est pourquoi nous accueillons de façon très favorable les précisions apportées par le Sénat relatives au caractère administratif de cet établissement public et à la composition de son conseil scientifique. Nous serons donc attentifs à ce que les apports du Sénat soient conservés au cours de la nouvelle lecture.

M. Bruno Studer, député, président. – Madame la vice-présidente, madame et monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, mes chers collègues, après cette discussion générale, il ne semble pas utile de poursuivre plus avant nos travaux, les options défendues par nos deux assemblées étant manifestement inconciliables.

Je vous propose donc, avec regret, de constater l'échec de notre commission mixte paritaire à s'accorder sur un texte commun.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente. – Dont acte !

Nous serions probablement, au plan numérique, susceptibles de retenir une version assez conforme à celle adoptée par le Sénat ; mais nous serions alors dans l'incapacité de faire adopter un tel texte dans nos chambres respectives.

Le Sénat a pourtant souhaité se montrer constructif, car il partage avec les députés le souhait de répondre à l'élan de générosité collectif et de faire en sorte que les travaux soient menés dans les délais les plus brefs possibles. Le délai de cinq ans doit ainsi constituer un symbole et un objectif, non un impératif, ce chantier ayant vocation à perdurer dans le temps, même si certaines parties de l'édifice pourraient être ouvertes au public avant son achèvement.

Nous avons travaillé à l'amélioration du texte, afin de réparer les bizarreries juridiques et les flous qu'il comporte. S'agissant des dérogations, il faudra prendre garde au précédent qu'elles pourraient constituer : nous savons, en tant qu'élus du territoire, que des collectivités ou des propriétaires privés de monuments historiques pourraient dès demain s'en revendiquer.

Ces dérogations constituent par ailleurs, à mon sens, un très mauvais signal, alors que nous sommes regardés depuis le monde entier pour avoir inspiré de nombreuses législations nationales relatives à la protection du patrimoine, notamment universel.

Notre débat dépasse largement le cadre parlementaire : les experts, les conservateurs, les associations, les entrepreneurs sont tous concernés. Tout en demeurant constructifs, nous alertons sur les menaces et les risques de ce projet de loi qui échappe en réalité au Parlement. Je regrette que ce qui aurait pu être un objet de consensus national ne le soit pas. Mais nous suivrons attentivement l'évolution de ce chantier.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.

La réunion est close à 17 h 45.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE**Jeudi 23 mai 2019****- Présidence de M. Franck Montaugé, président -***La réunion est ouverte à 11h30.***Audition de Mme Claire Landais, secrétaire générale du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), de M. Julien Barnu, conseiller pour les questions industrielles et numériques, et de M. Gwenael Jezequel, conseiller pour les relations institutionnelles**

M. Franck Montaugé, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Madame la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, Claire Landais. Elle est accompagnée ce matin de Julien Barnu, conseiller pour les questions industrielles et numériques, et de Gwenael Jezequel, conseiller pour les relations institutionnelles.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité ; levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Claire Landais, M. Julien Barnu et M. Gwenael Jezequel, prêtent serment.

Placé auprès du Premier Ministre, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) est chargé aussi bien d'anticiper les risques et les menaces, que de suivre les questions de relations internationales, préparer les réponses aux crises, et assurer la cyber défense entre autre. C'est un organisme interministériel – vous nous l'expliquerez.

Il a également présenté en février 2018 la revue stratégique de cyberdéfense, sous l'égide de votre prédécesseur, Louis Gautier, qui s'appuyait notamment sur une étude prospective à l'horizon 2030, « Chocs futurs », passant au crible les impacts des transformations et ruptures technologiques sur notre environnement stratégique et de sécurité.

Pour toutes ces raisons, il nous a semblé essentiel de vous entendre au début des travaux de notre commission d'enquête. Je crois savoir que vous avez réalisé en vue de cette audition un réel travail conceptuel sur la souveraineté numérique, je vous propose de nous le présenter avant d'engager le débat.

Mme Claire Landais, Secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale. – Les réflexions que je vais vous présenter sont le fruit d'un travail collectif. Pour avoir une vision globale d'ensemble sur notre souveraineté numérique, nous avons besoin de connaissances techniques pointues de certains secteurs, les personnes qui m'accompagnent aujourd'hui en témoignent. Je vous propose de vous livrer notre vision des grands enjeux de

la souveraineté numérique et de répondre à toutes vos interrogations sur la manière dont le SGDSN, acteur de coordination, intervient sur cette problématique.

La souveraineté numérique – c'est-à-dire notre capacité à rester maître de nos choix, de nos décisions et de nos valeurs dans une société numérisée – recouvre trois aspects complémentaires.

Première composante, la souveraineté *à l'ère numérique* : comment préserver les composantes traditionnelles de notre souveraineté, dans un contexte où le numérique remet en question les monopoles régaliens, parce qu'il crée des acteurs de substitution ou parce qu'il fragilise les outils des activités monopolistiques régaliennes ?

Deuxième dimension, la souveraineté *dans l'espace numérique* : comment conserver notre capacité autonome d'appréciation, de décision et d'action dans le cyberspace ? C'est la thématique abordée par la revue de cyberdéfense que vous évoquiez dans votre propos introductif ;

Enfin, troisième enjeu, la souveraineté *des outils numériques* : comment maîtriser nos réseaux, nos communications électroniques et nos données, publiques ou personnelles ?

Comment, d'abord, préserver les composantes traditionnelles de notre souveraineté, dans un contexte où le numérique remet en question les monopoles régaliens ?

Les nouvelles technologies ont progressivement permis à des acteurs privés de rivaliser avec les États, en assumant des fonctions faisant historiquement et sans conteste jusqu'alors l'objet de monopoles régaliens. Cette tendance est en partie irréversible, ce qui ne signifie pas qu'il faille renoncer à en organiser les modalités. Chaque État se voit ainsi conduit à arbitrer entre les attributs de souveraineté qu'il choisit de préserver en priorité, et ceux qu'il peut accepter de déléguer à la sphère privée, le cas échéant de façon encadrée.

Je n'évoquerai pas devant vous l'attribut régalien, pourtant historiquement important, que constitue le privilège de battre monnaie ni sa remise en cause par les cryptomonnaies, du type *Bitcoin*, car nous dépasserions de beaucoup le champ de compétence du SGDSN.

Parmi ces grands monopoles régaliens aujourd'hui contestés, citons d'abord l'identification officielle, le privilège d'authentifier les personnes. Les États ne sont aujourd'hui plus, de fait, les seuls à pouvoir délivrer des titres attestant de l'identité de quelqu'un : de grands acteurs privés comme les réseaux sociaux, au premier rang desquels Facebook –avec *Facebook Connect* –, jouent dorénavant le rôle de fournisseurs d'identité. Les services d'authentification qu'ils proposent sont déjà largement utilisés, à ce stade par des sites Internet privés et pour des utilisations non sensibles. Le risque est réel que, sans réponse des États, de telles solutions puissent, à moyen terme, devenir de fait les identités numériques d'usage, évinçant le rôle des pouvoirs public.

L'Europe et la France ont apporté d'ores et déjà certaines réponses : La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoit ainsi d'encadrer la fourniture d'identité numérique par le secteur privé, une identité numérique étant présumée fiable uniquement si elle répond à un cahier des charges établi par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Sont également développés, d'une part, un service d'authentification national – la plateforme *FranceConnect* conçue par la direction

interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) –, et d'autre part une identité numérique souveraine – via le projet ALICEM (Authentification en ligne certifiée sur mobile) du ministère de l'Intérieur –, en cours d'évaluation par l'ANSSI. Enfin, au niveau européen, a été introduit un cadre juridique commun, avec le règlement adopté en 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, dit « eIDAS », qui prévoit la reconnaissance entre les États membres et l'interopérabilité des méthodes nationales d'identifications numériques.

Autre monopole régalién par excellence, celui de la violence légitime : attaquer et défendre. Face à une menace cyber qui ne cesse de croître, certains acteurs, essentiellement étatsuniens, remettent en cause le monopole des États dans l'usage de la violence légitime. Se fondant sur une interprétation discutable du droit à la légitime défense dans l'espace cyber, qui n'est pas la nôtre, ils font la promotion d'une doctrine offensive de réponse aux attaques, autorisant une riposte par les acteurs privés eux-mêmes (« hack back ») qui va au-delà de la simple protection de leurs propres systèmes d'information, autorisant par exemple des intrusions dans les systèmes adverses pour les détruire. Les risques que voit la France à une telle légalisation de pratiques dans certains pays et à leur diffusion au niveau international sont bien réels : risque d'erreur d'attribution, d'abord, car face à la difficulté pour obtenir une identification fiable de l'origine de l'attaque – et à ce titre, une action de riposte non encadrée pourrait prendre pour cible un tiers innocent ; risque de dommage collatéral et de riposte incontrôlée, d'autre part, de nature à aggraver l'instabilité du cyberspace.

Dans ce contexte, la France a choisi de maintenir l'interdiction actuellement en vigueur de cette pratique en droit français et de prôner activement son interdiction au niveau international. Ainsi, l'Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace, rendu public par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères le 12 novembre dernier au Forum de Paris sur la Paix, et soutenu par le Président de la République à l'occasion de son discours à l'UNESCO devant le Forum sur la gouvernance de l'Internet, a été l'occasion de réaffirmer le monopole étatique de la violence légitime. Cette initiative se décline aujourd'hui de façon opérationnelle dans différents fora, notamment à l'OCDE et à l'ONU.

Dernier attribut régalién contesté : assurer la sécurité intérieure. Il s'agit là moins de lutter contre la substitution d'acteurs privés que de répondre à l'affaiblissement des outils de l'action régaliénne. L'efficacité de nos services d'enquête judiciaire et de renseignement repose dorénavant sur des technologies numériques pour lesquelles les offres nationale et européenne sont lacunaires, ce qui nous conduit à dépendre d'offres étrangères, par exemple pour le traitement de données massives et l'acquisition de capacités vulnérabilités informatiques. Il est donc essentiel que l'État travaille de concert avec l'industrie pour faire émerger des solutions nationales ou européennes. Il nous faut, en outre, pouvoir correctement faire face à l'évolution constante des normes et des outils technologiques, par exemple dans le domaine de la surveillance légale des communications pour ne pas être pris de court par le développement des réseaux 5G.

Deuxième aspect de la souveraineté numérique : Comment conserver notre capacité autonome d'appréciation, de décision et d'action dans le cyberspace ? Ce second volet de notre souveraineté numérique concerne le maintien de la capacité de l'État et, dans un certain sens, de nos entreprises et citoyens, à disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action dans le cyberspace.

En ce qui concerne l'État, la France a fait le choix de conserver une autonomie de décision en matière de défense et de sécurité du cyberspace. Atteindre cet objectif repose sur une capacité souveraine à détecter les attaques informatiques qui affectent l'État et les infrastructures critiques – je pense aux opérateurs d'importance vitale (OIV), notamment. À ce titre, l'ANSSI développe ses propres systèmes de détection pour la supervision des administrations, et ses travaux ont permis de faire émerger des solutions industrielles de confiance pour la France au profit des entreprises. L'agence a ainsi qualifié en avril 2019 les sondes de détection de deux industriels français.

En outre, nos capacités nationales de détection ont été significativement renforcées par la loi de programmation militaire pour 2019-2025. Ses dispositions permettent aux opérateurs télécoms de mettre en œuvre des dispositifs de détection au sein de leur réseau pour mieux repérer les attaques informatiques, autorisent l'ANSSI à donner à ces opérateurs des marqueurs ou signatures d'attaques informatiques pour les aider à les repérer, et ont ouvert la voie au déploiement de sondes par l'agence en cas de risque pour les systèmes informatiques de l'État, d'opérateurs d'importance vitale ou d'opérateurs de services essentiels.

Enfin la France souhaite garder une capacité souveraine à attribuer les cyberattaques. Développer et maintenir une telle capacité est un choix d'engagement majeur, qui implique de ne pas dépendre de certains de nos grands partenaires. Au vu des investissements nécessaires, la maîtrise de telles capacités ne sera accessible à terme qu'à un nombre très limité de pays qui auront fait le choix stratégique de les détenir. La France a bien l'intention d'en faire partie.

La France développe une doctrine nationale de découragement et de réaction dans le cyberspace. Elle repose sur une méthode nationale d'évaluation de la gravité d'une cyberattaque et un schéma de classement des cyberattaques qui intègre toute la palette des outils et normes mobilisables – et cela implique de faire se parler des acteurs de cultures parfois différentes. La réponse peut passer par la judiciarisation, se traduire par une attribution publique (« *name and shame* » en vue d'un impact réputationnel), voire – dans la mesure où il n'est pas exclu qu'une cyberattaque puisse atteindre le seuil de l'agression armée au sens de l'article 51 de la Charte des Nations Unies – par la mobilisation de capacités offensives dans le milieu cyber comme dans les autres milieux. Ce dernier point relève principalement du ministère des armées, et je renvoie au discours de Mme Florence Parly en février dernier. L'arme cyber est aujourd'hui pleinement intégrée parmi les capacités opérationnelles des armées et fait l'objet d'une doctrine qui encadre son emploi dans les opérations militaires sur les théâtres d'opération extérieurs, dans le respect du droit international.

Fruit également de la revue cyber et de la réflexion sur la gouvernance, l'articulation entre dimensions défensive et offensive obéit à une doctrine qui donne la priorité à la première, tout en privilégiant le dialogue entre acteurs responsables des deux chaînes.

La France promeut, enfin, à l'international sa vision selon laquelle le droit international est applicable au cyberspace et l'attribution publique reste une décision politique qui relève de la souveraineté et ne peut donc être déléguée à une organisation internationale. Dans ce domaine, notre pays souhaite garder la main.

Pour nos entreprises, il s'agit de préserver une capacité à innover dans un contexte d'hégémonie des géants américains du numérique – mais nous sommes là sur des questions hors du champ de compétence SGDSN.

L'autonomie d'appréciation et de décision de nos citoyens passe par la préservation de la sincérité du débat démocratique, face au phénomène émergent de manipulation de l'information par des puissances étrangères. Le rôle de la société civile reste essentiel, l'État pouvant fournir des outils pour lutter contre ces manipulations, notamment en période électorale. L'Union européenne a créé un réseau d'alerte en ce sens à l'occasion des élections.

Troisième aspect de la souveraineté numérique : Comment maîtriser nos réseaux, nos communications électroniques et nos données ? Notre souveraineté numérique passe en effet par notre capacité à protéger nos réseaux de télécommunication – et les données qui y transitent – des actions d'espionnage et de sabotage.

En matière de sécurité et de résilience des réseaux, des dispositions législatives existent déjà, dans notre code pénal notamment. Celles figurant aux articles R. 226-1 et suivants permettent un contrôle des équipements qui constituent le cœur des réseaux, pour préserver l'impératif de la protection de la vie privée et du secret des correspondances. Les demandes sont aujourd'hui instruites par l'ANSSI. Toutefois, au regard de l'importance croissante prise par les réseaux mobiles, notamment par la 5G et les nouveaux usages qu'elle permettra dans un futur bien plus proche que prévu, il paraît nécessaire d'apporter rapidement des évolutions au cadre juridique actuel, tant dans ses modalités que pour consacrer une finalité de protection de la sécurité nationale. Nous souhaiterions dès lors que puisse être soumise à autorisation préalable du Premier ministre – déléguée au SGDSN après instruction par l'ANSSI – l'exploitation de certains équipements des réseaux mobiles pour les opérateurs télécoms qui sont opérateurs d'importance vitale. Un amendement en ce sens avait été déposé, sans suite, dans la loi « PACTE », dispositions désormais reprises par une proposition de loi en cours d'examen devant le Parlement.

La protection des réseaux passe également par celle de nos câbles sous-marins, essentiels dans l'architecture des réseaux actuels. La problématique de la résilience se double d'un enjeu d'attractivité pour notre territoire, et nos réflexions en la matière mobilisent plusieurs départements ministériels, afin que nous soyons compétitifs, notamment en termes de normes et d'interconnexions.

En matière de protection des données et des communications, les exigences sont graduées, dans une logique de cercles concentriques. Au cœur, pour les données et communications classifiées, nous devons viser une obligation de résultat, garantissant leur protection contre des attaques ciblées des adversaires les plus compétents. Cette ambition implique la maîtrise nationale de certaines technologies, au premier rang desquelles le chiffrement des communications. La France possède dans ce domaine une industrie de confiance, apte à fournir des équipements de très haut niveau de sécurité.

Pour le champ médian des données et communications sensibles, des exigences impératives doivent pouvoir être fixées, sous forme de label de l'État.

Cette déclinaison en plusieurs sphères s'applique pleinement à la question du cloud. Ainsi, pour ses données stratégiques classifiées, l'État aura recours exclusivement à un cloud interne. En revanche, pour d'autres données publiques et pour les besoins des entreprises, la qualification des clouds par l'ANSSI permettra d'identifier les offres qui apportent des garanties suffisantes vis-à-vis des risques tant techniques et que juridiques. Les entreprises doivent elles-mêmes faire l'effort de segmenter leurs données en fonction de leur caractère stratégique ou sensible.

Sur cette question du cloud, notre environnement juridique mérite également d'être adapté au rapport de force qui s'engage actuellement avec certains de nos partenaires tentés par une application extraterritoriale de leur droit. Dans la perspective de tels conflits de normes, il est essentiel pour rester crédibles de pouvoir leur opposer des outils comme le règlement général sur la protection des données (RGPD) ou une « loi de blocage » renouvelée. Ces textes normatifs auront, d'une part, un effet incitatif dans les négociations qui doivent s'engager entre États et, d'autre part, un effet dissuasif sur les sociétés étrangères concernées, exposées au risque d'être en infraction avec nos normes.

M. Stéphane Piednoir. – Dans ce champ cyber très concurrentiel, où les *hackers* ont toujours un temps d'avance, comment s'assurer de conserver les meilleures compétences et d'attirer les talents ?

M. Jérôme Bascher. – Dans le monde physique, en cas d'incident, les États n'hésitent pas à nommer la provenance d'un navire ou d'un avion étranger violant l'intégrité du territoire national. Pourquoi une telle discrétion en cas de cyber-attaques ? De mémoire, il y a deux ans, seule la Finlande a identifié publiquement le grand pays voisin source, selon elle, d'une telle attaque...

M. Rachel Mazuir. – Quelques remarques seulement. Concernant d'abord l'ANSSI – que je connais bien pour avoir été, avec mon collègue Olivier Cadic, co-rapporteur délégué sur le volet cybersécurité lors de l'examen de la loi de programmation militaire pour 2019-2025 – personne ne peut dire, hélas, que l'agence ait aujourd'hui trop de moyens, même si je note les engagements du Président de la République en la matière !

Je relève aussi dans vos propos la particulière difficulté des opérations d'attribution des cyberattaques : c'est un processus complexe et bien long. J'ai le sentiment qu'une réponse plus vigoureuse reste indispensable en la matière. Nous ne sommes pas épargnés, nous avons tous entendu parler de la dernière en date, qui concernait la plateforme du service « ARIANE » du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

S'agissant de l'articulation nécessaire entre moyens défensifs et offensifs, je note que les premiers existent bien, alors que les seconds me semblent moins performants.

M. Hugues Saury. – Tout en faisant le constat de la grande intelligence de nos systèmes d'attaque et de défense cyber, n'y a-t-il pas un paradoxe à ce qu'ils passent tous par des câbles sous-marins – notamment ceux au large de Djibouti – constituant ainsi autant de points de faiblesses et de dépendances dans le système ?

Mme Claire Landais. – Concernant la concurrence dans le recrutement des talents, le principal obstacle reste, du point de vue de l'État, un problème de salaire. Nous souffrons souvent de la comparaison avec le privé pour conserver nos ingénieurs et les profils industriels qui nous intéressent. Une réflexion est cependant en cours, vous le savez, sur l'évolution du droit de la fonction publique, qui devrait nous donner ces capacités de souplesse nécessaires aux recrutements dans un secteur particulièrement tendu. La DINSIC a récemment diffusé une circulaire qui rappelle la panoplie des outils de recrutement déjà utilisables. Ne négligeons pas non plus l'attrait du drapeau et la renommée de l'ANSSI, dont la réputation d'excellence permet de recruter les meilleurs éléments. Le passage par l'agence reste pour beaucoup une garantie ultérieure de reconversion ou de passerelle réussie dans le privé.

Concernant les moyens de l'ANSSI, je partage votre diagnostic, tout en constatant que la trajectoire d'emploi est positive. Mettre des moyens dans la cyberdéfense est une priorité assumée de l'État.

La discrétion dans l'attribution des cyberattaques et la faible publicité qui leur est ainsi donnée tient d'abord, à la difficulté technique inhérente au mécanisme d'identification des responsabilités. La méthode reste celle du faisceau d'indices, et l'entraide judiciaire est compliquée, soit par mauvaise volonté, soit tout simplement par manque de compétences techniques de certains pays. Sans jamais s'interdire de donner un caractère public à l'attribution, le mécanisme est jusqu'à présent pas ou peu utilisé car il est mis en balance avec l'efficacité réelle des messages passés à titre confidentiel. Dans une matière aussi délicate, rendre public un nom c'est aussi prendre le risque de figer les positions et de compliquer l'engagement d'un dialogue. Mais je peux comprendre la frustration des parlementaires et du public face à cette apparente réserve dictée par l'efficacité.

Concernant le bon équilibre de nos moyens entre les dimensions défensives et offensives, une même discrétion rend peut-être ici moins visible l'ampleur des ressources déployés dans la seconde catégorie. La loi de programmation militaire prévoit bien des engagements sur ce point, rappelés encore récemment par la ministre. Le modèle français prévoit à cet égard une séparation spécifique entre les deux chaînes, qui doivent être bien articulées.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Madame la secrétaire générale, vous avez une formation de juriste, vous êtes conseillère d'État, vous savez donc que l'autorité de l'État s'exerce sur un territoire défini par des frontières, sur lequel vivent des citoyens, et qui est doté du monopole de l'usage de la force pour trancher un éventuel conflit ou pour protéger sa population. Dans l'espace numérique, y a-t-il des frontières et avez-vous le sentiment que l'État soit en mesure de les définir ? Les entreprises ne peuvent-elles pas aujourd'hui être tentées d'organiser leur riposte et donc de priver l'État du monopole de la force pour trancher un conflit ? En somme, c'est l'assise traditionnelle de la souveraineté qui est sérieusement ébranlée dans l'espace numérique, qui est virtuel et insaisissable.

Mme Claire Landais. – L'ère numérique fragilise effectivement ces monopoles régaliens. Des acteurs privés peuvent aujourd'hui se substituer à l'État ou, à tout le moins, le concurrencer en se dotant parfois plus facilement ou plus rapidement que lui, des outils classiques de la souveraineté.

Les frontières sont à repenser mais peuvent être reconstituées. Je parlais des cercles concentriques, qui vont du plus au moins sensible. C'est aussi à l'État de repenser ces frontières logiques, au-delà des frontières physiques. Certains sont capables de penser au-delà de leur sphère normale d'influence et de juridiction. On pense notamment à l'extra territorialité de la législation. Il nous – Français et plus probablement Européens – faut également savoir recréer des frontières. Par ailleurs, certains États ont su se fermer au monde numérique extérieur. C'est donc possible, mais je ne suis pas certaine que ces États soient porteurs de modèles que nous souhaiterions suivre. Le numérique n'est donc pas exclusif de capacités de souveraineté, y compris robustes, si ce n'est autoritaires.

Je vous rejoins en revanche parfaitement sur le monopole de la violence légitime. Les acteurs privés pourraient en effet se faire justice eux-mêmes, en pénétrant dans les systèmes d'information de l'attaquant pour aller détruire l'origine de l'attaque, prenant le risque de se tromper d'attaquant ou de générer des dommages collatéraux, pour reprendre les

termes du droit international humanitaire - qui s'applique bien au monde numérique -, avec des risques d'effets de bord si ce n'est d'effet boomerang. D'où l'idée que l'État doit garder ce monopole de la violence légitime.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Pensez-vous que le lieu de stockage des données constitue un trait d'union entre la souveraineté traditionnelle des États et la réalité numérique ? Le support matériel est-il le point d'ancrage permettant à un État de faire usage de ses prérogatives de souveraineté ?

Mme Claire Landais. – Le régime applicable au mode de stockage des données est évidemment important. Cela se constate dans la stratégie de *cloud* de l'État, qui conduit à stocker les données protégées par le secret de la défense nationale dans un *cloud* interne à l'Etat. Mais on ne peut pas imposer à certains acteurs privés un mode de stockage sans leur offrir des solutions industrielles qui répondent à leurs besoins. On sait que le stockage est aujourd'hui moins important que les services qui y sont liés, lesquels sont offerts par des géants du numérique en face desquels, actuellement, nous ne disposons pas nécessairement de concurrents potentiels. Nous réfléchissons très activement aux voies et moyens de faire émerger des solutions associant stockage, hébergement et services. C'est un préalable avant d'envisager de recourir à des modes d'action plus autoritaires, tels que les régimes des opérateurs d'importance vitale ou des opérateurs de services essentiels. La loi de programmation militaire de 2013 et la transposition de la directive *NIS (Network and Information System Security)* sont autant de jalons récents dans notre histoire, où les pouvoirs publics ont considéré que le moment était venu d'imposer à des opérateurs critiques certaines obligations en termes de sécurité physique ou logique de leurs systèmes d'informations. On ne peut envisager le recours à ce type de solutions que si l'on est certain que ces acteurs disposent de solutions industrielles qui leur permettent de ne pas en pâtir.

M. Laurent Lafon. – Y a-t-il eu des tentatives de perturbation des élections européennes sur les réseaux sociaux ?

Mme Claire Landais. – Je peux vous dire que nous avons nettement progressé sur ce sujet, à travers la mise en place de capteurs et en utilisant tous les réseaux de veille disponibles. Jusqu'à présent, ces derniers étaient dispersés, parfois redondants sur certains aspects et notre dispositif pouvait comporter certains angles morts. Nous avons donc essayé de rationaliser notre vision d'ensemble afin de créer un réseau sans angles mort, d'améliorer nos capacités de détection, et de renforcer nos interactions avec les plateformes en leur signalant les éléments artificiels que nous pouvons repérer, les mettant ainsi en capacité d'en tirer les conséquences. Nous avons donc réellement accru notre sensibilité, notre visibilité et notre capacité à avoir des relais dans le monde de la société civile, des grandes plateformes, pour lutter contre les risques de remise en cause de la sincérité du débat électoral.

M. Jérôme Bascher. – Avez-vous une stratégie pour vous doter d'un réseau de fibre optique indépendant du monde civil ? Sur les équipements actifs, le fait qu'il n'y ait que très peu de fournisseurs dans le monde et qu'ils ne soient pas tous basés en France – ou à Balard ! – pose-t-il problème ? Même question sur la téléphonie car un très grand pays outre-Atlantique érige actuellement des barrières à la pénétration de téléphones chinois qui, parfois, équipent les hauts gradés du ministère des Armées.

Mme Claire Landais. – Le SGDSN est un service du Premier ministre. Nous travaillons évidemment très étroitement avec le ministère des Armées car le Premier ministre est responsable de la défense nationale et, si l'ordonnance de 1959 distingue bien défense

civile et défense militaire, nous travaillons souvent sur des sujets qui exigent d'articuler défense civile et défense militaire.

La protection des communications classifiées correspond bien aux activités du SGDSN, avec, d'une part, le centre de transmissions gouvernementales (CTG), unité militaire gouvernementale logée au sein de notre secrétariat général et, d'autre part, l'ANSSI. S'agissant de la protection des communications relevant du secret de la défense nationale, le besoin de systèmes d'informations qui assurent la confidentialité, la résilience, à travers, par exemple, du chiffrement et des solutions souveraines est essentiel et nous y veillons très sérieusement. Nous menons actuellement une réflexion sur les réseaux de transport, pour lesquels la nécessité d'un réseau dédié distinct du reste du monde de l'internet reste à démontrer. Il est possible aussi de se dire que la résilience et la confidentialité passent davantage par les systèmes d'informations posés sur ces réseaux de transport, ou que ces réseaux de transports soient redondés, voire triplés, voire que sur telle ou telle portion on utilise à la fois du câble et du satellitaire, ou parfois des moyens radios de tel ou tel ministère... Cette réflexion nous conduit à penser que, plutôt que de procéder par cloisonnement et de déployer des réseaux dédiés, il conviendrait de multiplier les capacités, ce qui rejoint ce que nous avons pu évoquer à propos des câbles sous-marins.

M. Franck Montaugé, président. – La nation qui, la première, accèdera à l'ordinateur quantique, aura très probablement une avance sur les autres, notamment sur le chiffrement et le déchiffrement. L'enjeu est considérable. Où en est la recherche française sur ce sujet ? Les moyens qui y sont consacrés sont-ils suffisants ?

Le livre blanc de 2013 avait fixé des objectifs ambitieux en termes de politique de sécurité des systèmes d'information. Y figuraient notamment des obligations d'audit, de cartographie de systèmes d'informations... Votre secrétariat suit-il le développement de ces dispositifs ? Le fait-il pour l'ensemble des entreprises ou uniquement pour certaines filières considérées prioritaires ? Avez-vous des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ? Quel est l'état des lieux ?

M. Rachel Mazuir. – Pouvez-vous évoquer plus précisément les enjeux autour 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 ?

M. Julien Barnu, conseiller pour les questions industrielles et numériques. – La recherche en est encore à un stade très amont en matière d'ordinateur quantique. Il pourra effectivement calculer beaucoup plus vite et donc casser les systèmes de chiffrement. En revanche, les travaux – au niveau international, dans les organismes de normalisation, auxquels l'ANSSI participe activement – sont déjà très avancés sur la définition de nouvelles primitives cryptographiques, c'est-à-dire de nouveaux algorithmes de chiffrement qui permettront même de résister à un ordinateur quantique. La question est aujourd'hui de savoir quand s'effectuera cette bascule des primitives cryptographiques actuelles à ces nouvelles primitives, appelées « post-quantiques » ? Contrairement à la position américaine, qui encourage à basculer très vite sur ces nouvelles primitives, l'ANSSI a plutôt un message de prudence, considérant que les primitives actuelles seront encore résistantes pendant un certain temps, même s'il faut parallèlement réfléchir au calendrier de cette bascule. Nous ne sommes donc pas inquiets sur la capacité du chiffrement à résister aux ordinateurs quantiques. La capacité, de la France, à maîtriser la technologie quantique reste, en revanche, un enjeu majeur de souveraineté technologique et industrielle.

Mme Claire Landais. – La loi de programmation militaire de 2013 a bien tiré les enseignements du Livre blanc de 2013, dans lequel figurait l'idée de contraindre certains acteurs stratégiques à prendre des mesures de protection de leurs systèmes d'informations critiques. Les opérateurs d'importance vitale qui ont, en conséquence, été identifiés, sont des opérateurs publics ou privés dont le fonctionnement est considéré comme essentiel à la vie de la nation. L'ANSSI a été chargée de la rédaction d'une forme de cahier des charges des obligations imposées à ces opérateurs et les a accompagnés dans ce processus. L'approche de l'ANSSI est d'ailleurs très intéressante : parallèlement à l'usage de la contrainte législative et réglementaire, elle a adopté une démarche pédagogique, d'accompagnement des opérateurs – car une mise à niveau de ce type est coûteuse –, via des audits et des inspections, et en répondant aux alertes. Depuis février dernier, s'ajoute aux opérateurs d'importance vitale la catégorie des opérateurs de services essentiels, qui dépasse ce premier cercle, avec davantage de secteurs impliqués, qui se voient imposer certaines obligations. On peut notamment citer le champ de la santé. Nous faisons monter les systèmes d'information de ces opérateurs de services essentiels en compétence et en exigence en termes de sécurité.

M. Rachel Mazuir. – Voyez ce qui s'est passé au Royaume-Uni !

M. Franck Montaugé, président. – La souveraineté peut aussi s'entendre comme prenant en compte l'ensemble des entreprises, au regard de leur productivité, des emplois qu'elles créent, de leur efficacité... sans se restreindre à ces opérateurs d'importance vitale ou de services essentiels. Y a-t-il une politique de sensibilisation de l'ensemble des entreprises sur la sécurité des systèmes d'information ?

Mme Claire Landais. – Les opérateurs d'importance vitale et davantage encore les opérateurs de services essentiels comprennent bien des opérateurs privés.

M. Franck Montaugé, président. – L'Etat se protège-t-il correctement ? Par exemple, quels enseignements tirez-vous de l'attaque de la plateforme Ariane ?

Mme Claire Landais. – Je ne peux pas vous dire qu'on se protège totalement correctement. Le niveau de sécurité est encore assez variable dans la sphère publique. Les investissements sont difficiles à consentir pour des ministères qui, parfois, concentrent leurs moyens sur leurs cœurs de métiers et ont un peu de mal à penser, en tout cas immédiatement, aux enjeux de sécurité. C'est l'enjeu de la revue stratégique de cyber défense, de son suivi et de l'identification d'actions structurantes, de les contraindre à penser en termes de sécurité et à investir dans ce domaine. L'idée de cercles concentriques et d'acteurs pour lesquels toute attaque, exfiltration, compromission de données serait un drame pour la nation, permet de consentir des investissements à un niveau tel qu'on peut être relativement sereins. Mais nous sommes encore en phase de prise de conscience généralisée et de mise en cohérence des investissements.

M. Julien Barnu. – Depuis 2013, la nature de la menace à l'encontre des entreprises a radicalement changé. À l'époque, la plupart des attaques relevaient de l'espionnage, du siphonage discret de données sensibles. L'ANSSI rencontrait alors des difficultés à convaincre les entreprises – qui pouvaient considérer que le risque était davantage couru par l'Etat en raison de la faible sensibilité des données qu'elles hébergeaient – d'investir pour se protéger d'une menace en quelque sorte invisible. Depuis 2015-2016, on est passé à une menace de sabotage, à travers par exemple des « rançongiciels » qui chiffrent l'ensemble des données des entreprises et donc les exposent à des risques de pertes colossales, et même de disparition pour des PME. En conséquence, la perception de la menace cyber a

complètement changé. Les entreprises ne s'interrogent plus sur la question de savoir si elles doivent se protéger, mais plutôt quelle est la meilleure façon de le faire.

La réponse de l'État est organisée en cercles concentriques. Pour les opérateurs d'importance vitale, l'ANSSI impose des règles, très précises et très techniques. Elle accompagne également les autres entreprises, mais à travers la production de guides et de recommandations. L'idée est aujourd'hui de faire en sorte qu'elle étende de plus en plus la certification des produits. Historiquement, elle certifiait principalement des solutions spécialisées en cybersécurité, dorénavant elle certifie des solutions de *cloud*. Demain, nous souhaitons étendre cette certification, en nous appuyant sur le secteur privé et sur des partenaires européens, aux nouvelles solutions numériques, tels que les objets connectés, les solutions virtualisées... L'objectif est de pouvoir classer l'ensemble des solutions numériques en fonction de leur degré de confiance.

M. Franck Montaugé, président. – Comment considérez-vous les normes ISO en la matière ? Disposez-vous d'une évaluation chiffrée au niveau national de ces certifications ?

M. Julien Barnu. – Toutes les règles de sécurité de l'ANSSI sont conformes à ces normes techniques internationales. Nous avons cependant constaté que ce ne sont que des grands principes, une sorte de code de la route de la sécurité informatique désignant ce qui est obligatoire et exigeant de motiver les dérogations. S'agissant des opérateurs d'importance vitale, la démarche consistant à édicter des exigences plus précises, plus techniques, adaptées au secteur car étudiées avec les opérateurs eux-mêmes, nous est apparue plus efficace.

M. Franck Montaugé, président. – Merci de cet exposé très intéressant.

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

La réunion est close à 12 h 50.

Mardi 28 mai 2019

- Présidence de M. Franck Montaugé, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Thierry Breton

M. Franck Montaugé, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Thierry Breton. Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Monsieur Breton, je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Thierry Breton prête serment.

C'est à un double titre que nous vous recevons aujourd'hui. Vous êtes d'abord un chef d'entreprises. Après avoir dirigé Thomson ou France Télécoms, vous êtes actuellement président-directeur général d'ATOS, l'un des fleurons français des services informatiques. La société que vous dirigez a intégré le CAC 40 en 2017 et sa capitalisation boursière atteint aujourd'hui plus de 7 milliards d'euros.

Mais vous êtes également ancien ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. C'est donc également l'homme d'État que nous interrogeons aujourd'hui, car l'objectif de notre commission d'enquête n'est pas seulement de dresser des constats : il est aussi de trouver les voies du renouveau de l'action publique en la matière.

Anticipant la loi « PACTE », vous avez proposé à vos actionnaires une nouvelle « raison d'être » pour ATOS, à savoir contribuer à façonner ce que vous appelez l'espace informationnel. Vous considérez que cet espace, dans lequel les données circulent, sont stockées et sont traitées, vient s'ajouter aux espaces territoriaux, maritimes et aériens. Estimez-vous que la France – ou l'Europe ? – ait les capacités de reconquérir ce nouvel espace, de redevenir pleinement souveraine, alors que la quasi-totalité de la chaîne du numérique, de la technique aux services en ligne, est dépendante des entreprises américaines, et peut-être chinoises demain ? Vous estimez que sans supercalculateurs européens, sans microprocesseurs spécifiques, indispensables à la puissance de calcul considérable que nécessite l'intelligence artificielle, tous les discours légitimes sur notre souveraineté numérique resteront vains. Pouvez-vous étayer ce propos et nous dire quelles sont, selon vous, les briques technologiques nécessaires à la souveraineté numérique de notre pays ?

Enfin, le ministre de l'Économie a annoncé une nouvelle démarche en vue de créer un *cloud* « souverain », à laquelle il a annoncé qu'Atos participerait. Nous savons que les précédentes tentatives en ce sens se sont soldées par un échec, et que les contours de la notion de *cloud* « souverain » ne sont la plupart du temps, pas clairement définis par ceux qui l'utilisent. Que pensez-vous de cette initiative et comment l'entreprise que vous dirigez pourrait y participer ? Le *cloud* n'est-il pas déjà en voie d'être dépassé par les objets connectés et le *edge computing* ?

M. Thierry Breton. – Merci Monsieur le Président. Je suis très heureux de me retrouver au Sénat pour aborder cette question de la souveraineté numérique.

Vous me demandez si la France dispose des moyens de reconquérir ou plutôt de trouver sa place dans l'espace informationnel, en cours de constitution. Il est un des espaces de structuration de l'activité humaine. Il y a eu d'abord l'espace territorial où, pendant des millénaires, on a créé des valeurs et vécu. Puis a émergé l'espace maritime, qu'il a fallu conquérir et organiser et qui a nécessité la mise en œuvre de règles communes contre la piraterie. Ensuite est venu l'espace aérien qu'il a fallu, à son tour, conquérir et organiser. La structuration de chacun de ces espaces a généré des richesses et a impliqué des contreparties d'ordre fiscal. Il y a désormais un quatrième espace, l'espace informationnel. L'activité humaine s'organise désormais dans ces quatre espaces interconnectés aux règles de fonctionnement distinctes.

Plutôt que de le reconquérir, il s'agit de bien appréhender et d'organiser cet espace informationnel qui s'est constitué depuis ces vingt-cinq dernières années. Les pouvoirs publics et les représentants des territoires doivent jouer un rôle dans cette organisation dont l'aboutissement réclamera au moins un siècle. En effet, cet espace, plus dense et complexe de jour en jour, est porteur de dérives, faute d'être organisé et totalement régulé. On y voit ainsi

des fortunes s'y créer de manière très rapide, des injustices s'y commettre et des crimes s'y perpétrer. L'organisation de cet espace est d'ailleurs un sujet dont votre commission s'est emparé légitimement.

La France, comme beaucoup d'autres pays, dispose des moyens de s'approprier cet espace. Une telle démarche relève de sa responsabilité. C'est un élément de la souveraineté : il y a une souveraineté sur l'espace informationnel comme il y a une souveraineté sur les espaces territorial, maritime et aérien. Avant de préciser les moyens de l'organisation de cet espace, il faut, au préalable, le définir en tant que tel. Cet espace informationnel est constitué par les informations que nous traitons et générons. Il a donc une réalité. En 2018, l'espace informationnel de la planète représentait 33 Zettabytes – soit trente-trois mille milliards de milliards d'informations – et devrait atteindre cette année 40 Zettabytes, soit l'équivalent du nombre de grains de sables sur la planète ou encore de soleils dans les 200 000 milliards de galaxies aujourd'hui observables. La progression de cet espace obéit également à la Loi de Moore, selon laquelle les capacités des microprocesseurs sont multipliées par deux tous les dix-huit mois, tandis que les coûts en sont divisés par deux. Ainsi, tous les dix-huit mois le nombre d'informations, créées par l'humanité depuis la nuit des temps jusqu'à nos jours, double, soit, chaque année, une augmentation de 60 % des informations que l'activité humaine crée.

Ces informations sont créées autant par les individus dans leurs activités quotidiennes que les entreprises, en relation avec leurs clients ou dans leurs activités industrielles. ATOS, troisième acteur mondial et *leader* européen en cybersécurité, protège les données de ses clients, les traite, les stocke, processe ces informations ; en d'autres termes organise leur patrimoine informationnel, afin de prévenir les pannes et les agressions. Ces informations sont actuellement gérées soit dans des *data centers* ou centres de données mais aussi dans des *clouds*, – véritables « fermes de données » permettant de mutualiser des équipements afin de baisser les coûts production et de stockage –, qui sont localisés. ATOS est d'ailleurs le premier opérateur européen de *clouds*.

Un autre chiffre me semble intéressant pour vos travaux : aujourd'hui, 80 % des données générées sont stockées à travers le *cloud* – qu'il soit public, hybride, c'est-à-dire privé et public, ou encore privé, c'est-à-dire mis en œuvre par des entreprises exclusivement pour leurs propres opérations multi-sites et de façon fermée – et les centres de données ; les 20 % restant le sont aujourd'hui à l'extérieur, c'est-à-dire par des objets connectés, comme les véhicules équipés de capteurs ou les objets domestiques, comme des *smartphones*. Ces équipements génèrent ainsi des informations avec des capteurs, les traitent localement, et éventuellement les remontent pour faire de la maintenance prédictive. En d'autres termes, ces équipements traitent ces données au plus près du lieu de leur production.

Ces proportions, d'ici 2025, devraient être inversées du fait de l'*Internet of Things* (*IoT*) et de l'*edge computing*, qui correspond à la nécessité d'amener de la puissance de calcul là où sont créées ces données, de façon à pouvoir interagir localement avec des algorithmes d'intelligence artificielle de plus en plus performants et entraînés au préalable grâce aux gigantesques réservoirs de données des *clouds* et des centres de données. Ces nouveaux algorithmes, créés à partir de machines apprenantes (*machine learning*) grâce aux données connectées provenant des centres de données, seront répartis partout, au plus près de la production de ces données, avec 75 milliards d'objets connectés d'ici 2023, soit 10 par habitant de la planète, contre 23 milliards aujourd'hui. Cette accélération sur temps court souligne la pertinence de vos interrogations sur les questions de souveraineté.

Pour les spécialistes, comme ATOS, du traitement et de la valorisation des données, il est possible de créer des algorithmes d'intelligence artificielle ou d'utiliser ceux qui ont été développés par d'autres sociétés. Ainsi, Google a développé Tensorflow qui est le langage de base de l'intelligence artificielle. Au terme de trois années de négociation, ATOS vient d'ailleurs de passer un accord avec Google qui lui permet d'utiliser, de manière séparée, ses algorithmes dans ses propres centres de données, à la demande de ses clients. Ce procédé permet ainsi d'utiliser ces algorithmes tout en évitant le vol de données et en protégeant la cybersécurité de nos clients. Il nous faut ainsi être ouverts sans être naïfs, afin de répondre aux attentes de nos clients.

Si la sécurité des données est essentielle aux entreprises, elle l'est également pour l'État. Comme ministre en charge de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, je m'étais déjà préoccupé de l'économie immatérielle. J'avais, en ce sens, créé l'Agence pour la protection du patrimoine immatériel de l'État, qui existe encore. En effet, les données du patrimoine immatériel sont multiples et doivent être protégées. Sans doute pourriez-vous attirer l'attention du ministère de l'Economie et des Finances sur l'importance des activités de cette agence.

L'État doit ainsi s'interroger sur les données qui relèvent exclusivement de sa souveraineté et distinguer celles qui doivent être partagées pour créer de la valeur notamment. En effet, dans cet espace informationnel, certaines données ne peuvent absolument pas être partagées, tandis que d'autres peuvent être échangées. Contrairement à l'Europe, les États-Unis et la Chine possèdent des réservoirs homogènes de données considérables qui ont permis l'émergence des GAFA. C'est grâce à l'exploitation de ces données, à l'aide de technologies relativement simples, que des géants du numérique ont pu émerger dans ces pays-continent.

La difficulté provient du fait que ces données sont souvent utilisées sans le consentement de leurs utilisateurs. Ce qui pose la question de savoir comment définir la propriété des informations – comment établir un cadastre – au sein de ce nouvel espace informationnel. La spécificité européenne, comme l'illustre le règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD), consiste à promouvoir la protection de l'individu. S'il s'agit d'un début de cadastre, encore faudrait-il l'appliquer uniformément au sein des différents pays européens afin d'éviter la création de barrières ! Par ailleurs, la mise en œuvre de cette réglementation, dont j'ai soutenu l'adoption, est quelque peu détournée par les utilisateurs qui acceptent d'accéder aux services, sans prendre le temps de lire les conditions générales d'utilisation. On se donne certes bonne conscience, mais au final, nos données partent n'importe où et ce, avec notre consentement ! Il faut ainsi réexaminer les dispositifs en vigueur, l'harmonisation européenne ne me paraissant pas, pour l'heure, tangible.

Parallèlement, conformément à l'idée du *Free Flow of Data* promue par la Commission européenne, certaines données, notamment les données industrielles qui ne sont pas stratégiques, doivent pouvoir circuler, de manière à créer – comme aux États-Unis et en Chine – des réservoirs de données et nourrir des algorithmes qui fourniront les applications de l'intelligence artificielle de demain. Ces algorithmes seront ainsi définis avec les spécificités propres à l'Europe, ce qui nous dispenserait d'utiliser des algorithmes disponibles sur étagère développés par d'autres acteurs et qui pourraient s'avérer porteurs de risques (virus, portes dérobées...).

Que faire pour développer et maintenir cette souveraineté ? En Europe, nous avons la chance d'avoir ATOS, qui est l'un des grands fabricants mondiaux de

supercalculateurs qui se répartissent désormais entre la France, la Chine et les États-Unis. Aux États-Unis, Cray a récemment été rachetée par HP. ATOS aurait souhaité pouvoir procéder à cette acquisition mais la « main invisible » en a décidé autrement, comme auparavant sur SGI.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Le Gouvernement des États-Unis, en particulier le *Department of Defense* (DoD) ?

M. Thierry Breton. – J’ai prêté serment, je n’ai pas d’informations sur cet aspect de la transaction, je ne peux donc pas répondre à cette interrogation. Toujours est-il qu’HP est l’un des grands constructeurs. IBM est également présent sur le marché des processeurs ou *Power PCs*, mais ceux-ci sont loin de constituer le standard technologique aujourd’hui. ATOS – qui est l’équivalent européen d’HP – fournit, de son côté, les principales administrations européennes et nationales, dans le domaine de la défense, du renseignement, ainsi que des centres de recherches et des centres académiques. Notre société vient également d’être choisie par le Gouvernement indien. L’Europe est donc dotée de capacités importantes en la matière, et nous les maintenons.

Mais nos concurrents chinois et américains reçoivent des subventions conséquentes pour développer leurs supercalculateurs. Nous ne jouons pas du tout à armes égales avec eux ! Il faut travailler en partenariat avec les pouvoirs publics. Il serait temps que nos ingénieurs de l’armement, qui passent beaucoup de temps avec nos concurrents, regardent ce que nous faisons ! Encore faudrait-il spécialiser nos ingénieurs, notamment issus de l’École polytechnique, dans ce domaine très important, dont le groupe ATOS est un acteur incontournable. En outre, nous fournissons au Commissariat à l’Énergie atomique (CEA) et aux ingénieurs militaires les supercalculateurs nécessaires à la modélisation de l’usage des armes nucléaires. Enfin, le Japon est également présent, avec l’entreprise Fujitsu, sur ce créneau, mais essentiellement dans son marché domestique.

La semaine dernière, nous venons de lancer les applications du *edge computing*, que l’on pourrait traduire par les capacités de calcul à la frontière, en périphérie. C’est l’enjeu d’apporter la puissance de calcul pour le traitement des données là où elles sont produites. On en crée tellement que les bandes passantes seront dans l’incapacité de les remonter ! C’est la raison pour laquelle on parle désormais de « *fog computing* ». Or, il est désormais nécessaire d’interagir en temps réel. Prenons l’exemple d’une voiture connectée qui représente 30 pétaoctets de données par jour, pour qu’elle puisse se mouvoir et interagir en temps réel. La connexion au *cloud* impliquant un temps de réaction trop lent ; la célérité de la réaction requiert une intervention locale. Le Sequana Edge est notre première réponse à cet enjeu. Il s’agit d’une boîte de 60 cm sur 30 cm pour 8 kilos qui contient jusqu’à 200 pétaflop – soit la capacité de notre plus gros calculateur il y a dix ans –, pour un coût de dix mille euros. Il a vocation à être installé dans une usine – pour connecter et faire interagir des milliers de capteurs – ou même dans un véhicule – même si ce supercalculateur devrait consommer autant d’énergie que le véhicule pour se mouvoir ! On peut encore délocaliser ce type de supercalculateur dans un supermarché pour effectuer du paiement automatique ou dans un grand chef-lieu régional pour assurer la vidéo-surveillance en temps réel. Cela implique évidemment, en aval, le développement d’algorithmes et de programmes pour ces usages, comme la reconnaissance faciale. Ce type de solution a donc vocation à assurer le traitement des informations recueillies au niveau local, car il n’est pas nécessaire de les faire remonter dans un *cloud*.

Pour certaines applications de souveraineté, qui concernent la sécurité des personnes, le suivi ou encore les activités régaliennes de l’État, les infrastructures doivent

demeurer critiques. Veillons à ce que des lois d'extraterritorialité ne puissent faire jurisprudence, dans cet espace informationnel, à l'instar du Patriot Act, selon lequel le juge fédéral américain peut se saisir de toute information à partir de son traitement par un acteur de nationalité américaine, ou de la législation chinoise selon laquelle, depuis 2017, les entreprises nationales ont l'obligation de coopérer avec les services de renseignements de Pékin, pour des motifs d'intérêt national. Nous ne pouvons donc être naïfs face aux impératifs de notre souveraineté. Outre les pouvoirs publics, les entreprises sont de plus en plus conscientes que ces données font partie de leur patrimoine informationnel.

Nos solutions seront compatibles avec la 5G, technologie très particulière qui permet, contrairement à la 4G, de travailler à très hautes fréquences, soit entre 2,5 et 3 gigahertz, se traduisant par une pénétration des ondes de 500 à 600 mètres, voire d'un kilomètre. Les ondes de la 5G sont également nanométriques, ce qui entrave leur pénétration des murs, sinon des fenêtres. L'usage de la 5G intervient ainsi au terme de celui de la fibre, lorsqu'il s'agit de désenclaver des déserts numériques. Cependant, si cette technologie ne permet guère de suivre des objets en mouvement, son implantation en zone très dense ou dans une usine assure la connexion directe d'un nombre conséquent de capteurs. Son usage devrait ainsi être plus industriel que celui de la 4G. On déploie déjà des usines virtuelles avec des avatars de machines, par exemple pour anticiper leur usure, sans la 5G. D'ailleurs, son modèle économique n'est pas encore stabilisé à l'heure où le prix de réserve des licences mises aux enchères n'est pas encore connu. La 5G servira, selon moi, avant tout à accompagner les objets connectés.

Pour pouvoir réaliser de telles machines, encore faut-il disposer des processeurs idoines ! C'est l'un des combats que nous menons au niveau européen. Avec le président de SAP, M. Jim Hagemann Snabe, devenu depuis lors président de Siemens, nous avons promu auprès de la Commission européenne la souveraineté européenne sur les données, c'est-à-dire la création d'un espace homogène de données en Europe, où les données des Européens puissent être stockées, traitées, processées sur le territoire européen et selon nos règles. Prenons garde à ce que les entreprises travaillant sur le sol européen appliquent nos propres règles ! C'est là un message de bon sens et un combat que l'on continue à mener. Cette dimension dépasse le simple cadre national qui intéresse votre commission.

S'agissant des processeurs, aujourd'hui, ceux-ci sont essentiellement américains, taïwanais et sud-coréens. L'industrie européenne, avec STmicroelectronics, existe, mais nous sommes très loin de réaliser les processeurs spécifiques aux supercalculateurs. La Commission a fini par débloquer 250 millions d'euros dans le cadre d'un programme de développement d'un processeur purement européen, dont ATOS est le chef de file. Bien qu'insuffisant, c'est un début. Pour être efficaces et pour faire face à la concurrence internationale, ces financements doivent être plutôt concentrés sur un petit nombre d'acteurs.

La prochaine génération de microprocesseurs devrait toucher aux limites de la matière, en atteignant 7 nanomètres, et démontrer les limites de la Loi de Moore. Dès lors, nous pourrions entrer dans l'ère du quantique, qui aurait de réelles incidences sur la sécurité des systèmes, en particulier sur le chiffrement de l'algorithme RSA fondé sur la quantification en nombres premiers qui ne résistera pas à la puissance de calcul de ces nouveaux dispositifs.

Enfin, s'agissant de la cybersécurité, nous allons passer, dans les cinq ans qui viennent, d'un paradigme de protection relativement localisé, impliquant quotidiennement des *hackers* et des *gangs* parfois soutenus par des États, à une dimension globale, qui va complexifier le travail de nos agences spécialisées et de nos personnels réunis en cyber-

brigades, dont je veux ici saluer le travail remarquable et les très grandes compétences. Il nous faut disposer de ressources pour protéger notre patrimoine et savoir être offensifs, comme dans les trois autres espaces. Le problème devient désormais global, c'est-à-dire totalement holistique et planétaire.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – C'est une réelle joie, à la fois intellectuelle et personnelle, que d'accueillir M. Thierry Breton dans cette salle qui lui est familière depuis sa collaboration avec M. René Monory et sa contribution à la création du Futuroscope de Poitiers.

M. Thierry Breton. – Alors ministre de l'Industrie, vous m'aviez également conseillé de rejoindre, après le Futuroscope, le Groupe Bull comme directeur de sa stratégie. L'histoire a voulu que plusieurs décennies plus tard, j'ai été très heureux de faire racheter Bull par ATOS.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – J'en viens à la Loi de Moore. Celle-ci a-t-elle un avenir ? Le quantique, qui permet un travail de masse avec des puissances inouïes de calcul et d'analyse, fournit-il une relève vraisemblable ? Dans le *cloud*, comme dans le stockage des données, existe-t-il une fongibilité des stockages de l'un à l'autre ? Le stockage est-il éternel ? En outre, qu'est-ce qu'une donnée et quel est le temps, au final, de son déploiement ? Tout le cinéma-fiction nous montre des comptes bancaires gigantesques pillés instantanément et on imagine également le détournement de données scientifiques au bénéfice d'un État par des intervenants malfaisants. Nous allons passer d'une logique de fermes de données très largement localisées à un système très largement décentralisé et éparé.

M. Thierry Breton. – Ce système sera mixte, les deux coexisteront !

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Comment l'Autorité de l'État peut-elle appréhender cette réalité ?

Enfin, troisième sujet plus général : votre entreprise sait gagner de l'argent. Nous avons beaucoup travaillé sur les plateformes et les systèmes d'information. En fait, cette économie du net nous surprend, du fait de son apparente gratuité. Celle-ci pourrait d'ailleurs être qualifiée de sournoise, puisque toutes les opérations créant de la valeur ajoutée sont fallacieusement éprouvées comme gratuites. Un internet payant, reposant sur la tarification du service et à la prestation, à l'instar du Minitel, ne permettrait-il pas une indépendance mutuelle du prestataire et du consommateur ? Compte tenu de l'importance des investissements, peut-on concevoir comme durable une économie reposant sur la croyance que l'on va pouvoir vendre tout à n'importe qui, puisqu'on saura l'essentiel de chacun dans le monde entier ?

M. Thierry Breton. – Votre dernière question fait clairement référence à la théorie du marché biface qui a valu le Prix Nobel à M. Jean Tirole. Cette logique repose sur la monétisation implicite des utilisateurs des plateformes dont le service peut être gratuit, tandis que l'exploitation de leurs données en fournit la face payante. Si ce n'est pas la seule, économie envisageable, force est de constater que c'est l'un des aspects du Net qui fonctionne. Mais il y a de nombreuses dérives comme les *fake news*, ou encore la parcellisation et l'individualisation de l'espace informationnel – chaque individu peut ainsi recevoir tout autant qu'émettre, ce qui le place au centre de son propre espace informationnel, mais c'est un territoire mouvant au gré des « *likes* » émis temporairement par d'autres internautes. C'est une réalité aujourd'hui et il nous sera difficile de revenir en arrière.

En revanche, il importe de l'organiser davantage. Dans ce marché biface, un apprentissage devra se faire jour, de manière spontanée ou plus contrainte et régulée. Certaines données personnelles doivent être sanctuarisées et ne pas pouvoir être partagées, telles que les données de santé, tandis que d'autres, moyennant une contrepartie éventuellement financière, impliqueraient l'accord des personnes concernées. La prise de conscience que ces données peuvent avoir une valeur est l'un des combats à conduire pour les années qui viennent. À partir de cette prise de conscience, le marché biface devrait être mieux organisé. Votre question présuppose d'ailleurs qu'il y a une forme de tromperie, avec d'un côté le vol de nos données et, de l'autre l'amas de fortunes considérables constitué « sur le dos » des personnes connectées. Il convient de mieux organiser ce marché grâce à cette segmentation entre les données les plus intimes qui ne seront monétisées à aucun prix et d'autres qui le seront selon une gradation à définir.

Votre seconde question concernait les localisations des données et leur matérialisation. Cette interrogation, qui évoque en définitive le rapprochement des espaces territorial et informationnel, s'avère complexe. Elle recoupe d'ailleurs les préoccupations de nos clients quant à la migration des données – qui peuvent être définies comme des paquets d'états mis sur des supports sous la forme de 1 et de 0 (les fameux « bits ») et indexés sous forme de métadonnées – au sein du *cloud*. Est-il possible de retrouver ces données une fois disséminées dans le *cloud* ? Cette question, dite de la réversibilité, s'avère difficile – car les données se déplacent dans le *cloud* – et concerne d'ailleurs en premier chef les *clouds* « souverains » : on doit être capable de pouvoir, à tout instant ou dès le moment où les données représentent une valeur, les restituer intégralement aux clients qui le demandent. D'ailleurs, dans certains *clouds* publics, les données migrent en fonction des conditions de remplissage. Il faut ainsi veiller à optimiser constamment le stockage de ces données au sein des centres de données et des *clouds*, qui sont, du reste, plus polluants encore que le transport aérien dans son ensemble ! Notre prestation vise à permettre à tous nos clients de récupérer l'intégralité de leurs données, sans aucune trace s'ils le souhaitent. Ce point est très important car, dans l'espace informationnel, contrairement aux autres espaces, la trace est, en principe, ineffaçable.

Je suis à présent très heureux, en réponse au rapporteur, d'évoquer la révolution quantique qui vient de débiter et concerne les prochaines générations de processeurs. Vous avez aimé la révolution informationnelle ; vous allez adorer la révolution quantique ! On commence à atteindre les limites de la Loi de Moore établie en 1965 de manière empirique. En effet, on double aujourd'hui la capacité de stockage du silicium tous les dix-huit mois. Les lois physiques retrouvant les lois économiques, le doublement du stockage impliquant la division par deux de son coût. Désormais, les capacités de calcul d'un *smartphone* sont plus importantes que celles du superordinateur des années 80, le Cray ! Si la Loi de Moore semble s'être constamment vérifiée, les niveaux de gravure atteignent désormais 10 nanomètres et devraient, dans quelques années, n'être que de 5 nanomètres, soit quelques atomes. Pour pouvoir créer ces puces, il faut être en mesure de les graver avec un laser. Nous sommes donc à la limite de la matière macroscopique pour traiter, tel que nous le faisons actuellement, l'information. Richard Feynman, Prix Nobel de physique, a eu la géniale intuition d'utiliser les capacités de la physique et de la mécanique quantiques – qui abreuvent déjà notre monde, avec l'IRM, le laser, les horloges nucléaires et les transistors – pour démontrer les propriétés de superposition et d'intrication. Ainsi, le phénomène de superposition permet, comme son nom l'indique, de superposer différents états en définissant un système comme une succession possible dont l'état est figé une fois la mesure faite ; tant que le système n'est pas figé, il est donc porteur de toutes les possibilités. Dès lors, un Qbit ne va plus porter un 1 ou un 0, mais toute la superposition possible des états entre le 0 et le 1, ce qui permet de décupler, de

manière exponentielle, les capacités de calcul. Dès qu'on fige, on trouve alors la solution. C'est pourquoi, il est possible de mettre en parallèle ces Qbits, via la technologie des ions piégés, au laboratoire d'Innsbruck, ou celle, mise en œuvre au CEA, du refroidissement à - 273 degrés des atomes de carbone, afin d'assurer leur supraconductivité. Ainsi, les techniques de superposition sont maîtrisées en France par les partenaires d'ATOS, qu'il s'agisse des laboratoires du CEA, de l'Université de Saclay, de l'Université Pierre et Marie Curie, ou encore d'autres entités situées à Amsterdam et à Innsbruck. La transformation des bits en Qbits permettra d'obtenir la suprématie quantique, c'est-à-dire des capacités de calculs décuplées qui permettront de craquer instantanément, en vertu de l'algorithme de Shor, le chiffrement RSA sur lequel est édifée toute la sécurité du réseau internet. C'est pourquoi des algorithmes post-quantiques sont déjà à l'étude, à la demande des agences de sécurité. ATOS travaille déjà à la simulation d'un ordinateur quantique – c'est notre *Quantum Learning Machine*, qui simule jusqu'à 41 Qbits – en créant un langage de programmation idoine sur lequel des générations de chercheurs seront formées à travailler.

Personne ne sait lorsque l'ordinateur généraliste, doté d'une puissance de 50 à 100 Qbits, va remplacer l'ordinateur séquentiel ! Cet ordinateur ne doit cependant pas perdre sa cohérence, lors de sa mise en relation avec le monde extérieur. Il faut ainsi trouver les possibilités de le faire évoluer en parallèle. Même si cette démarche s'avère complexe, elle devrait, un jour prochain, aboutir. Nous constatons en laboratoire la possibilité de faire travailler ensemble des ordinateurs dotés d'un nombre plus restreint de Qbits – de 4 à 10 Qbits – pendant une période plus restreinte, allant jusqu'à deux heures, et de les placer dans des accélérateurs sur des algorithmes particuliers, comme celui qui pourrait casser les polynômes que je viens d'évoquer. L'algorithme de Grover va ainsi permettre, précisément, avec un accélérateur et un programmeur quantiques, de trouver, dans une base de milliards de données, une information pertinente en quelques opérations. En chimie, on peut d'ailleurs modéliser, de façon systématique, des réactions chimiques sur les simulateurs quantiques disposant d'accélérateurs. Ainsi, un pétrolier français vient de nous acheter un simulateur quantique pour simuler des opérations géologiques et des réactions chimiques.

Dans les cinq prochaines années, les grosses machines devraient être dotées d'accélérateurs quantiques, alors qu'il faudra attendre plusieurs décennies avant de créer un ordinateur quantique universel ; l'échelle de temps étant, pour ce dispositif, beaucoup plus longue. En tout cas, nous y travaillons et la Commission européenne a lancé un programme abondé à hauteur de plus d'un milliard d'euros – le « Quantum Manifesto » – qui associera un certain nombre d'entreprises françaises, dont ATOS qui travaillera sur deux programmes. L'Europe commence heureusement à s'y intéresser, emboitant le pas aux États-Unis et à la Chine.

Enfin, je reviendrai sur l'intrication qui est une autre propriété de la physique quantique : lorsque deux particules sont en interaction, l'évolution de l'une est identique à celle de l'autre, quelle que soit la distance qui les sépare. La découverte de cette propriété des photons intriqués, réalisée par le Professeur Alain Aspect au début des années 1980, peut générer des applications dans le domaine de la protection des communications.

M. André Gattolin. – Vous avez été un homme d'État et vous dirigez une entreprise au capital franco-allemand. Notre commission entend définir les différents niveaux sur lesquels doit s'exercer notre souveraineté. Lorsqu'il s'agit de défendre notre souveraineté nationale, en recourant notamment à la dissuasion nucléaire, nous ne sommes pas dans l'obligation de partager nos technologies ou nos informations. Une souveraineté européenne partagée doit également être reconnue, en raison des échanges avec le reste du monde et de la

dimension critique de l'Europe, en matière de capacités technologiques et industrielles, qui garantit à la France l'exercice de sa souveraineté. Comment, selon vous, ces différents niveaux doivent-ils s'articuler dans ce nouvel espace informationnel où l'échange de l'information est la règle ?

M. Thierry Breton. – Sur la souveraineté, lorsque j'étais ministre en charge de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, j'avais recensé les technologies clés sur lesquelles le droit de regard, voire plus si nécessaire, de l'État devait s'exercer en cas de rachat d'une entreprise. Depuis, ces listes ont été élargies, y compris par Bruno Le Maire. Des moyens existent et il nous est parfaitement possible d'assumer nos obligations de souveraineté dans le cadre d'un système de régulation transparent et approuvé par la collectivité nationale. L'État peut ainsi faire respecter ce cadre, sans pour autant devoir être actionnaire ! Lorsque nous avons nationalisé, à contre-courant de l'histoire, en 1981 nos entreprises, nous pensions, à tort, que l'État reprenait sa souveraineté en main. C'est faux ! L'actionnariat est fondamentalement distinct de la souveraineté ! Cependant, une régulation et des règles claires, lisibles et pérennes, de manière à favoriser l'investissement des entreprises, sont importantes. C'est donc aux États qu'incombe la définition de ce qui ressort de leur souveraineté, dans un contexte davantage marqué par la parcellisation du monde que par la mondialisation à outrance.

L'Europe doit également se doter de ses propres moyens pour lancer, en contrepartie, une véritable politique industrielle. À l'heure de la désignation du futur président de la Commission européenne, il importe de rappeler l'échec des tentatives européennes de créer des géants européens pour des motifs juridiques. ATOS, dont 12 % du capital appartiennent à Siemens et les sièges se trouvent à Paris et Munich, représente une réelle coopération franco-allemande. Accueillant 33 000 ingénieurs de Siemens, ATOS s'avère, en quelque sorte, un « petit Airbus des technologies de l'information », avec un nombre d'ailleurs plus important de salariés que celui-ci ! Au nom de principes concurrentiels qui n'ont plus de sens aujourd'hui et qui relèvent d'une politique de marché tournée vers le consommateur, on a interdit la création de champions industriels européens ! L'Europe doit, à l'inverse, favoriser les rapprochements des grands groupes européens afin de mobiliser des investissements dans des secteurs particulièrement voraces en capitaux et garantir l'émergence d'une politique industrielle sur laquelle doit désormais s'aligner la politique de la concurrence. Personne n'a le droit d'être naïf dans cet espace informationnel ! Nous disposons des atouts pour y parvenir. Puisque nous doublons tous les dix-huit mois le nombre de données, il est tout à fait possible de rattraper notre retard. Nous sommes ainsi au début d'une histoire et il appartient aux législateurs que vous êtes de nous accompagner dans l'organisation de cet espace informationnel.

M. Pierre Ouzoulias. – J'ai été très sensible sur la généalogie que vous avez tracée des trois espaces antérieurs à l'espace informationnel. Or, les trois premiers reposent sur la notion de frontière, plus ou moins matérialisée, et sur les modalités claires de l'exercice de la souveraineté, c'est-à-dire étymologiquement du latin médiéval « superanus », c'est-à-dire le pouvoir au-dessus duquel rien ne peut s'exercer. Néanmoins, quelle pourrait être, selon vous, la souveraineté sur ce quatrième espace, privé de frontière matérielle et dont 80 % de l'information seront bientôt détenus par des acteurs individuels et disséminés ? Quelle en sera l'organisation politique ?

M. Gérard Longuet, rapporteur. – En effet, où sera placé le sergent de ville ?

M. Thierry Breton. – J’ai beaucoup réfléchi à ces questions. J’avais écrit en 1984 dans un roman intitulé « La Guerre douce » (« Soft War »), où j’abordais déjà ces trois espaces et la thématique de la guerre cyber, avant, en 1990, de commettre un autre ouvrage, intitulé celui-ci « La dimension invisible », dans lequel j’abordais le défi du temps et de l’information. J’y réfléchissais précisément à la notion de frontière.

La notion de frontière émerge totalement dans des espaces à conquérir. Votre question est pertinente. Aujourd’hui, nos infrastructures gèrent et stockent les données. Il y a donc une corrélation entre les données et ces infrastructures. La matérialité se retrouve dans les lieux de stockage et les éventuels stockages quantiques seront, eux aussi, physiques. C’est pourquoi, face à l’augmentation exponentielle et la délocalisation prochaine de ces données, mes collaborateurs vont devoir évoluer d’un métier de gestionnaire d’infrastructures, porteuses de données, à celui de gestionnaires « d’infrastructures d’infrastructures ». Cette évolution va marquer le monde qui vient : ces données vont avoir une adresse, afin d’être utilisées et protégées. C’est comme si vous attribuez une adresse à chacun des grains de sable.

M. Laurent Lafon. – Qui attribue les adresses ?

M. Thierry Breton. – Aujourd’hui, mon groupe attribue des adresses aux données, dans les algorithmes, pour les protéger. On rentre dans un monde qui s’avère antinomique avec ce qu’on attendait de la mondialisation. En effet, comme l’a démontré Louis de Broglie, la physique quantique repose sur la dualité entre l’onde – la continuité – et la particule. Bien que nous n’en avons pas encore évalué toutes les conséquences, force est de constater que l’on passe de la continuité à la discontinuité et à la parcellisation. Nous entrons ainsi dans un monde profondément parcellisé. C’est la logique des choses ! À partir du moment où chaque individu se considère comme le centre de son propre univers et de son propre environnement, il peut désormais vivre sa culture sans avoir à être abrité dans une zone géographique déterminée. Alors qu’auparavant, les hommes portaient l’information dans un périmètre donné, ils vivent désormais leur culture partout où ils se trouvent et sont devenus le centre de leur culture informationnelle. Aussi, la surface informationnelle n’est pas plane, mais sphérique ! En effet, dans toute sphère, chaque point est le centre. Il faut néanmoins que le Politique trouve un sens au vivre ensemble encore localisé avec des individualités qui vivent déjà dans leur propre univers et selon leur propre règle, dans des communautés qui peuvent s’avérer virtuelles, à l’instar de celles que j’avais esquissées en 1985 dans mon livre « Vatican III ». C’est là un défi ! Sans une structure porteuse et transcendant les individualismes, la parcellisation de l’information, que nous voyons à travers le prisme de la technologie dominante, doit être désormais prise en compte dans nos réflexions pour le siècle qui vient.

M. André Gattolin. – C’est une parcellisation sans cadastre !

M. Thierry Breton. – Il faudra l’inventer autrement. Je pense notamment à l’adressage individualisé, comme la physique quantique nous y invite avec le phénomène d’intrication. La notion de frontière, totalement distincte de celle qui prévaut dans les trois autres espaces, est portée par l’individu le plus parcellaire et, ainsi, par l’information la plus élémentaire. Les frontières de cet espace informationnel, défini par l’agrégation de ces informations et l’évolution de leur sens, seront nécessairement fluctuantes.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Pour prolonger l’observation de notre collègue Pierre Ouzoulias, qui est au cœur de notre réflexion sur la souveraineté, la figure de

l'individu centre de son monde s'avère compréhensible. Cependant, au gré des vicissitudes du quotidien, chacun de nous se retourne vers la puissance publique. Ainsi, dans notre société où l'individualisme demeure très fort, la vie numérique, qui s'avère réelle, coexiste avec une vie collective. Existe-t-il un espace national numérique marqué par des règles spécifiques en matière de diffusion de l'information ? Comment intervenir, lorsqu'une plateforme mondialisée se comporte davantage en éditeur qu'en hébergeur de sites aux contenus fortement répréhensibles ? Intervenir est-il possible ou relève-t-il, au contraire, d'un combat perdu d'avance ?

M. Thierry Breton. – C'est une nécessité absolue. Pour preuve, les contenus invraisemblables du *dark web*, espace criminel lieu de tous les trafics sans aucune barrière. Certaines de nos forces de sécurité surveillent de tels espaces, lieux de tous les trafics, qui doivent être régulés. Certains réseaux sociaux, aux contenus antinomiques avec cette appellation, sont aussi surveillés à juste titre. Si des brigades spécialisées dans la surveillance de ce type d'information doivent être constituées et que des algorithmes spécialisés devraient être mis en œuvre, il est, en revanche, impossible de placer un représentant de l'ordre public derrière chaque internaute ! Dans nos métiers, où nous avons à protéger nos grands clients contre les cyberattaques, nous constatons que deux cent jours s'écoulent en moyenne entre l'implantation d'un virus par un tiers malveillant et sa détection. Les nouveaux algorithmes d'intelligence artificielle permettent de détecter des signaux faibles et de repérer ainsi l'implantation d'un virus en une seule journée ! Cette démarche, gage d'une réelle réactivité, est également utilisée pour détecter des comportements frauduleux sur des réseaux bancaires et peut également être adaptée, en permettant l'analyse sémantique des contenus diffusés, pour la surveillance des réseaux sociaux.

En outre, il m'est apparu que les incivilités commises chaque samedi depuis l'année dernière étaient analogues à celles que l'on trouve sur l'internet, comme si la différence entre les mondes réel et virtuel était abolie ! Certains États et collectivités publiques procèdent également au suivi, notamment *via* la vidéo-surveillance de leurs administrés ; une telle démarche pouvant s'avérer particulièrement utile, comme nous l'indique l'événement survenu, il y a peu, à Lyon. Compte tenu de la multiplicité des informations et des messages, les systèmes de surveillance des réseaux devront être renforcés, et leur impact décuplés, grâce à l'utilisation d'algorithmes d'intelligence artificielle. Nous ne sommes qu'au début de cette évolution. Les grands acteurs de l'internet pourraient, à leur tour, mettre en œuvre des algorithmes spécifiques pour détecter les *fake news*.

M. Pierre Ouzoulias. – À la Sorbonne, il est possible de scanner les travaux remis par mes étudiants, afin d'en déterminer, le cas échéant, le taux de plagiat !

M. Thierry Breton. – Peut-être serez-vous amenés à imposer ces outils, y compris pour la détection des *fake news*. Je crois ainsi à ces algorithmes spécifiques qui seront encore améliorés. En outre, le droit à l'anonymat, et ainsi à dire n'importe quoi, sur les réseaux va progressivement disparaître, suite à la mise en œuvre de ces moyens techniques, qui conduiront, en retour, à responsabiliser les individus. Si la trace informationnelle, à l'instar de ce qu'a illustré l'épisode dramatique de Lyon en conjuguant la vidéosurveillance avec l'historique des données de consultations internet, existe déjà, son exploitation plus poussée sera longue à construire.

M. Jérôme Bignon. – Tout cela va très vite !

M. André Gattolin. – Les capacités accrues de calcul des supercalculateurs, peuvent-elles permettre d’obtenir une forme de rétro-ingénierie et de comprendre les modalités d’élaboration d’algorithmes compliqués ?

M. Thierry Breton. – La réponse à cette importante question est positive. Les algorithmes seront présents partout. Le législateur doit s’emparer de cette question et nous n’avons pas du tout perdu la bataille de l’intelligence artificielle, loin s’en faut. En revanche, que mettra-t-on dans les algorithmes ? La question du contenu éthique des algorithmes doit être abordée, ainsi que celle de la connaissance de leur mode de fonctionnement et des réactions qu’ils provoquent dans un lieu spécifique. On génère une information impliquant une réaction en temps réel ! Nous réfléchissons déjà à ces différents aspects éthiques avec nos clients, en leur offrant la possibilité d’être partie prenante dans la création de ces algorithmes, en fonction de leurs attentes spécifiques et de leurs propres règles internes.

M. Franck Montaugé, président. – Je vous remercie, Monsieur le président, de votre présentation et de vos réponses précises et techniques à nos questions.

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

La réunion est close à 16 h 45.

Mardi 4 juin 2019

- Présidence de M. Franck Montaugé, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Henri Verdier, ambassadeur du numérique

M. Franck Montaugé, président. – Notre commission d’enquête poursuit ses travaux avec l’audition de M. Henri Verdier, ambassadeur du numérique.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Henri Verdier prête serment.

M. Franck Montaugé, président. – Vous avez été nommé à un poste presque unique dans le monde. En effet, très peu de pays ont un ambassadeur du numérique. Vous nous préciserez rapidement les contours de votre mission, et vous nous direz comment elle se distingue de celle du « techplomate » nommé par le Danemark comme « ambassadeur » auprès des Gafam.

S'il est normal et nécessaire d'établir des canaux de contact directs et stables, tels que le « cyber-préfet » nommé par la France en 2014 pour la coordination avec les Gafam face aux problèmes de sécurité et de justice, le fait d'élever cette relation au niveau diplomatique me semble avoir un tout autre sens. Au-delà d'un coup de communication probablement efficace, le Danemark n'a-t-il pas reconnu *de facto* à des acteurs privés, intervenant sur son propre territoire, dans la vie de ses propres citoyens, une forme de statut d'État souverain ?

Votre prédécesseur a organisé le très médiatique appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace. Ce texte, présenté par le Président de la République au forum sur la gouvernance de l'internet, lors d'un événement chaperonné par l'ONU, a été signé par 359 États, organisations ou entreprises, comme l'ensemble de l'Union européenne, Google, Facebook ou encore l'Association Internet Society. Quelles ont été les répercussions de cet appel ? Favorise-t-il notre souveraineté numérique ? Comment définir cette dernière ? Comment la renforcer ? Quelles actions concrètes menez-vous en ce sens ?

M. Henri Verdier, ambassadeur du numérique. – À proprement parler, je ne suis pas ambassadeur du numérique, mais ambassadeur pour les affaires numériques : je représente, non pas le numérique, mais la France en matière de numérique. Contrairement à nos amis Danois, nous n'avons pas d'ambassadeur auprès des Gafam ou de la Silicon Valley. Mais il est impératif de travailler avec ces acteurs.

En 1995, quand j'ai créé ma première entreprise, la France comptait 15 000 internautes. Depuis, le numérique a dévoré des secteurs industriels entiers, l'éducation, les médias, la musique, etc. Aujourd'hui, il soulève d'authentiques enjeux géopolitiques. Au demeurant, le prochain conflit majeur commencera très certainement par une cyberattaque, touchant les hôpitaux, le trafic aérien ou encore les banques. À cet égard, la France œuvre pour faire reconnaître le droit humanitaire et le droit de la guerre dans le cyberspace, afin de protéger les populations civiles ; mais tous les États du monde n'adoptent pas cette position.

Dans ce domaine, un chiffre est extrêmement frappant : en 2018, 86 % des investissements en capital-risque dédiés à l'intelligence artificielle ont été faits en Chine ou aux États-Unis, et plus encore dans le premier pays que dans le second. Nous sommes face à un embryon de nouvelle guerre froide, dans un contexte marqué par un choc technologique radical : la semaine dernière, un décret du président américain a ainsi contraint Google à ne plus livrer Android à Huawei. Or 20 % des citoyens européens ont un téléphone Huawei. En cet instant, on ne sait pas si la décision prise aura des conséquences pour eux.

Des États voyous, des milices, des groupes politiques s'amuse à interférer dans les élections de tel ou tel pays ; des combats sont à l'œuvre, pour savoir qui créera les infrastructures numériques en Afrique ou en Asie du Sud-Est, si elles seront privées ou publiques, si elles respecteront la neutralité numérique.

De toute évidence, le numérique n'est plus une simple affaire de *geeks* ou de start-ups. Face à ces enjeux géopolitiques, il est naturel que le ministère des affaires étrangères agisse.

Tout d'abord, l'ambassadeur pour les affaires numériques pilote, dans plusieurs instances, diverses négociations relatives au numérique. Cette année, en raison de dissensions entre les États-Unis et la Russie, l'ONU examinera deux textes relatifs à la cybersécurité. Il faudra notamment veiller à ce qu'ils ne se neutralisent pas l'un l'autre. À l'OCDE, nous avons

convaincu 119 pays d'ouvrir le dossier de la fiscalité du numérique. Au G7, la France, qui assure cette année la présidence, proposera à ses partenaires une réflexion relative aux contenus *harmful*, à savoir les appels à la haine, les fausses informations, les opérations de harcèlement, qu'il est impératif de réguler, mais probablement avec d'autres méthodes que les contenus terroristes.

En outre, le ministre des affaires étrangères m'a confié pour mandat d'unifier une diplomatie numérique cohérente. Ce travail implique d'authentiques enjeux de souveraineté.

La plupart des sujets numériques portent, en eux-mêmes, un certain nombre de contradictions. En défendant la cryptographie, l'on protège notre industrie, mais l'on complique la tâche du ministère de l'intérieur. En défendant la neutralité d'internet, l'on se protège contre certains monopoles, mais l'on entrave aussi certaines stratégies industrielles.

De manière schématique, la diplomatie numérique française répond à quatre principes.

Premièrement, la France défend les droits de l'homme, l'accès à la culture et à l'éducation, la diversité culturelle et linguistique, la neutralité de l'internet, la transparence de l'action publique, bref les principes démocratiques. Je reviens tout juste du sommet mondial de l'*Open Government Partnership*, où, avec les représentants de quelque 70 pays, nous avons évoqué les moyens de réinventer la démocratie à l'heure d'internet.

Deuxièmement, les abus d'internet posent de graves problèmes de défense et de sécurité : c'est un enjeu régalien majeur. Sur le front de la cybersécurité, nous sommes très inquiets. À mon sens, nous sommes plus vulnérables qu'il y a dix ou vingt ans : désormais, on numérise toutes les données, et on le fait moins bien. L'époque héroïque, que j'ai connue, où les informaticiens faisaient l'informatique, est bel et bien passée. Les informaticiens, qui sont soumis à de fortes pressions budgétaires, achètent de l'informatique sur le *cloud* et assemblent des morceaux de code. Beaucoup d'entreprises maîtrisent moins bien, comprennent moins bien ou protègent moins bien leur informatique. En parallèle, les hackers, ou encore les mafias, sont devenus de plus en plus forts. Les rançons obtenues par les *ransomwares* ou rançongiciels atteindraient des milliards d'euros par an ; et, tôt ou tard, il y aura un cyber-Tchernobyl ou un cyber-Pearl Harbor. Voilà pourquoi la France s'efforce de faire reconnaître la légitimité du droit humanitaire dans le cyberspace.

En outre, l'appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace a, de manière novatrice, insisté sur la responsabilité des acteurs systémiques : les États ne pourront pas protéger l'économie contre les cyberattaques si l'on ne change pas le niveau de jeu. Par métaphore, les forces de sécurité peuvent vous protéger si vous fermez vos portes et vos fenêtres. Ainsi, en novembre 2018, nous avons lancé un appel à l'industrie mondiale pour la construction de standards de bonnes pratiques permettant d'améliorer la sécurité collective. La réflexion est engagée dans le cadre de l'OCDE. De plus, nous continuons de faire vivre la communauté des 70 États et 350 organisations qui ont signé l'appel de Paris.

Certains contenus font l'objet d'une grande convergence de vues à l'échelle mondiale : il s'agit du terrorisme et de la pédopornographie, dont personne ne veut et qui sont définis à peu près de la même manière partout.

Au sein de l'espace européen, nous avons ardemment poussé à l'adoption d'un règlement, qui a été voté en première lecture à la fin du mandat de la précédente Commission.

En vertu de ce texte, les contenus terroristes détectés par les autorités légitimes des États membres devront être retirés moins d'une heure après leur signalement. Nous avons testé ce dispositif avec les principaux réseaux sociaux : il exige des efforts de leur part, mais il est applicable. En France, c'est la plateforme Pharos qui se charge des signalements, et, à 90 %, les retraits sont effectifs en moins d'une heure.

Face aux contenus haineux, aux polémiques, aux harcèlements, aux accusations, aux fausses nouvelles parfois manipulées par des puissances étrangères, il faut également assurer une régulation. Nous cherchons avant tout à construire un socle de transparence. Les grandes entreprises du numérique doivent nous permettre d'accéder à leurs codes sources, leurs algorithmes, leurs règles de propagation de contenus, de tri et de filtrage, comme le font les acteurs bancaires. C'est sur la base de cette transparence que l'on pourra construire un certain nombre de politiques publiques. Le fait de ne pas transmettre ces données, ou de transmettre de fausses données, est un délit très grave.

Plus largement, il faudra ouvrir une réflexion sur l'économie de l'attention. On ne vit plus vraiment dans internet : on vit dans des réseaux sociaux. Or le modèle économique de ces entreprises privées repose sur une publicité ciblée. Pour maximiser leurs revenus celles-ci s'efforcent de capter l'attention des internautes. Voilà pourquoi, à l'instar des tabloïds, elles poussent au sensationnalisme et à la démagogie. Si vous cherchez, sur Youtube, à quoi ressemble la Terre, vous trouverez 15 % de vidéos affirmant qu'elle est plate.

Le débat doit être ouvert quant à la propagation artificielle de contenus : la liberté d'expression, ce n'est pas nécessairement la liberté d'obtenir le meilleur audimat avec une information ridicule. Comme on le dit en anglais, « *freedom of speech is not freedom of reach.* »

À ce titre, au sein du G7, nous proposons une charte à la suite de l'accord de Christchurch, conclu avec la Nouvelle-Zélande. Mais nous manquons encore de recul, et nous avons besoin de l'engagement volontaire, public, des grandes plateformes. Il faut mener, à leur égard, un travail de démocratie spécifique. On ne négocie pas avec des entreprises comme avec des États, mais nous sommes prêts à dégainer l'arme du « *name and shame* ».

Troisièmement, la gouvernance d'internet elle-même nous place face à des enjeux de souveraineté majeurs.

Au total, une vingtaine d'instances organise la gouvernance d'internet. Je représente la France au sein de l'autorité de régulation des noms de domaine sur internet, l'*Internet corporation for assigned names and numbers* (Icann), ou encore de l'Internet Governance Forum. Néanmoins, je ne peux pas me rendre auprès de chacune d'elles. Parfois, la France est présente, mais trop rarement : beaucoup de choses se jouent dans ces enceintes, et notre pays aurait intérêt à continuer à défendre la neutralité du numérique, grâce à laquelle internet n'est pas détourné par ceux qui ont accès au marché. C'est sans doute ce principe qui a permis la vague d'innovations que l'on a connue depuis vingt ans. En Europe, une directive le protège, mais, à l'échelle internationale, il est peu à peu grignoté, par les pays qui n'ont pas adopté de normes similaires ou encore par les acteurs qui tentent de prendre le contrôle des téléphones et des ordinateurs par les terminaux.

Au demeurant, internet est largement diffusé par satellite : un État peut très bien décider d'installer un satellite géostationnaire pour développer son propre internet, en filtrant ou en censurant les contenus de son choix. Le risque de désagrégation d'internet, avec un bloc

chinois, un bloc russe et un bloc euro-américain est bien réel : nous essayons de l'empêcher, car il infligerait une perte profonde à l'humanité.

Quatrièmement et enfin, avec le ministère de l'économie et des finances, notamment avec la direction générale du Trésor, je concours à une diplomatie économique. Nous travaillons ainsi la question de la fiscalité du numérique. Il ne s'agit pas d'adopter une fiscalité punitive, mais de prendre acte du fait qu'internet a transformé la chaîne de création des valeurs. La valeur ne se crée plus exclusivement dans les bureaux d'études, protégés par la propriété intellectuelle, ou dans les usines. Il y a quelques semaines, le *Sun* titrait en une qu'un grand joueur de football payait, en Angleterre, plus d'impôts que Starbucks et Amazon réunis. Aujourd'hui, il faut partir du principe que la valeur s'apprécie au lieu où l'on consomme. On l'a fait pour la TVA : on peut le faire pour le reste de l'économie. Ce travail imposera beaucoup de négociations multilatérales, mais il ne suppose pas des concepts incroyablement sophistiqués, d'autant que, avec le numérique, l'on sait au centimètre près où se trouve le client.

Nous sommes également attentifs au statut des travailleurs de plateformes. À l'heure actuelle, les chauffeurs Uber, qui sont sous statut d'autoentrepreneur, ne disposent d'aucun droit social. La France pèsera à l'Organisation internationale du travail (OIT) pour que ces travailleurs obtiennent des protections minimales, à défaut d'un statut à part entière.

Dans toutes ces instances, on est de plus en plus préoccupé par la très grande difficulté à caractériser les positions de domination. Avec le numérique, on ne domine pas forcément parce que l'on a davantage de boutiques ou de clients : on peut dominer parce que l'on dispose d'un format propriétaire, parce que l'on est seul à posséder une donnée qui confère de la valeur à toutes les autres, parce que l'on s'est placé à un point très précis du cycle commercial. Les évolutions sont très rapides, et les autorités de la concurrence, où qu'elles soient, sont en grande difficulté pour intervenir à temps.

La souveraineté numérique est une question majeure. Nous vivons dans le monde numérique ; notre vie s'y déroule, qu'il s'agisse des informations, de l'éducation, de la santé ou encore des transports. Bientôt viendra le temps des *smart cities*. Or la question du numérique a été un peu négligée, ou en tout cas mal posée.

De surcroît, nous ne vivons plus dans internet tel qu'il a été conçu à l'origine, par les chercheurs, sur la base d'une culture de transparence et de collaboration, avec un contrôle périphérique ; nos existences se passent chez Facebook, Netflix, Twitter, etc. Ces systèmes n'ont pas les devoirs de neutralité, de légalité et de continuité qui incombent au service public. Ils sont au service de certains intérêts. C'est tout à fait leur droit, à condition que la puissance publique soit en mesure de les réguler. Or, souvent, on nous a fait prendre des vessies pour des lanternes.

Je ne suis ambassadeur chargé du numérique que depuis six mois, mais j'ai été, pendant quatre ans, à la tête de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic). Auparavant, j'ai mené la politique d'*open data* ; encore avant, j'avais créé une *start-up* dans le domaine du numérique.

J'en suis persuadé, le numérique est en somme un élément liquide. Il faut savoir s'en servir : or le grand enjeu du numérique, c'est la capacité stratégique, qui suppose de maîtriser soi-même les compétences dont on a besoin. Il s'agit là du seul moyen de critiquer ce que l'on vous propose, de défier votre fournisseur. À ce titre, l'État s'est peut-être un peu

désarmé en entrant dans une logique de sous-traitance maximale. Il m'est arrivé de diviser des factures par dix, car les compétences numériques de mon équipe me permettaient d'évaluer les prestations proposées. Mais encore faut-il disposer de cette expertise.

À l'avenir, l'un des grands rôles des États pourrait être de garantir les « communs », ce qui n'est pas approprié ou privatisé. Dans le secteur numérique, on peut penser à Wikipedia, à certains logiciels libres ou encore à Firefox. Mais ce secteur pourrait inclure une grande partie de l'action publique : l'*open data*, l'identité numérique, que l'État pourrait fournir gratuitement, ou encore les systèmes de paiement neutres, que l'Inde propose d'ores et déjà.

Au sujet de la souveraineté numérique, j'entends beaucoup de propositions de réglementation ; j'entends recommander une intégration verticale de la filière française. Mais cela ne suffit pas, car les filières françaises peuvent être mauvaises ou insuffisantes. La vraie question est la suivante : la situation est-elle réversible ?

La France est tout à fait capable de contester le système dans lequel on tente de l'enfermer. Elle a encore un État, avec son administration, ses ingénieurs et ses *start-ups*. Il n'y a plus tant de pays sur Terre qui disposent de tant d'atouts. Néanmoins, il faut bien savoir ce que l'on entend par souveraineté.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Le titre d'ambassadeur est prestigieux, et il oblige : on attend d'un ambassadeur qu'il défende la politique française dans différents lieux de décision.

Or toute politique nationale est un compromis entre différentes tensions, différents soucis, différentes préoccupations. Vous avez évoqué ce que devait être la politique française en la matière. Sentez-vous s'exercer des forces contraires, conflictuelles, ou du moins des préoccupations de natures extrêmement différentes, entre les grands acteurs du secteur public français, face à cet « océan du numérique », pour filer la métaphore aquatique ?

De plus, sentez-vous chez nos partenaires européens une ligne de partage entre deux positions tranchées ? Au contraire, assiste-t-on à une dispersion assez grande ?

En matière numérique, pouvez-vous nous préciser les lieux du multilatéralisme ? C'est très bien de signer des chartes, mais il faut également s'intéresser aux instances où l'on produit la norme.

Vous avez évoqué une piste très singulière, celle de l'internet national, par satellite. Pensez-vous qu'un pays puisse être tenté par un tel système, entièrement verrouillé ? Du fait de votre passé professionnel, vous mesurez ce que l'économie numérique a de déconcertant : les utilisateurs ne payent pas, parce qu'ils sont le produit du service, et les employés, considérés de manière flatteuse comme des entrepreneurs, apparaissent parfois comme les exploités d'un nouveau style.

M. Henri Verdier. – Les missions de l'ambassadeur du numérique ont été fixées en conseil des ministres, à la suite d'une réunion interministérielle.

Pour les affaires extérieures, le travail est plus solidaire que dans le fonctionnement usuel de l'État, ne serait-ce que parce que les troupes sont maigres : il est indispensable de se répartir les rôles et de se concerter.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Le Trésor est-il un acteur important dans votre domaine ?

M. Henri Verdier. – Tout à fait, ainsi que le réseau des ambassades, Ubifrance et la French Tech. Bien sûr, des tensions peuvent se faire jour entre les approches ouvertes et sécuritaires, entre un souverainisme à l'ancienne mode et un enthousiasme invitant à embrasser la modernité. Mais, dans l'ensemble, nos positions extérieures font l'objet d'une assez bonne concertation interministérielle.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Quel est le nombre de centres de décision de l'administration centrale impliqués peu ou prou dans ces échanges internationaux ? Une douzaine ?

M. Henri Verdier. – Presque tous les ministères dialoguent avec leurs homologues européens : ces relations impliquent autant d'embryons de diplomatie thématique, et c'est une très bonne chose.

Effectivement, l'on dénombre en tout une douzaine de centres : plusieurs se trouvent à Bercy. S'y ajoutent le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le SGDSN, l'Agence nationale de la sécurité et des systèmes d'information, l'Anssi, ou encore le ministère de la culture.

Pour ce qui concerne mes attributions, je peux vous faire parvenir ma lettre de mission.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Volontiers.

M. Henri Verdier. – Pour plusieurs sujets, j'ai la mission de représenter la totalité des ministères. Pour d'autres, je concours à l'élaboration des politiques ; toutes ces dispositions sont assez précisément écrites.

L'espace européen, tel que je le découvre, n'est ni binaire ni tout à fait éclaté. Il est composé de quatre ou cinq espaces, ce qui nous affaiblit un peu. Certains pays sont très atlantistes, très libéraux, défendent le libre-échange et les libertés individuelles à tout prix. De son côté, le sud de l'Europe cherche son chemin. Il faut convaincre ces blocs, un par un, de la pertinence des idées françaises. De grands progrès ont été accomplis lors du mandat de la précédente Commission, mais je ne suis pas certain qu'une souveraineté européenne soit clairement conçue en la matière. En tout cas, elle n'est pas revendiquée de manière suffisamment active.

Aux grandes enceintes multilatérales, l'ONU, l'Unesco, l'OCDE, le G7 et le G20, s'ajoutent de nombreuses instances *multistakeholders* ou multi-parties prenantes : l'Icann, l'IGF (Internet Governance Forum), le W3C (World Wide Web Consortium), etc.

Ce système est indispensable, car il s'agit en l'occurrence d'artefacts fabriqués par un monde industriel : c'est ce dernier qui sait comment tout cela fonctionne. Voilà pourquoi il doit être partie prenante de la décision. De même, sur certains sujets, la société civile refuse que les États et les grandes entreprises du secteur numérique s'entendent dans son dos. Voilà pourquoi elle exige, avec raison, de la transparence et des capacités de contestation.

Si l'État, à travers France Télécom, avait organisé internet à lui seul, nous n'aurions pas connu un tel cycle d'innovation, chamboulant bien des positions acquises :

heureusement qu'il y a un *multistakeholderism*. Mais, aujourd'hui, la légitimité de ce système pose question – je pense par exemple à certaines entreprises ou ONG, qui ont du mal à reconnaître que les États ne sont pas des acteurs comme les autres.

M. André Gattolin. – Certains considèrent même que les États sont des acteurs moins importants que les autres.

M. Henri Verdier. – Tout à fait, on le constate par exemple à l'Icann. D'ailleurs, pour l'heure, notre rôle y est strictement consultatif.

Enfin, ce système est-il complet, couvre-t-il bien les bons sujets ? Les pères fondateurs d'internet ont compris l'importance de la neutralité du numérique. Les plateformes ont un devoir de décence, de sincérité et de transparence, mais cette question ne fait pas encore l'objet d'un débat international. Si le péril de la fracture d'internet venait à se concrétiser, je ne sais pas non plus où l'on en débattrait.

L'inconvénient du *multistakeholderism*, c'est que ce sont les standards de fait qui l'emportent, non les mieux conçus mais ceux qui ont attiré le plus d'utilisateurs.

Je souscris à vos propos sur la nouvelle économie, mais je constate que plusieurs modèles de nouvelle économie coexistent. On parle souvent des GAFAs ; mais alors qu'Apple vend des objets manufacturés, Facebook vend de la publicité présentée sur la base des conseils de vos amis et Google vend aussi de la publicité, après avoir indexé tous les contenus d'internet. Nos efforts de régulation doivent donc être précisément ciblés en fonction des marchés.

Je rentre d'une mission dans la Silicon Valley : nous avons aussi des alliés là-bas, comme la Mozilla Foundation et l'Electronic Frontier Foundation. Beaucoup de gens, en effet, sont très inquiets face à l'évolution de la culture et du monde numériques.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci de votre présentation tout à fait passionnante. Vous avez dit qu'il était nécessaire que l'État puisse maîtriser certains outils et certaines technologies pour garantir l'usage qu'en font les citoyens. C'est fondamental. Pour ma part, j'utilise LibreOffice pour prendre des notes, mais ce logiciel libre a deux défauts : il ne garantit pas la pérennité de mes données, car l'association qui l'anime peut disparaître du jour au lendemain,...

M. Henri Verdier. – Mais Android ne vous la garantit non plus !

M. Pierre Ouzoulias. – ... et il ne m'apporte aucune garantie en matière de sécurité. Comment un État pourrait-il assurer aux utilisateurs la pérennité et la sécurité des données ? Comment les citoyens peuvent-ils vérifier que ces garanties leur sont vraiment apportées ?

M. André Gattolin. – J'ai beaucoup travaillé sur ces questions, et notamment sur la gouvernance mondiale d'internet, avec Catherine Morin-Desailly. J'ai eu l'occasion d'auditionner plusieurs fois le président de l'Icann : on nous promet à chaque fois de grandes réformes pour rendre le *multistakeholderism* plus transparent et satisfaisant pour les Européens. Mais les polémiques se multiplient : en 2016, Donald Trump a menacé de reprendre en main l'Icann ; les conflits d'intérêts sont nombreux. Le système favorise les grandes entreprises, essentiellement américaines, car les soi-disant représentants de l'internet libre sont, en fait, complètement soumis à ces grands groupes qui les financent en grande partie. Il s'agit donc

d'acteurs qui, tout en prétendant ne pas avoir d'idéologie, sauf anti-étatisme, sont extrêmement idéologiques. Dans ce cadre, il est très difficile de se faire une place : on est réduit au rôle d'observateur.

Les GAFAs font aussi planer la menace d'une fragmentation de l'internet, comme si sa globalisation devait être conservée à tout prix ! Ces organisations, qui se prétendent libres et autonomes, ont en fait un caractère très idéologique et ont finalement imposé leurs règles à l'ensemble des États.

Vous avez aussi envisagé, de manière un peu catastrophiste mais néanmoins vraisemblable, les futurs cyberconflits du XXI^e siècle. Le numérique fait bel et bien partie des armes non conventionnelles, qui deviennent de plus en plus importantes. Ainsi la Russie, qui dépense beaucoup moins d'argent dans sa défense que par le passé, s'est-elle concentrée sur les aspects de cyberdéfense.

Outre les attaques visant à détruire ou à paralyser tel ou tel site, il faut mentionner des pratiques plus *soft*, mais plus insidieuses, développées notamment par la Chine, qui consistent à piller des millions de données dans le cyberspace. Ces données alimentent le système d'apprentissage des machines, dans une logique de *deep learning*, ce qui permet d'acquérir une avance en matière d'intelligence artificielle. Ce faisant, une culture ou un État pourrait finir par contrôler toute la planète.

Diplomatiquement, la question est très délicate, car il est difficile de pointer du doigt ces manœuvres susceptibles de conduire à un conflit généralisé. Nous vivons durablement dans un monde pacifié, où les conflits sont de nature intermédiaire, sans viser à la rupture totale. Ces attaques invisibles sont néanmoins préoccupantes. Plutôt qu'une cyberguerre visant à la destruction de l'adversaire, ne faut-il pas craindre, à terme, une nouvelle forme de colonisation ou de soumission par le biais du contrôle des données ou de l'intelligence artificielle ?

Mme Viviane Artigalas. – Internet a changé le monde. C'est un fait. On ne peut envisager la souveraineté numérique de la même manière que l'on conçoit les autres formes de souveraineté. Il ne suffira pas d'édicter des normes ou d'ériger des murs. Au contraire, notre souveraineté numérique suppose la capacité d'agir, de naviguer, de travailler dans cet univers.

Pour préserver notre souveraineté, peut-on envisager de créer des systèmes publics capables de concurrencer les systèmes privés existants, tout en garantissant la neutralité, la transparence, la gratuité ? Avons-nous les moyens, en France et en Europe, de mettre en place de tels systèmes publics ?

M. Henri Verdier. – Vos questions peuvent être regroupées en deux grandes familles.

La première porte sur la souveraineté par l'action. J'avais dans mon équipe précédente un développeur qui avait une pensée stratégique profonde en matière de souveraineté numérique : il était très vigilant et il anticipait toujours les pièges dans lesquels on risquait de tomber. Dans les années quatre-vingt-dix, il avait créé une start-up qui avait compté jusqu'à 150 salariés et qui produisait des applications pour le *Newton*, l'assistant personnel numérique d'Apple. Puis, un jour, Steve Jobs a décidé de simplifier la ligne des produits et l'a supprimé. Subitement, la start-up a disparu, à cause d'une décision prise à

8 000 kilomètres de la France. Dès lors, il a toujours cherché à savoir où était hébergé le code source, qui le possédait, qui assurait sa maintenance, etc. Il ne voulait plus s'enfermer dans un système nous plaçant sous la dépendance d'un choix technologique ou d'une stratégie marketing. Pourquoi, en effet, placer des services publics sur Google Maps quand il existe OpenStreetMap ? De même, en matière de lutte contre les contenus terroristes, on nous dit qu'il existe déjà une base de données gérée par Google, Apple, Facebook et Twitter. Il suffirait de leur signaler un contenu pour que celui-ci soit retiré dans l'heure. Pourquoi ne peut-on pas avoir accès à cette base, à sa structure ? On ne peut pas vérifier si les contenus que l'on a envoyés ont bien été pris en compte. L'erreur est humaine. Nos ingénieurs pourraient améliorer la base. En la matière, il existe des pistes d'améliorations pour renforcer notre souveraineté.

Pour faire face à ces monopoles gigantesques, on a parfois cru que le meilleur moyen était de créer un monopole concurrent, de faire un Google à l'européenne, un Facebook européen, etc. Mais il est très difficile techniquement de réaliser ce *Consumer Internet*, cet internet de grande consommation. Surtout, ce secteur obéit à la règle du *winner takes all*, selon laquelle le gagnant prend tout le marché : on préfère rester sur Facebook, qui compte trois milliards d'utilisateurs, pour y retrouver ses amis, plutôt que de s'inscrire sur un réseau plus petit où l'on ne connaît personne.

Les effets de réseaux font que le plus gros attire tous les utilisateurs. C'est pourquoi on s'est souvent trompé en la matière ; et finalement les partisans de la souveraineté numérique n'ont plus osé s'exprimer – à tort. Il faut différencier selon les secteurs : par exemple dans les infrastructures, rien n'empêche de faire une 5G européenne. On possède encore les entreprises et le savoir-faire, et le modèle économique est différent. En outre, on n'est pas obligé de construire un contre-monopole pour affaiblir un monopole : quand je dirigeais la Dinsic, j'ai demandé aux administrations de ne plus installer leurs services sur Google Maps, mais d'utiliser OpenStreetMap. On a bien fait : depuis, le coût de Google Maps a explosé. On n'a pas suffisamment cherché à allumer des contre-feux, à posséder des bases arrières, des réserves. Dans une bataille, lorsqu'on ne peut pas gagner, on se replie sur des bases arrière ou dans le maquis pour résister. Avec une bonne compréhension du libre et des « communs », on peut parvenir à créer des points d'indépendance. Sans procéder ainsi de manière systématique, l'État peut au moins veiller à la sécurité juridique, technique, voire financière des « communs ». Peut-être vaut-il mieux subventionner Firefox pour que son système soit performant plutôt que de se lancer dans des aventures industrielles.

En réponse à vos questions sur ce sujet, la France n'a jamais attribué officiellement une cyberattaque à un pays : je ne peux donc pas le faire ici.

Comme on compte autant de communautés que d'enceintes, le système est lourd et lent. Voilà sept ans qu'Amazon réclame le droit de créer le « .amazon » et que la question reste en suspens.

Au sujet des diverses formes d'emprise, disons-le : il y aura des conflits cyber. On voit les armes prépositionnées, on connaît les budgets ; *WannaCry* était initialement une arme, elle a été volée et utilisée par d'autres. Bien sûr, il existe aussi des formes plus douces de prise de pouvoir. Toutefois, pour reprendre votre exemple, je crois que la Chine a déjà assez largement à faire pour récupérer les données de sa population ; je ne suis pas sûr qu'elle soit déjà en train d'essayer d'aspirer les données des Français, mais nous devons rester très vigilants.

Depuis que je suis ambassadeur, j'ai pu mesurer l'impact mondial du règlement général sur la protection des données, le RGPD : le Japon a négocié et obtenu l'accord d'adéquation avec l'Europe. Ainsi, le RGPD couvre déjà 700 millions de personnes. De même, par le biais de conventions, au titre de l'article 108 du Conseil de l'Europe, une quinzaine de pays se manifestent pour créer un droit similaire : l'Inde, la Tunisie, ou encore la Californie qui s'est dotée d'un régime identique.

À terme, plusieurs milliards d'individus pourront partager le même régime juridique, avec des sécurités comparables et une philosophie identique, selon laquelle c'est le consentement de l'utilisateur qui détermine la licéité de l'usage, et non l'intérêt de l'État ou un contrat extorqué. Nous pouvons en être fiers, même si la mise en œuvre est complexe.

Vous évoquiez les approches frontales, violentes, et les emprises par des formes de *soft power*, voici un exemple de contre *soft power*. On pourrait aussi mentionner le règlement européen « eIDAS », *Electronic IDentification Authentication and trust Services*, qui permet la reconnaissance mutuelle au sein de l'espace européen des identités numériques respectives. Certains pays demandent à en faire partie. Je crois que dès que les vingt-huit pays européens parviennent à se mettre d'accord sur un texte, l'Europe possède un petit avantage compétitif, car le texte qu'elle adopte est de qualité et peut rassembler. Ce n'est pas un hasard si quinze pays ont d'ores et déjà recopié le RGPD : ce texte avait déjà été largement débattu, décortiqué, mûri.

M. Franck Montaugé, président. – Nous vous remercions de cet éclairage.

La réunion, suspendue à 15 h 10, reprend à 16 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](#).

Audition de Mmes Pauline Türk, professeur de droit public à l'université Côte d'Azur et Annie Blandin, professeur à l'IMT Atlantique – Telecom Bretagne, membre du Conseil national du numérique (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](#).

Audition de représentants de la commission d'éthique sur la recherche en sciences et technologies du numérique d'Allistene, l'alliance des sciences et technologies du numérique: MM. Jean-Gabriel Ganascia, Eric Germain et Claude Kirchner

M. Franck Montaugé, président. – Nous entendons à présent MM. Jean-Gabriel Ganascia, président du comité d'éthique du CNRS, Éric Germain, chargé de mission « éthique des nouvelles technologies, fait religieux et question sociétale » à la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées, et Claude Kirchner, directeur de recherche émérite à l'Institut national de recherche dédié aux sciences du numérique.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié. Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Selon la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-Gabriel Ganascia, Éric Germain et Claude Kirchner prêtent serment.

Vous êtes tous trois membres de la Cerna, la commission de réflexion sur l'éthique de la recherche en sciences et technologies du numérique. C'est dans ce cadre que vous avez publié en octobre 2018 un rapport sur la souveraineté à l'ère du numérique. La Cerna a étudié cette problématique sous un angle que nous n'avons que peu abordé jusqu'ici, celui des questionnements éthiques soulevés par la révolution numérique. Vous pourrez sans doute nous en dire davantage sur ces enjeux. C'est une approche d'autant plus pertinente que la ministre des Armées, Mme Florence Parly, a annoncé le 5 avril 2019 que son ministère allait se doter d'un comité de réflexion sur les implications éthiques des nouvelles technologies dans le domaine de la défense.

Dans votre rapport, vous expliquez également que la révolution numérique a bouleversé notre conception classique de la souveraineté nationale, les entreprises privées concurrençant de plus en plus les États dans l'exercice de leurs fonctions régaliennes. Vous reviendrez sans doute sur ces bouleversements et sur les moyens dont nous disposons pour y répondre. Vous invitez dans votre rapport à ne pas parler de la souveraineté numérique mais des souverainetés numériques. Il est toutefois difficile de concilier souveraineté nationale, entrepreneuriale et individuelle.

M. Claude Kirchner, directeur de recherche émérite à l'Institut national de recherche dédié aux sciences du numérique. – Je préside la Cerna depuis le 1^{er} janvier dernier et je suis également membre du CCNE, le comité consultatif national d'éthique, pour les sciences de la vie et de la santé. La Cerna est la commission de réflexion sur l'éthique de la recherche en sciences et technologies du numérique de l'alliance Allistene (Alliance des Sciences et Technologies du Numérique), qui regroupe l'ensemble des institutions de recherche en numérique des universités et des grandes écoles. Cette commission a été créée en 2013, à la suite de rapports du CNRS et de l'Institut national de recherche dédié aux sciences du numérique (Inria), pour aider les institutions françaises de recherche en numérique et les scientifiques qui y exercent à réfléchir aux enjeux éthiques soulevés par les recherches en sciences et technologies du numérique, tout particulièrement dans les sciences informatiques, mathématiques, électroniques et robotiques. Nous travaillons sous la responsabilité du comité de coordination d'Allistene. Nous sommes saisis, mais nous pouvons aussi nous autosaisir. Nous avons travaillé en particulier sur des questions d'éthique de la recherche en robotique ou dans l'apprentissage-machine, mais également sur les questions liées à la notion de souveraineté, en particulier à l'ère du numérique.

La réflexion éthique s'est développée depuis au moins 3 000 ans, et n'est pas neuve. Comme le disait Michel Serres, le numérique bouleverse complètement nos sociétés. Il leur procure des apports considérables, et les systèmes de traitement de l'information que nous avons créés complètent et interagissent avec les systèmes biologiques de traitement de l'information que nous sommes. Il en résulte des conflits inédits entre hiérarchies de valeurs.

Historiquement, la souveraineté désigne la capacité du souverain à maîtriser un certain nombre d'attributs dont il revendique le contrôle : frontières, armée, police, monnaie, langage, etc. Cette autonomie stratégique, ce pouvoir de pouvoir, se trouve, grâce au

numérique, à la disposition d'entités nouvelles. Ainsi, la reconnaissance faciale contribue à la sécurité, mais les entreprises qui maîtrisent les algorithmes de reconnaissance et les données qui sont nécessaires à leur mise au point ont souvent une base multinationale, et échappent aux entités souveraines nationales – et leurs stratégies ne coïncident pas nécessairement avec celle d'un pays.

Les crypto-monnaies ne dépendent pas d'un État. Le contrôle aérien n'est plus nécessairement local, puisque la tour de contrôle n'est pas nécessairement sur l'aéroport et peut très bien être déportée de plusieurs dizaines, voire de plusieurs centaines de kilomètres. Le numérique impacte donc une activité de souveraineté comme la gestion du trafic aérien. Les données de santé et leur traitement ne sont plus nécessairement sous la responsabilité d'un État, ni de sa politique de santé. Les scientifiques, dans leur activité d'élaboration de connaissances et de publication, doivent être autonomes dans leur capacité à accéder aux informations qui leur permettent de faire avancer leurs réflexions et leurs travaux. Mais en fait, nombre de maisons d'édition scientifique ne permettent plus cet accès souverain aux scientifiques.

Bref, souveraineté et éthique s'articulent de manière fondamentale, car sans souveraineté, il est difficile d'élaborer une réflexion éthique qui nécessite liberté de penser, d'action et d'accès à la connaissance ; et il est impossible de mettre en œuvre de manière claire et responsable les choix découlant de cette réflexion éthique si l'on n'a pas accès à la souveraineté.

L'Institute of Electrical Electronic Engineers (IEEE) est une organisation professionnelle dont le siège est à New-York et qui regroupe environ 460 000 scientifiques et ingénieurs issus de 160 pays. Elle a plusieurs rôles, dont celui de maison d'édition. Or, dans le processus de l'élaboration de la connaissance scientifique, tout article doit être relu par des pairs. Vendredi dernier, sous prétexte des mesures protectionnistes mises en œuvre aux États-Unis, l'IEEE a déclaré que le personnel de Huawei ne pourra plus servir d'évaluateur des contributions soumises à publication. Or, ces personnes sont membres de l'IEEE à titre personnel, en tant que scientifiques. Cette décision revenait à modifier la manière d'accepter ou non des articles sous prétexte qu'on appartient à une entreprise. Elle a provoqué un tel tollé pendant le week-end qu'elle a été retirée lundi. C'est un cas typique de manque de souveraineté scientifique : la décision est prise sans aucune concertation avec la communauté scientifique, probablement sous l'effet de certaines pressions, alors même qu'elle va à l'encontre des pratiques scientifiques usuelles.

Nous devons réinventer les notions de souveraineté et comprendre comment elles s'articulent entre elles. Le numérique dans l'agriculture pose des questions fondamentales de souveraineté, puisque les données permettent de savoir quand récolter, mais ne sont pas toujours à la disposition de tous. Nous devons aussi nous donner la capacité de penser l'éthique des sciences, technologies, usages et innovations du numérique et de l'intelligence artificielle, en allant vers la création d'un CCNE du numérique et de l'intelligence artificielle. En dehors de la Cerna, dont l'objectif est de réfléchir à l'éthique de la recherche en sciences et technologies numériques et, de façon plus large, sur l'ensemble des questionnements éthiques en termes scientifiques et technologiques, il n'y a pas d'entité en France pour réfléchir sur les usages et les innovations. Le CCNE, créé par la loi sur la bioéthique, a un objectif limité aux sciences de la vie et de la santé. L'idée est de travailler en collaboration avec lui pour voir comment faire émerger un CCNE du numérique et de l'intelligence artificielle, dont Cédric Villani a traité dans son rapport l'an dernier.

Nous devons nous donner la capacité de sensibiliser, éduquer et responsabiliser les individus, les entreprises, les institutions et les États au numérique et à ses impacts. L'éducation numérique commence à imprégner l'école, depuis le primaire jusqu'à l'Université. Ce n'est qu'un début. La capacité à maîtriser l'ensemble des systèmes numériques qui nous entourent doit être effective pour tous.

M. Jean-Gabriel Ganascia, président du comité d'éthique du CNRS. – La notion de souveraineté est toujours pertinente mais a subi des bouleversements. Le comité d'éthique sur le numérique s'est senti obligé d'aborder cette question après la loi sur la République numérique qui, en octobre 2016, envisageait la création d'un commissariat à la souveraineté numérique qui aurait été rattaché au Premier ministre, et dont les missions auraient consisté à garantir l'exercice, dans le cyberspace, de la souveraineté nationale et des droits et libertés individuels et collectifs que la République protège.

La notion de souveraineté numérique est ambiguë, comme l'a expliqué Pierre Bellanger. Il y a deux idées antagonistes derrière l'idée de souveraineté numérique. C'est pourquoi nous parlons de souveraineté à l'ère du numérique. D'une part, en effet, la souveraineté nationale connaît de nouveaux enjeux à l'ère du numérique. Pour rester souverain, un État devrait s'assurer de son indépendance en déployant des solutions informatiques à cet effet, comme par exemple un système d'exploitation souverain. D'autre part, la souveraineté elle-même se transforme à l'ère du numérique, et le numérique défie les États.

Je suis professeur d'informatique, spécialiste de l'intelligence artificielle et l'idée d'un système d'exploitation souverain me paraît contreproductive. Un tel système serait peu utilisé – et comment interdire d'utiliser des ordinateurs de la marque Apple ? De plus, du point de vue technique, le système d'exploitation n'est pas tout ! De nombreux programmes, à l'intérieur des ordinateurs, peuvent fournir de l'information. Pour éclairer le débat national, nous soulignons les difficultés qu'il y aurait à revendiquer ces solutions techniques comme étant la solution au problème posé par la souveraineté numérique. Toutefois, un effort national et européen sur la question des données serait bienvenu.

Le numérique a fait évoluer la notion classique de souveraineté nationale. Au fil de l'histoire, à partir des travaux de Bodin, Locke et Rousseau, la souveraineté a désigné la supériorité et le pouvoir sur un territoire. L'idée de souveraineté nationale est liée à celle d'autonomie de la nation, à la capacité de la nation à se doter de ses propres lois. Le numérique défie la souveraineté nationale car les réseaux traversent les frontières et permettent à des acteurs étrangers d'imposer leur loi. La co- extension du territoire et de l'État se trouve mise en défaut, et les territoires sont traversés d'influences diverses, dont l'État n'a plus la maîtrise.

Si l'on considère que la souveraineté nationale est mise en cause par les acteurs étrangers, qui défendraient leur propre souveraineté sur le territoire national, nous avons affaire à un conflit relativement classique de souveraineté, avec des armes nouvelles. Comme la France et l'Europe sont incapables d'avoir une politique claire en matière du numérique, elles se mettent sous la dépendance de grands États comme les États-Unis ou la Chine, et sont vulnérables aux actions d'autres États, comme la Russie, qui interfèrent avec les procédures démocratiques.

On peut aussi se dire que c'est l'idée même de souveraineté nationale qui est mise en cause par le numérique. En effet, les grands acteurs de la toile que sont les moteurs de

recherche ou les réseaux sociaux ont des programmes politiques. Ils ont accumulé des capitaux considérables, et souhaitent désormais promouvoir leurs aspirations libertariennes, c'est-à-dire ni libertaires ni libérales, mais prônant un désengagement total de la tutelle des États pour donner à la propriété un pouvoir absolu.

Ces grands acteurs souhaitent assumer à la place des États un certain nombre de prérogatives qui relevaient de la souveraineté, comme le privilège de battre monnaie, celui d'établir des cartes et donc un cadastre, nécessaire pour lever l'impôt, ou celui d'assurer la sécurité intérieure. La vérification d'identité se fait par la reconnaissance faciale, directement liée à la possession d'un très grand nombre de photos. Or l'État français possède des photos d'identité, mais d'assez mauvaise qualité et en nombre extrêmement limité. Et nous donnons aux grands acteurs du numérique toutes nos images... Ils peuvent aussi se développer dans le domaine de la justice, avec l'idée de justice prédictive. On pensait que la défense était un domaine réservé à l'État, mais, désormais, elle concerne aussi le cyberspace.

Si nous sommes effectivement confrontés à une nouvelle forme de souveraineté, cela signifie que nous entrerions dans une forme de féodalisme, où de multiples acteurs se partageraient le pouvoir sur des régions virtuelles, et où les États démocratiques n'auraient plus qu'une part mineure, et ancillaire, à jouer.

M. Éric Germain, chargé de mission « éthique des nouvelles technologies, fait religieux et question sociétale » à la direction générale des relations internationales et de la stratégie. – J'ai été universitaire, mais je travaille aujourd'hui pour le ministère des Armées. Je m'exprime devant vous à titre strictement personnel. Depuis dix ans, je conduis au sein de ce ministère une réflexion sur les questions religieuses et les questions de laïcité. Chez nos alliés, les aumôniers militaires sont souvent les premiers acteurs sollicités pour mener, en interne, une réflexion éthique. C'est ce qui m'a conduit, à partir de 2010, à m'intéresser aux problématiques éthiques posés par les nouvelles technologies. J'ai rejoint la Cerna en janvier 2016 à titre privé.

L'éthique, c'est le bien agir. C'est un arbitrage entre valeurs morales, un choix, contingent à un contexte particulier. L'éthique peut inspirer le droit et la loi, mais elle est elle-même difficilement codifiable car elle relève d'une appréciation dynamique, qui évolue en permanence. C'est un bien agir qui n'est pas nécessairement reproductible. L'éthique, ce n'est pas la simple conformité à un corpus de valeurs morales universelles. Elle représente aussi des cultures, avec des particularités nationales qu'il ne faut ni surestimer ni sous-évaluer. Léopold Sédar Senghor disait qu'une culture était une manière particulière de se poser des questions, et d'y répondre.

Pour un Français, pour un Européen, l'éthique est aussi une certaine manière de se poser des questions et d'y répondre. C'est pourquoi il est si important d'être souverain en matière de réflexion éthique. C'est d'ailleurs cette prise de conscience qui est à l'origine de la création cette année par la ministre des armées, Mme Florence Parly, d'un comité d'éthique ministériel. La France est la première grande puissance militaire à s'être dotée d'une structure de réflexion permanente sur les enjeux éthiques des nouvelles technologies dans le domaine de la défense. La création de ce comité est un acte de souveraineté significatif, qui inspire dès à présent d'autres pays, et ce comité échangera nécessairement avec les autres comités qui existent déjà.

La plupart des personnes que votre commission d'enquête a auditionnées parlent d'une seule souveraineté, la souveraineté nationale, française, parfois élargie à un niveau

régional comme l'Europe. Quand Pierre Bellanger parle de souveraineté numérique, il discute de l'application de la seule souveraineté nationale au domaine du numérique, et se demande comment assurer une souveraineté française sur les algorithmes ou leur paramétrage, sur l'exploitation et l'hébergement des données, etc.

Le rapport de la Cerna ne parle pas directement de souveraineté numérique mais bien de souveraineté à l'ère du numérique, en partant du constat que les technologies bouleversent le sens même du mot « souveraineté », et la nature des acteurs, qui ne se limitent plus aux États mais s'élargissent aux entreprises, aux communautés professionnelles, scientifiques, voire à une échelle individuelle.

Le pas de côté que nous avons fait en rédigeant ce rapport nous a montré que les Gafami (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft et IBM), par exemple, ne sont pas simplement un nouveau genre d'auxiliaire de la souveraineté nationale américaine. Ces sociétés revendiquent une souveraineté propre, distincte de celle des États. L'enjeu est de comprendre les interactions nouvelles qui sont nouées et de voir comment on peut les concilier avec les valeurs de notre République.

Le chapitre 3.2 parle de l'immixtion, ou de l'ingérence, de sociétés commerciales du numérique dans notre vie démocratique. C'est le domaine assez préoccupant de l'influence sociale et de l'initiative citoyenne. Autre enjeu : la souveraineté scientifique. Nous l'abordons dans le chapitre 4.3. La liberté de formuler des questions, y compris des questions éthiques, naît d'un principe de science ouverte qui est aujourd'hui contesté par la privatisation croissante des données scientifiques. Nous avons parlé de souveraineté individuelle, là où les puristes parleraient plutôt d'autonomie du sujet ou de libre arbitre. L'expression « être souverain à soi-même » a déjà été employée il y a près de deux siècles par l'immense esprit français que fut votre collègue, représentant de la Nation, Félicité Robert de Lamennais. Il traduisait l'expression utilisée par Dante dans *La Divine Comédie*. Cet attachement très individualisé à la liberté de penser est peut-être le trait essentiel de notre identité européenne – une singularité dont le numérique nous rappelle aujourd'hui toute l'importance.

La conclusion du chapitre 3.3, comme plusieurs recommandations du rapport de la Cerna, évoque cette souveraineté numérique nationale que l'on peut reconquérir par le bas, au niveau de chaque individu, qu'il faudrait davantage éduquer et sensibiliser.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Merci de la qualité de vos interventions, qui apportent un éclairage éthique passionnant, surtout au sein d'une assemblée de parlementaires élus au suffrage universel, qui ont à rendre compte de leurs réflexions et de leurs travaux à nos compatriotes. Ceux-ci se tournent vers le pouvoir politique en se demandant si ce dernier a encore les moyens de ses ambitions – s'il a encore la capacité d'agir. Nos réflexions sur la souveraineté numérique nous conduisent à nous demander quels choix politiques le Parlement pourrait imaginer, pour chaque groupe, dans le débat législatif.

Il me semble que tout ce qui est numérisé a vocation à être connu, par les uns ou par les autres, sans qu'on sache exactement selon quelles règles. Les lois de bioéthique ont été récemment soumises à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), que je préside. Elles rendent le séquençage du génome accessible. Or qui dit diffusion de masse dit utilisation de masse. Nous sommes là au cœur de la souveraineté politique : l'analyse génétique est prescrite, alors qu'elle risque d'être, *proprio motu* en quelque sorte, diffusée, notamment par des hypocondriaques, dupés par n'importe quel marchand de facéties.

Je trouve passionnant de rencontrer quelqu'un qui s'occupe de l'éthique à l'armée. J'ai toujours pensé que l'armée pouvait faire son métier parce qu'elle avait une culture ancienne, solide et mûrie d'expérience – frottée à l'épreuve des faits. Cela lui confère la résignation nécessaire pour accepter ce que l'opinion, émotive et immédiate, n'accepterait pas, par exemple, le fait que le feu tue, célèbre expression de la Première guerre mondiale, que nos compatriotes oublient lorsqu'ils demandent des interventions militaires et s'étonnent que celles-ci soient coûteuses, pour nous ou pour les autres.

Un sujet qui mériterait d'être approfondi est celui des diversités culturelles, et des particularités sociologiques ou nationales qui doivent nous faire regarder la souveraineté à l'époque du numérique comme étant d'une nature différente. Prenez par exemple la sécession des classes dirigeantes, thème bien connu de Jérôme Fourquet. Une fraction de nos compatriotes a considéré que l'accès à une pleine liberté numérique est un droit personnel absolu, ce qui n'en fait pas pour autant des libertariens ou des libéraux à l'américaine. On en voit des exemples pittoresques en Californie : certains n'accepteront pas d'être censurés ou encadrés dans leur accès à la connaissance et aux données. Cela ne les empêchera pas de se retourner vers l'État en lui reprochant de ne pas assurer la sécurité. La légitimité de l'État, qui nous impose de respecter la loi et qui nous fait payer beaucoup d'argent pour financer son fonctionnement, est en effet d'abord d'assurer la sécurité.

En France, si l'on excepte le cas très particulier du terrorisme, la probabilité d'être envahi par un ennemi agressif est à peu près nulle. La sécurité, on veut bien la payer, à condition qu'elle soit totale. Or elle touche justement ces secteurs. Il y a donc des catégories qui, s'estimant dispensées de respecter une éthique du numérique, n'hésiteront pas à solliciter l'aide de l'État pour les sécuriser et les protéger contre toute offensive.

Quels ont été les effets de votre rapport ? Vous évoquez la création d'un commissariat à la souveraineté numérique. Comment définiriez-vous votre rôle par rapport à d'autres institutions existantes ? Nous avons reçu notre ambassadeur du numérique, vous avez évoqué M. Bellanger, un autodidacte du numérique passionné et très convaincant – et parfois inquiétant par les solutions qu'il préconise, qui conduisent à un cryptage généralisé. Quant à vous, défendez-vous une ligne - le souhaitez-vous ? Comment la Cerna envisage-t-elle son rôle dans un système français plus marqué par l'organisation de colloques que par l'investissement résolu dans les projets ? Vous êtes des scientifiques : existe-t-il selon vous une communauté européenne, les échanges sont-ils courants en Europe, une ligne directrice se dégage-t-elle ?

M. Hugues Saury. – Quel réconfort d'entendre parler d'éthique dans un secteur, le numérique, qui évoque plutôt le far-west ! L'intelligence artificielle est présentée comme une technologie clé pour l'avenir économique et social, elle pourrait nous permettre de restaurer une forme d'indépendance - l'Union européenne a adopté une stratégie, des lignes directrices, pour la recherche comme pour la vie des entreprises. Avez-vous travaillé sur ces propositions éthiques ? L'Europe, avec ses valeurs fortes, en décalage par rapport au far-west, peut-elle être néanmoins concurrentielle ?

M. Franck Montaugé, président. – Vous avez évoqué dans le rapport l'enjeu de la privatisation des données scientifiques. Le développement du *big data* et des méthodes d'analyse pour les exploiter ne remet-il pas en cause la méthode scientifique que l'on a connue jusqu'à présent, et qui a fait de l'homme ce qu'il est ?

Entrevoyez-vous dans le développement de l'intelligence artificielle - au sens où vous l'étudiez, dans une acception plus large que l'exploitation des données de masse - la possibilité de créer une autre pensée métaphysique ? Je pense, à la suite de certains auteurs, que la métaphysique est le propre de la pensée humaine. Une intelligence artificielle pourrait-elle remettre en cause la spécificité de l'être humain sur terre ?

M. Claude Kirchner. - Premier effet du rapport : lorsqu'a émergé la notion de souveraineté numérique, elle a suscité un questionnement chez les scientifiques. Le rapport a été une manière de coucher sur le papier l'ensemble de nos réflexions. C'est à ce jour le seul document, en français et en anglais, de ce genre. Il a été repris par le Comité consultatif national d'éthique lorsqu'il s'est intéressé aux données massives. C'est un document qui nous aide à progresser dans la compréhension d'une notion fondamentale, déclinée à présent à tous les niveaux, individuel, économique, environnementale, etc. La Cerna a émis des recommandations scientifiques - disponibilité des données, concept de souveraineté scientifique, maîtrise des données de travail comme condition d'une recherche au meilleur niveau international... Notre rôle concernait seulement la recherche, mais dès lors que nous avons exploré bien d'autres domaines, nous avons formulé sur ces derniers non des recommandations mais des suggestions d'évolution, reprises par diverses instances.

La maîtrise des données, des algorithmes, des systèmes d'information exige de mettre en place une cyber-sécurité au profit de l'entité qui a besoin de maîtriser ces données. Cela commence au niveau individuel : où sont conservées les photos de famille, qui y a accès, combien de temps, et pour quoi faire ? Nous avons des capacités robustes pour développer une cyber-sécurité. Il n'y a certes pas de sûreté absolue. Les informations chiffrées sont aujourd'hui difficiles à déchiffrer en quelques secondes. Mais, dans cent ans, on saura le faire instantanément. Il importe de prendre en compte la durée pendant laquelle on peut assurer la sécurité des données.

On met en œuvre aujourd'hui des techniques de chiffrement homomorphe. Une fois les données chiffrées, les calculs ne portent pas directement sur, par exemple, l'âge et le taux de cholestérol, mais sur A et B - si l'on possède les clés de déchiffrement, on peut lire les résultats ; mais une entité peut être chargée de faire tous les calculs souhaités sans disposer de ces clés ; le coût en calculs est élevé, mais on sait le faire, du moins lorsqu'il s'agit d'opérations simples, multiplication, soustraction. Pour calculer un sinus, un cosinus, il en va autrement... C'est en tout cas une piste intéressante, que la recherche pourrait explorer : au lieu de machines souveraines, on pourrait recourir à des machines travaillant sur des objets chiffrés, dont seul le commanditaire aurait la clé.

M. Franck Montaugé, président. – Celui qui travaille sur les données ne les connaît pas.

M. Claude Kirchner. - C'est cela. Il effectue des opérations sur des chiffres. Le propre du chiffrement homomorphe, c'est que des opérations standard sont applicables aux données une fois chiffrées.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – On pourrait alors employer des systèmes mondiaux tout en conservant la maîtrise des données ?

M. Claude Kirchner. - Oui, mais ces algorithmes sont difficiles à déchiffrer aujourd'hui, il faudrait y consacrer beaucoup de capacités. Il faudrait aussi approfondir les

recherches afin que les processus de chiffage puissent s'appliquer à des fonctions plus nombreuses. La France travaille sur ces sujets, ses équipes sont remarquables.

Concernant l'accès aux données ou la protection de celles-ci, une éducation s'impose. Qui sait qu'utiliser une adresse numérique gratuite non chiffrée, gmail par exemple, mais également répondre à un gmail, revient à confier au facteur une carte postale sans enveloppe ? Le facteur ne lit pas toutes les cartes, mais Google a, lui, la capacité de lire tous les mails et d'en tirer toutes les informations.

Toute personne peut prétendre : « mon génome m'appartient ». En réalité, celui-ci est hérité et appartient aussi aux ascendants et aux descendants. En envoyant 200 dollars et un peu de salive aux États-Unis, à *23andMe*, cette personne connaîtra une grosse partie de son génome. Elle le conserve pour elle, ou accepte de le publier en ligne - alors, elle expose les données de toute sa famille

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Et surtout de ses descendants. C'est le plus grave !

M. Claude Kirchner. - Vous nous interrogez sur la communauté scientifique numérique européenne. Elle est en train de se constituer, avec des associations professionnelles comme le *European research consortium for informatics and mathematics* (Ercim), qui regroupe 16 ou 17 entités de recherche, ou *Informatics Europe*.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Les scientifiques ont-ils envie de travailler ensemble en Europe ?

M. Claude Kirchner. - Oui, et ils le font depuis trente ans !

Quelques mots de la privatisation des données scientifiques. Le numérique est un outil exceptionnel. On peut aujourd'hui, par la simulation, faire exploser des galaxies en laboratoire ! On analyse un nombre immense de données. Cela ne détruit pas la méthode scientifique ancienne : la recherche demeure fondée sur l'observation, le modèle, les tests et les conclusions. La nouvelle capacité de calcul, de simulation, d'exploration vient en complément, non en substitut, du raisonnement inductif ou déductif. Elle l'enrichit. Comment en faire un bien commun ? Telle est la question. Comment faire pour que les données, les algorithmes, les résultats scientifiques ne soient pas captés, par des éditeurs par exemple ? Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou le Comité pour la science ouverte, qui coordonne en France les instituts et universités, s'y emploient.

M. Jean-Gabriel Ganascia. - Imaginer une pensée métaphysique produite par l'intelligence artificielle, c'est envisager que la machine prenne son autonomie et nous échappe. C'est une question très populaire, sur laquelle je me suis penché. J'ai écrit un petit livre pour répondre à la théorie de la singularité technologique, qui laisse imaginer que l'on pourra télécharger son esprit pour devenir immortel, ou que la machine deviendra à terme plus puissante que l'homme. Les arguments avancés par les tenants de cette thèse n'ont pas de valeur scientifique. Ils reposent sur la loi de Moore et l'accélération du pouvoir des machines. Mais que celles-ci soient de plus en plus rapides ne signifie pas qu'elles soient conscientes. Elles ingurgitent plus de connaissances que l'homme n'est capable d'en apprendre tout au long de sa vie ; elles n'en deviennent pas autonomes. L'apprentissage est supervisé par l'homme. La machine condense un savoir humain, rendant ainsi des services considérables,

mais elle ne peut tout faire toute seule. La rupture épistémologique au sens de Bachelard signifie que les concepts évoluent : pas la machine.

Quant à savoir si l'intelligence artificielle est dangereuse comme le prétendent de grands acteurs de l'internet...

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Cela renvoie au transhumanisme.

M. Jean-Gabriel Ganascia. - Si des fabricants de cigarettes affirment que le tabac est nocif, il faut s'interroger sur les motivations d'un tel discours ! Susciter une grande peur peut servir à masquer la réalité. Des groupes d'activistes ont ainsi persuadé les députés européens de voter une résolution sur les systèmes d'armes létales autonomes, autrement dit les robots tueurs. Cela a conduit certains des parlementaires européens à recommander à la Commission européenne de ne pas financer des programmes tendant à inclure de l'intelligence artificielle dans les systèmes de défense - ce qui pose un problème dramatique à la fois pour l'industrie de l'Europe et pour sa sécurité ! Le masque de l'éthique peut dissimuler les agissements, en l'occurrence de grands acteurs européens ou israéliens, ou de tout autre concurrent au plan mondial...

Sur la privatisation des données, l'enjeu est considérable du point de vue de la souveraineté. Sur le problème d'épistémologie que vous avez soulevé, je ne suis pas complètement d'accord avec mon collègue. Je dirai pour ma part que les techniques d'apprentissage détectent des corrélations, pas des causalités. On nous dit qu'il n'y a plus de modèle, plus de théorie, plus de langage : c'est faux, et Google nuance son discours quand on le pousse dans ses retranchements.

Je suis sensible à la question des peurs et de l'éthique. Les grandes transformations provoquées par l'intelligence artificielle ne sont pas métaphysiques mais politiques, car le numérique transforme tout. On peut parler de « réontologisation » : l'amitié se transforme avec les réseaux sociaux, la réputation avec les *reputation score* comme en Chine, la confiance avec la *block chain*... C'est la même chose pour la souveraineté. Il convient de prendre en compte ces transformations qui induisent des vulnérabilités.

Aucun de nous trois n'a pas fait partie du groupe des experts de haut niveau chargé de définir des lignes directrices au niveau européen, mais un de nos collègues de la Cerna y siégeait. En novembre dernier, nous étions perplexes devant la première rédaction, marquée par une éthique reposant sur les principes anciens de la communauté européenne. Adopter une démarche éthique, n'est-ce pas plutôt se poser des questions ? Quant à « adopter une approche centrée sur l'homme », je suis étonné, et même gêné, car y en a-t-il une autre ? Les machines sont des systèmes sociaux-techniques pensés à l'intérieur de la société dans laquelle ils naissent.

J'en viens à la sécurité. On ne peut plus parler de dilemme, désormais, mais de trilemme : aux deux exigences également légitimes qui entrent traditionnellement en conflit, protection de la vie privée et sécurité, vient s'ajouter une troisième notion, la transparence, qui entre en conflit avec chacune des deux premières. Transparence pour les puissants, protection pour les pauvres : c'est une fable ! On peut être aux deux places. Je songe à un instituteur, dont on veut connaître les mœurs privées, pour vérifier qu'elles sont compatibles avec l'éducation des enfants... Il y a donc des tensions entre des exigences contraires, et il faudra bien convaincre la société que des choix sont inévitables - il faut les faire collectivement.

M. Eric Germain. - Créer une nouvelle pensée métaphysique ? C'est bien plutôt l'ancienne que l'on retrouve à l'occasion des nouvelles interrogations, je songe, par exemple, à la dignité de l'être humain, notion profondément ancrée en chacun de nous, propre à notre culture européenne.

Premier effet du rapport : nous avons pris le temps de travailler comme rarement, en partant de la notion de souveraineté, en remettant en question toutes nos idées sur la souveraineté, dans tous ses aspects. Ce n'est pas un hasard si en France on parle beaucoup d'éducation : celle-ci recèle un enjeu majeur de responsabilité collective, un devoir à l'égard de l'ensemble des citoyens ; elle recouvre bien un domaine de souveraineté. Outre-Manche, la notion suscite un moindre attachement.

Parler de far-west au sujet de l'Europe est judicieux. Le groupe européen d'experts était lui-même très influencé par une approche far-west de l'éthique, opposant bien et mal, bons et méchants, de manière très manichéenne, alors que les valeurs en présence sont en conflit les unes avec les autres, et même avec elles-mêmes : la transparence est à la fois bonne et mauvaise ! La réflexion éthique doit porter sur ces tensions. Tel le raisonnement militaire, qui définit une cible et des moyens de l'atteindre, il faut aller vers ce que l'on a défini comme un avenir commun désirable.

Un groupe essentiellement au service d'intérêts privés crée un label éthique en noir et blanc, comportant des cases à cocher : trop simple ! L'éthique, c'est autre chose : un effort constant, politique, pour aller vers un futur commun désirable. Nous posons la question : la souveraineté pour faire quoi ? Être souverain, c'est avoir la possibilité d'être libre. Ce n'est pas rien !

M. Franck Montaugé, président. – Vous avez aujourd'hui fait la démonstration que la science, lorsqu'elle rime avec conscience, enrichit l'âme. Nous vous en remercions.

La réunion est close à 19 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.

**MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES
RISQUES CLIMATIQUES ET L'EVOLUTION DE NOS REGIMES
D'INDEMNISATION**

Mardi 28 mai 2019

- Présidence de M. Michel Vaspart, président -

La réunion est ouverte à 14 h 10.

Audition commune de MM. Philippe Laurent, maire de Sceaux, secrétaire général de l'AMF, Daniel Benquet, maire de Marmande et président de Val de Garonne agglomération, membre du conseil d'administration de l'AdCF, et Lionel Quillet, vice-président du département de la Charente-Maritime, membre de l'ADF

M. Michel Vaspart, président. – Bonjour à tous et merci pour votre présence aujourd'hui. Je rappelle que cette mission d'information a été constituée le 22 janvier à l'initiative du groupe socialiste. Nicole Bonnefoy en a été nommée rapporteure et moi-même président.

Nous atteignons la fin de notre cycle d'auditions et avons bien perçu un certain nombre de difficultés liées à l'indemnisation des catastrophes naturelles et à leur prévention. Le rapport de Nicole Bonnefoy sera achevé à la fin du mois de juin, avec un certain nombre de suggestions et de propositions, qui appelleront peut-être pour certaines des modifications législatives.

La table ronde de cet après-midi rassemble les principales associations d'élus locaux concernés par ce sujet. Je vous propose, en préambule, de faire un point sur les problèmes d'indemnisation et de prévention tels qu'ils vous apparaissent. Notre rapporteure Nicole Bonnefoy aura sûrement des questions complémentaires à formuler, ainsi que nos collègues.

M. Lionel Quillet, vice-président du département de la Charente-Maritime, membre de l'Assemblée des départements de France (ADF). – Monsieur le président, mesdames, messieurs, les questions portent sur deux volets, l'indemnisation et la prévention. Je pense que nous partageons à peu près les mêmes constats. Les représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en parleront mieux que nous mais, pour les départements, la procédure, les critères et leur restitution sont complexes, les élus ne siégeant pas dans les commissions ministérielles compétentes.

La demande des représentants des départements est d'être davantage associés à la discussion afin de faire ressortir la réalité du terrain – par exemple avec le Conseil supérieur de météorologie.

Les départements sont divers : milieu ultramarin, montagne, littoral et autres. Chacun, au moment de l'indemnisation, voit souvent revenir des dossiers de communes, en particulier en matière de sécheresse. Les critères sont parfois difficiles à établir. La procédure promet généralement d'être longue, alors que l'étude se révèle finalement extrêmement rapide. Il conviendrait d'ouvrir davantage ces commissions aux élus.

S'agissant des procédures de reconnaissance de catastrophe naturelle, le déploiement en ligne du dispositif iCatNat reste très intéressant mais également compliqué.

La procédure centralisée dans les services ministériels pose souvent des problèmes aux élus sur le terrain. Les réponses, qui doivent remonter au plus haut niveau de l'État avant de redescendre, ne sont pas toujours évidentes. Certains proposent une procédure plus départementale, décentralisée au profit des préfets, en particulier en matière de prévention.

S'agissant de la réponse, beaucoup d'échelons se mélangent. Les communes sont toutefois toujours en première ligne : c'est le maire qui se retrouve, à 3 heures du matin, face à une difficulté et qui appelle le service départemental d'incendie et de secours (Sdis) et les services de l'État. Leur réponse est toujours très adaptée, mais c'est le département qui demeure le premier mobilisateur des ressources humaines et financières. On l'a vu avec Xynthia : une fois passés les problèmes de submersion et d'aide à la personne, il faut mobiliser très rapidement les aides financières, les services sociaux, l'hébergement.

La loi NOTRe avait dans un premier temps laissé cet aspect de côté, ce qui constitue une erreur fondamentale. Ainsi, lors de la survenue de Xynthia, une cellule d'urgence avait été constituée par le département. La région était également intervenue. Les départements disposent tous aujourd'hui de véritables plans d'intervention, en collaboration avec l'État, qu'il s'agisse d'un collègue en feu, d'une marée noire, d'inondations, de submersion, etc. Il ne faut donc pas négliger les moyens financiers des départements, qui savent se mobiliser et qui ont encore des moyens.

Pour nous, en matière d'indemnisation, le cas le plus difficile est celui de la sécheresse.

Cependant, l'ADF considère qu'il existe un véritable retard en matière de prévention. Nous ne savons et n'avons jamais su y répondre au niveau national, malgré la qualité de nos intervenants – pompiers, militaires, service civil, etc.

Le principe est toujours le même : il est centralisateur. Il s'agit de définir un plan « digue », un plan « séisme », et de les imposer aux collectivités. Pour la submersion, on a les fameux plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Ils ont certes un rôle extrêmement intéressant, puisqu'ils définissent des zones à risque, mais après ? Si on définit les zones à risque, il faut que cela se traduise en matière d'urbanisme, et non pas simplement par une interdiction.

En France, nous avons un véritable problème : nous sommes toujours dans la gestion de crise, rarement dans l'anticipation du risque. On ne vit pas avec le risque, mais contre le risque.

En matière de submersion et d'inondations, il faudra bien admettre un jour que ceux qui habitent dans une vallée qui peut être inondée ou sur un littoral qui risque d'être submergé ne sont pas entièrement responsables. On sait en effet que 71 % des Français sont dans une zone à risque, qu'il s'agisse d'un risque d'avalanche, d'inondation, de submersion marine ou de séisme. Pratiquement tout le monde vit, travaille ou se déplace quotidiennement dans une zone à risque.

On établit sur le littoral des plans de prévention draconiens et difficiles à mettre en place pour les élus locaux, faute de moyens. Alors que moins de 50 % des plans communaux de sauvegarde (PCS) sont en place – dix ans après Xynthia – et nous n’avons toujours pas réformé notre urbanisme. On ne sait toujours pas faire des maisons sur pilotis, et on attend encore un grand plan national d’urbanisme pour le littoral, alors que les Néerlandais réalisent déjà des maisons qui flottent.

On ne favorise pas la prévention face aux risques, et on est toujours à la recherche d’indemnisations. Le fonds Barnier est une vraie problématique. Il est tout d’abord insuffisant étant donné les risques que l’on va devoir affronter. S’il n’augmente pas, il ne répondra pas aux besoins. Il peut à la rigueur servir à réaliser des systèmes de digues. C’est une très bonne chose, mais les digues ne répondent pas à tous les besoins. Nous le savons, en Charente-Maritime, où on doit reprendre 230 kilomètres de digues, soit 50 % de notre littoral.

Le fonds Barnier n’intervient pas, par exemple, en matière de repli stratégique et d’érosion. On ne peut financer l’érosion. Or beaucoup de pays européens et d’autres ont déjà des réponses. Quand cela casse, des ressources existent, pas quand cela s’érode. On est dans un repli stratégique, mais on ne s’est pas replié stratégiquement. Il faut une loi pour imposer que des zones soient réservées à des personnes. La commune de Lacanau essaye de réaliser un repli stratégique et, au fur et à mesure du financement, s’aperçoit qu’elle va au-devant de difficultés sans nom. Elle n’a pas les instruments juridiques pour le faire ni les terrains.

Quels doivent être les niveaux d’indemnisation en cas d’expulsion de propriétaires ? La solution apportée à l’immeuble du Signal à Soulac-sur-Mer ne répond qu’au cas d’espèce. Cela ne constitue pas une jurisprudence, dix ans après Xynthia. Comment déménager les personnes ? Si on ne le fait pas, il faut les protéger. Pour cela, il faut y mettre des millions et des millions. Comme en matière d’environnement durable, la meilleure consommation, c’est de ne pas consommer, mais on consomme sans arrêt, puisque les personnes sont toujours là.

Il faut donc revoir complètement le volet relatif à la prévention. On a l’impression – et les départements le ressentent très bien – qu’on recherche plutôt des responsabilités. C’est bien d’identifier des responsables, mais cela ne suffit pas.

Une vraie ambition serait un projet de loi qui définisse complètement la prévention et qui aille beaucoup plus loin : soit on vit avec le risque et on change alors profondément notre approche de l’urbanisme, soit on demande aux gens de partir, mais si on reste dans l’entre-deux que nous connaissons actuellement, cela revient à conduire une voiture sans pare-chocs.

Le département doit rester au cœur du sujet. On le voit avec la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), dont le département avait été écarté. On s’est aperçu que les EPCI de 15 000 à 18 000 habitants, avec leurs limites budgétaires, ne seraient pas en mesure de faire face sans les 20 % du département ou de la région.

Comme toujours, le maillage du territoire est fondamental. Le département conserve une position de centralisateur décentralisé. Nous voulons rester – c’est la proposition de notre président Dominique Bussereau – dans cette solidarité, dans les procédures et dans le financement. Les départements ne peuvent s’écarter des financements, qu’ils soient en zone de montagne, littorale, ultramarine ou autres. Ils prendront leurs responsabilités et resteront dans la compétence générale en cas d’événement climatique majeur.

M. Daniel Benquet, maire de Marmande et président de Val de Garonne agglomération, membre du conseil d'administration de l'Assemblée des communautés de France (AdCF). – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs, Val de Garonne agglomération, c'est 62 000 habitants, 160 kilomètres de digues sur le bassin de la Garonne, 4 000 emplois menacés en cas de crue centennale et dix-sept communes totalement inondées dans ce même cas. C'est donc pour nous un véritable enjeu. C'est pourquoi nous avons endossé la compétence Gemapi par anticipation en 2015.

Je pense qu'il en est de même dans toute la France, où 17 millions de résidents sont en permanence exposés aux inondations, 1,4 million aux risques de submersion marine, 9 millions d'emplois et 20 % d'habitations. Nous sommes ici face à un phénomène où l'on parle de prévention, de résilience et d'indemnisation.

La prévention est importante, mais il ne faut pas se tromper : elle entraîne trop souvent un déplacement du risque vers un territoire voisin. C'est en ce sens qu'il nous faut être plus prudent dans les systèmes que nous mettons en place. Il est important que nous portions beaucoup plus attention à la résilience, de façon à ce que les dégâts dus à certains aléas climatiques soient moins importants dans leurs conséquences en matière humaine et en matière de biens.

Il faut apprendre à vivre avec les catastrophes naturelles, les anticiper, adapter nos territoires et surtout les réglementations. On a là beaucoup de progrès à faire. L'enjeu, dans cette discussion, est de limiter l'indemnisation afin qu'elle soit abordable donc soutenable pour tous.

L'une des difficultés de ce dossier, c'est d'abord la récurrence : lorsqu'un territoire est soumis de manière récurrente à certains aléas, faut-il continuer à indemniser ou exiger que le territoire se prépare ? Nous n'avons pas encore de réponse. Peut-être faudrait-il imposer une culture de bassin, notamment en matière de risque d'inondation, afin que, dans chaque bassin-versant, il existe une obligation de coordination des protections, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, ainsi qu'une vision d'établissement public foncier. La taxe Gemapi pourrait s'appliquer au niveau local et au niveau du bassin, de façon à accentuer les efforts sur certains points, notamment les territoires à risque important d'inondation (TRI).

Il n'est pas normal que certains territoires reçoivent toute l'eau du bassin et que la taxe Gemapi y soit très élevée, alors qu'elle est quasi nulle sur les sommets. Il faut donc une vision globale par bassin dans toutes les dimensions de ce dossier.

La Gemapi a été une grande avancée pour les territoires, même si elle a été fortement décriée et très difficile à appréhender. Nous sommes en effet passés d'une culture de la protection à une culture d'analyse du risque, de prise en charge globale et d'appropriation par les élus.

Il y a, je crois, deux priorités à ne pas perdre de vue. La première, c'est cette vision par bassin. Je le disais : on ne peut accepter que certains territoires, dans le même bassin, supportent beaucoup plus de charges que d'autres, alors que l'eau concerne tout le monde.

Concernant le fonds Barnier, il va également falloir résoudre le problème de baisse des dotations. Aujourd'hui, ce fonds ne répond pas à l'enjeu. Les indemnisations représentent 600 millions d'euros, alors que les mesures de protection s'élèvent à

380 millions d'euros : il y a là un problème. Il faut donc absolument adapter le niveau du fonds Barnier à l'enjeu des inondations et, surtout, considérer que certains territoires éligibles au fonds Barnier peuvent avoir un surplus lorsque le risque est majeur et lorsque ce territoire répond à toutes les demandes administratives et de planification territoriale.

En second lieu, il ne faut pas perdre de vue l'importance de l'information. Je pense qu'il faudrait un jour répertorier l'ensemble des risques dans un même document, qui pourrait être présenté chaque année aux assemblées intercommunales, puis décliné par commune. Les élus ne sont pas des surhommes. Ils ne savent pas tout, même s'ils disposent de techniciens. Souvent, dans les petites communes, ils manquent même d'ingénierie. Avoir aujourd'hui, dans chaque intercommunalité, une concentration de l'information sur l'ensemble des risques du territoire – climatiques, géotechniques, industriels, voire énergétiques avec les centrales nucléaires – permettrait d'informer les populations, mais aussi les élus, qui pourraient ainsi prendre en compte l'ensemble de ces problématiques afin de les décliner dans leurs missions de service public. Ce rapport devrait être ensuite décliné par commune, suivant les spécificités de chacune.

Face aux inondations et au retrait des sols – pour lequel la prévention me semble difficile, même si les dernières évolutions devraient permettre de mieux cerner les territoires qui doivent bénéficier d'indemnisations –, l'enjeu se calcule en termes de vies humaines et de biens.

M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, secrétaire général de l'Association des maires de France (AMF). – Monsieur le président, mesdames et messieurs, ce que j'ai entendu va tout à fait dans le sens de ce que pense et souhaite développer l'AMF. En l'état actuel des choses, le système fonctionne, mais je veux insister sur le fait que les risques vont inévitablement augmenter.

Nous voyons d'ailleurs se développer le risque sécheresse, et l'on sait que le risque climatique va doubler dans les années qui viennent.

Le plan global des risques me paraît une très bonne idée, et nous la soutenons. Comme vous le savez, 25 collectivités ont été retenues en France pour expérimenter la certification des comptes des collectivités territoriales. Ma commune fait partie de cette expérimentation. Nous avons donc régulièrement des réunions de travail avec la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes chargées de cette expérimentation, ainsi qu'avec la Compagnie des commissaires aux comptes, qui va être amenée à intervenir. La question des provisions pour risques a été évoquée la semaine dernière. Nous devons aller beaucoup plus loin sur ces questions de prévention.

Je me souviens avoir travaillé il y a une vingtaine d'années pour la Communauté urbaine de Lyon à propos de la mise en place d'un service de gestion des risques. Les grandes collectivités sont prêtes à travailler sur cette question, et il nous faut aller plus loin en matière de prévention. On dispose pour ce faire des expertises scientifiques nécessaires. Il faut maintenant une volonté politique, et surtout que l'ensemble de la population soit informé. Ce sont des sujets extrêmement sensibles, et nous avons besoin du soutien et de l'engagement des services de l'État sur ces questions.

Vous avez également évoqué le montant du fonds Barnier. Vous savez que la solidarité territoriale, souvent relayée par les associations d'élus, joue de façon importante lorsque des communes de taille relativement modeste sont touchées par une catastrophe

naturelle. Il ne peut toutefois s'agir que d'un pis-aller. Nous devons donc continuer à mener une réflexion approfondie, et je remercie votre mission d'information de mettre l'accent sur ces questions, dont personne ne veut trop parler. Ces sujets inquiètent en effet, mais il est de notre responsabilité d'en faire état.

M. Michel Vaspart, président. – Le Sénat constitue l'assemblée des territoires. Nous sommes évidemment très attentifs et sensibles aux problématiques rencontrées par les élus locaux dans l'exercice de leurs missions. Avec les nouvelles grandes régions, le département a toute sa place en matière de proximité.

J'ai été impressionné par le nombre de personnes sinistrées que l'on recense. Ces gens sont profondément atteints psychologiquement et ont quasiment perdu tout leur capital lorsqu'il n'y a pas eu de reconnaissance de catastrophe naturelle concernant un phénomène de retrait-gonflement des argiles. Leur maison est fissurée et ne vaut plus rien. Ce phénomène, qui touche une grande partie du territoire français, est pervers. Il n'est pas de même nature en termes de communication qu'une vague de submersion ou des inondations. Comment peut-on mieux cerner les périmètres de catastrophes naturelles en matière de sécheresse ? Comment peut-on apporter des réponses à ces personnes aujourd'hui dans une situation catastrophique ? Avez-vous des idées sur le sujet en tant que représentants des élus de France ?

Ce sont des questions que nous allons devoir nous poser pour savoir quelle orientation donner à nos suggestions concernant les problématiques liées à la sécheresse.

M. Daniel Benquet. – J'ai le sentiment que l'information est importante, même s'il existe dans les actes de vente une information minimale sur de nombreux risques. Les porteurs de projet, immobilier ou professionnel, pourraient se référer à un document recensant l'ensemble des risques de la commune et voir comment réagir en matière de construction. L'information préalable est donc partout nécessaire – mais cela ne règle pas le cas des situations existantes.

M. Philippe Laurent. – Le système est aujourd'hui bien adapté aux événements brutaux – tempêtes, inondations, etc. En revanche, en cas de phénomènes sournois, avec des mouvements souterrains, il est plus difficile d'établir des preuves. Ma commune connaît un phénomène de ce type, quoiqu'assez limité. Certains propriétaires font analyser régulièrement l'état de leur maison pour évaluer les détériorations. Il faut pouvoir le faire, être très informé et, bien sûr, en avoir les moyens – mais la plupart des gens ne le font pas.

L'information est certes importante. Celle qui est délivrée par le biais des actes notariés n'est pas suffisante, et quand bien même le serait-elle, elle n'est pas assez consultée. Quelqu'un qui achète une maison met en général ces éléments de côté. On touche là à l'intime.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Merci de votre présence. Vos interventions rejoignent totalement nos réflexions au regard des auditions que nous avons déjà pu mener. Nous avons demandé la création de cette mission d'information parce que les risques climatiques sont plus importants qu'hier et seront probablement encore plus importants demain. Cela nécessite de savoir si les régimes d'indemnisation et la politique de prévention sont en adéquation avec ces problématiques, et s'il faut les corriger ou non.

Nous avons bien sûr relevé que le régime CatNat constituait un bon système qu'il fallait adapter, en lui conférant plus de transparence, de rapidité, et en associant mieux les uns et les autres.

Notre mission a aussi pour but d'améliorer la prévention. Il faut à présent s'adapter et prévenir au lieu de songer uniquement à réparer, vous venez de le confirmer.

Je partage votre avis sur le fait qu'il nous faut récupérer tous les financements nécessaires, en particulier le fonds Barnier, qui est destiné à mettre en œuvre une véritable politique de prévention.

Vous avez évoqué un guide à destination des élus. Nous considérons que c'est également une bonne idée.

Nous avons enfin reçu la Fédération française du bâtiment (FFB), qui ne s'est pas montrée aussi sensible aux problématiques liées aux aléas climatiques que les élus et les sinistrés. Cela nous a étonnés. Est-ce un élément que vous avez vous-mêmes mesuré ?

M. Lionel Quillet. – Vous avez entièrement raison. Dix ans après Xynthia, on n'a toujours aucune obligation dans les PLU ou dans les PLUi. Seul s'impose le PPRL, qui fixe les hauteurs des digues, mais si on s'est trompé, l'eau passera par-dessus. L'île de Ré connaîtra d'autres phénomènes de vive mer. Il y en a eu 40 en 500 ans, et on en aura d'autres. Quoi qu'on fasse, il restera toujours une personne qui aura trop d'eau. Cependant, on n'a toujours pas d'obligations de construire sur pilotis !

Pour établir le PLUi de l'île de Ré, nous avons eu recours à l'appel à projets lancé par l'État avec le concours des meilleurs architectes de France. Prenant en exemple ce que font les Américains, les Néerlandais, les Allemands, les Belges, nous avons réclamé de nouvelles règles face aux enjeux climatiques. Il n'existe toujours pas de planification adaptée de l'urbanisme sur le littoral dix ans après Xynthia. On est en train de reconstruire des maisons à l'identique, certes avec un petit peu plus de béton, mais avec les mêmes plaques de plâtre, les mêmes volets roulants électriques. On a obligation de prévoir une zone de refuge à l'étage, mais c'est comme ajouter une cinquième roue de secours sur une voiture sans avoir changé le modèle de pneus. On continue à déraper et à glisser. C'est affolant !

Les experts étrangers estiment que la France n'a toujours pas compris : nous vivons contre le risque, nous recherchons la responsabilité. C'est ce que nous a dit le plus grand spécialiste mondial des digues, le Néerlandais Van der Meer, que nous avons consulté. Il n'existe ni loi ni urbanisme adaptés, et nous continuons à construire comme au XIX^e siècle ou au XX^e siècle !

Les professionnels du bâtiment peuvent construire des maisons différentes, mais personne ne leur a rien dit. Même EDF refuse de changer un transformateur en zone inondable pour ne pas avoir à payer. En matière de prévention, on a encore du travail !

Mme Françoise Cartron. – Une éleveuse établie dans de vieux bâtiments construits à l'ancienne sur des terres inondables veut les rebâtir sur pilotis : le permis de construire lui a été refusé ! C'est trop innovant et ce n'est pas reconnu. Elle ne peut donc poursuivre son activité. Je vous rejoins donc : il faut absolument modifier les règles d'urbanisme. On ne peut conserver les mêmes schémas.

Par ailleurs, il faut modifier le régime d'utilisation du fonds Barnier : actuellement, on ne peut y avoir facilement recours à cause d'un règlement extrêmement contraignant et inadapté.

M. Daniel Benquet. – Il faut que l'on change le logiciel de réflexion concernant le risque d'inondation. C'est une question de résilience. Il faut que chaque territoire se prépare à vivre avec l'aléa climatique. Il ne faut plus lutter contre : cela ne sert à rien. À Marmande, nous avons une digue de 11 mètres. On m'empêche aujourd'hui de transformer une école vide de la vallée de la Garonne en logements. Elle est construite sur pilotis. Il n'y a jamais eu d'eau au premier étage. On m'oppose qu'elle est située en zone rouge, bien qu'elle soit à l'abri.

On empêche les territoires d'organiser la résilience face à l'aléa, alors que la sagesse populaire d'autrefois était beaucoup plus efficace que la réglementation actuelle. Les gens vivaient tout à fait bien avec la Garonne, cela ne posait aucun problème. Il faut donc adapter la réglementation de manière à vivre avec l'aléa en toute sécurité.

M. Michel Vaspert, président. – Je connais un cas similaire à Saint-Cast, en Bretagne nord, avec un endroit classé en dispersion d'énergie marine. Le propriétaire d'un hôtel désaffecté veut réaliser des appartements sur trois niveaux en libérant le rez-de-chaussée : il lui est impossible de changer d'affectation ! Cependant, la préfecture autoriserait la réouverture d'un hôtel, ce qui est invraisemblable ! Ces positions sont totalement inadaptées.

S'agissant du fonds Barnier, les gouvernements successifs l'ont toujours utilisé pour alimenter le budget général, en faisant des prélèvements ponctuels et désormais grâce à un plafonnement systématique. C'est un non-sens total.

Comme Nicole Bonnefoy, je partage votre avis concernant l'urbanisme. En matière de sécheresse, la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a permis une avancée. On doit aujourd'hui pouvoir faire une analyse de sol, mais celle-ci manque de portée.

Concernant les problèmes de submersion marine et d'érosion, on a du mal à comprendre que le Gouvernement fasse une distinction entre les deux sujets, qui sont assez liés. Le sujet est bien connu depuis plusieurs années. Le Parlement a proposé à plusieurs reprises de donner des moyens juridiques aux élus locaux pour la relocalisation. Il faut leur laisser le choix. Cela n'a pas abouti jusqu'à présent. Le Gouvernement vient de nommer un député pour une énième mission sur le sujet. Nous avons du mal à comprendre une telle inaction. Je pense qu'il va falloir que nous accélérions face à l'attente des territoires. C'est un dossier complexe, mais il est indispensable de faire évoluer le droit sur ces questions.

M. Philippe Laurent. – On a vécu d'autres situations ubuesques s'agissant des normes d'urbanisme en matière de rénovation énergétique et d'isolation par l'extérieur. Certaines personnes qui dépassaient la limite en hauteur ou l'emprise au sol n'ont pu réaliser leurs travaux. Ceci a été réglé par la loi. On est dans le même sujet : c'est une question de rigidité des règles.

S'agissant de la Fédération française du bâtiment, l'adaptation des bâtiments entraîne généralement des coûts supplémentaires. Sensibiliser la population est long et difficile, mais il faut aller plus loin et informer les futurs propriétaires.

Le message selon lequel il faudra vivre avec les aléas climatiques commence à passer, mais il reste cependant encore difficile.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Certaines communes évitent même de parler des phénomènes de sécheresse afin de ne pas provoquer une dépréciation des biens.

Mme Pascale Bories. – Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous venez de dire.

Les services de l'État rendent les zones bleu clair ou bleu marine inconstructibles. Nous avons auditionné un architecte qui, pour un aménagement de quartier, avait anticipé le passage de l'eau et même prévu l'adaptation des trottoirs et des parkings en fonction de l'évacuation de l'eau. Avez-vous déjà étudié ce genre de choses avec les services de l'État ?

M. Lionel Quillet. – Sur l'île de Ré, le PPRL est extrêmement poussé. Toutes les initiatives amenant des architectures nouvelles ont été refusées. L'État réagit fort logiquement en raisonnant en termes de responsabilité et de sécurité. Cela peut se comprendre. C'est une question de modélisation. Parfois, le fait de prévoir des brèches dans la digue tous les 300 mètres amène plus d'eau en cas de submersion que si la digue n'existait pas ! On a parfois des surprises. Allez expliquer cela à la population !

Avec Dominique Bussereau, il y a une dizaine d'années, nous avons rencontré un ministre de l'environnement qui nous avait conseillé de pratiquer le repli stratégique sur l'île de Ré. Je lui ai expliqué que sur une île, ce n'était pas simple. C'est toujours un peu la même histoire, toutes politiques confondues !

Le problème financier est évident. Nous sommes quelque peu spécialistes dans le domaine des digues et avons lancé un programme de 300 millions d'euros. Les experts néerlandais estiment que c'est trop peu, que nous n'allons pas au bout de nos responsabilités, que nous n'avons toujours pas choisi face au risque et que nous ne cherchons qu'à établir des responsabilités.

Le problème de confiance est tout aussi fondamental. Quand nous voulons ajouter un étage à un immeuble désaffecté, les services de l'État nous soupçonnent de vouloir faire de l'immobilier et de construire derrière la digue. Nous avons démontré que nous voulions nous sécuriser, mais on nous a rétorqué que nous étions des élus et que nous avions des arrière-pensées immobilières !

La décentralisation du risque ne se fait donc pas en matière d'aménagement du territoire. Tout ceci fait qu'on n'arrive pas à accéder à la modernité. Les Anciens le savaient bien : on pouvait prendre l'eau, mais l'eau venait, passait et repartait. On ne l'admet plus. On ne peut parvenir à la résilience. Sur qui la tempête ou les inondations vont-elles tomber ? Pour un élu, c'est extrêmement compliqué.

Quant aux Architectes des bâtiments de France, je ne parle même pas de modernité, de nouveaux volumes, de nouvelles maisons, de nouveaux pilotis. C'est très complexe. On est un peu conservateur en matière de risque.

M. Henri Cabanel. – Je pense que la notion du bassin-versant, avec toutes les terres agricoles en amont, est essentielle en matière de gestion. Certes, les inondations proviennent du changement climatique, mais le ruissellement y est pour beaucoup. Je pense

qu'il faut, en amont, retenir au maximum ces eaux de ruissellement pour éviter de gros dégâts en aval.

Personne n'a évoqué le modèle d'urbanisation de nos villes et l'imperméabilisation des sols. N'y aurait-il pas là une solution qui permettrait de minimiser ces risques ?

M. Daniel Benquet. – S'agissant de la notion de bassin, aujourd'hui, le Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (Smeag) n'a aucune vision opérationnelle de protection contre les inondations. Cela nous pose problème : qui assure la coordination de la protection des populations ? Personne ! Seul le préfet coordinateur peut nous imposer certaines choses et nous demande de lâcher un peu d'eau chez nous pour préserver Bordeaux en aval.

On n'a aucune vision globale en termes de gestion administrative, pas plus qu'en termes d'écoulement des eaux ou en termes de financement. Il faudra bien un jour ou l'autre trouver des solutions.

Concernant la gestion des eaux de pluies urbaines (Gepu), il faut impérativement une limitation à l'imperméabilisation dans tous les documents de planification. Lorsque c'est impossible, il faut qu'on ait la possibilité d'envoyer l'eau ailleurs avant de la concentrer dans de plus gros égouts, sans quoi on n'y arrivera pas. Tout l'enjeu de la Gepu va être d'envoyer le moins possible d'eau au bout du tuyau. Aujourd'hui, peu de responsables de collectivités locales en ont vraiment pris conscience. Nous allons l'inscrire dans le PLU : une goutte qui tombe est une goutte qui ne doit pas être évacuée.

Mme Évelyne Perrot. – Pourquoi ne multiplie-t-on pas davantage les réservoirs ? Dans mon département, nous avons 5 000 hectares de réservoir pour éviter que Paris ne soit inondé. Aujourd'hui, il en faudrait au moins deux supplémentaires, dont celui de La Bassée, dans les premières boucles de la Seine. J'ai posé la question à Mme Péresse. Elle m'a répondu que c'était du ressort de la région. Qui est responsable et comment recréer des réservoirs pour éviter que des zones ne soient inondées ?

M. Philippe Laurent. – Je peux répondre en tant qu' élu de la région et maire. Vous faites allusion aux grands barrages qui sont gérés par l'Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du Bassin de la Seine. J'ai été administrateur de cette institution quand j'étais conseiller général des Hauts-de-Seine. C'est en effet une instance interdépartementale, mais les choses se compliquent dans la mesure où la métropole du Grand Paris, qui est une intercommunalité, a la compétence Gemapi et a lancé une réflexion à ce sujet il n'y a même pas un an. Il y a effectivement quelque chose à faire dans la répartition des compétences entre les départements, cette institution interdépartementale et la métropole du Grand Paris.

Cela étant, on parle depuis longtemps de développer les barrages-réservoirs. Des travaux ont lieu, mais il s'agit pour l'instant d'entretien et non d'extension de capacités.

Mme Pascale Bories. – Estimez-vous qu'en matière de prévention, les compétences sont clairement distribuées entre les différentes collectivités ou constatez-vous au contraire certaines difficultés ?

M. Philippe Laurent. – Pour ce qui me concerne, en région Île-de-France, ce n'est pas clair pour l'instant. C'est le département de la Seine qui a créé ces premiers

barrages-réservoirs. Lorsque le département a éclaté, on a créé un syndicat interdépartemental, et chaque nouveau département a pris une part de financement. Il s'agit d'une forme de participation au syndicat, alors que la Gemapi relève de la métropole du Grand Paris et des 130 communes.

M. Daniel Benquet. – Lorsque c'est un territoire inondable, il n'y a pas de problème, mais lorsque c'est une rivière qui n'a pas l'habitude de déborder et qu'elle n'a pas les infrastructures pour cela, l'intercommunalité hérite d'une compétence qu'elle ne sait pas organiser. C'est un premier problème.

En outre, la frontière entre tout ce qui relève de la Gemapi et ce qui n'en relève pas n'est pas toujours très claire. Cela a constitué une très grande avancée sur le plan administratif, mais les contours doivent être redessinés sur le plan opérationnel.

Pour en revenir aux bassins, on inonde certains territoires pour en protéger d'autres, transférant ainsi le risque sur d'autres. Tant qu'il n'y aura pas une vision globale opérationnelle ou de soutien opérationnel auprès des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) de la part des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), on n'y parviendra pas.

Mme Évelyne Perrot. – Je suis d'accord avec vous, mais les zones inondées ne sont pas habitées et constituent des sites dont la biodiversité est intéressante...

M. Daniel Benquet. – Ces bassins existent déjà. En ajouter d'autres signifie que l'on va prendre sur des terres agricoles. On ne peut le faire sans cette vision globale au niveau du bassin.

Mme Évelyne Perrot. – Cela ne s'est pas bien passé chez nous non plus. Certains agriculteurs qui ont perdu leurs terres se sont suicidés !

M. Daniel Benquet. – Le bassin de la Garonne, qui pourrait être concerné par un bassin d'expansion, représente aujourd'hui 800 habitants. La digue est d'environ 11,50 mètres. On va certainement nous demander de la raser. Il va falloir que je prenne la décision d'inonder 800 habitants. Je ne vais pas le faire de gaieté de cœur et, si je peux faire autrement, je le ferai, mais je ne sais ce qui peut être fait en amont faute de vision globale. Tant que ce sera le cas, on ne pourra rien faire, et on imposera des solutions qui confinent à l'hérésie.

M. Lionel Quillet. – Dix ans après Xynthia, de très nombreuses communes littorales n'ont toujours pas de PCS ! Qui sera responsable ? Le premier sera le maire qui, à 4 heures du matin, n'aura pas pu évacuer une personne âgée oubliée dans une maison. C'est ce qui s'est passé lors d'un exercice auquel je participais... Je caricature, mais il y aura toujours quelqu'un qui restera.

Avant Xynthia, on pensait que la protection des digues relevait de l'État. Or la plupart étaient orphelines. Avec la décentralisation du risque, on a mis en place les PCS, les EPCI étant responsables des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI). Cependant, il y a « des trous dans la raquette » !

Certains EPCI ont des moyens financiers importants, et vous pouvez y habiter sans risque. L'EPCI de moins de 20 000 habitants, avec un budget de 10 millions d'euros, attend toujours ses premiers travaux ! Les départements sont encore dans le coup parce qu'ils

ont été volontaires, les régions se posent des questions et l'État y réfléchira peut-être un jour. Ce n'est pas une solution. On aurait dû obtenir une réponse de l'État et avoir une approche globale.

Il faut bien regarder où l'on habite. Les bassins-versants sont fondamentaux en termes d'inondations et il faudrait renforcer le rôle des agences de l'eau. Celles-ci n'interviennent d'ailleurs pas en matière de submersion marine.

Il y a un vrai problème de fond : on est passé d'un risque d'État à des risques locaux. Entre les deux, on n'est pas arrivé à tout coordonner. Il est normal que le maire ait la responsabilité des premiers secours.

Je crois que la perspective d'un plan national du risque impressionne nos gouvernants. Nous sommes la deuxième façade littorale d'Europe, l'un des premiers pays en matière fluviale, en matière de séisme, mais ce n'est pas dans notre culture – même si les élus font tout ce qu'ils peuvent. Sur le littoral, on a en outre beaucoup de résidences secondaires. Allez les informer ! Que faire ?

M. Michel Vaspert, président. – Un nombre élevé de communes exposées aux risques naturels majeurs restent dépourvues de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Cette situation évolue peu depuis plusieurs années. Quelles sont pour vous les principales difficultés liées à la libération de ces plans ? Comment accélérer le déploiement si c'est nécessaire ? Et quels sont les obstacles à l'élaboration des PCS ? Comment inciter les communes à se doter d'un tel plan et à le mettre à jour régulièrement ?

M. Daniel Benquet. – Il me semble encore une fois que cette vision transversale de l'ensemble du risque par commune ou par territoire est essentielle. Aujourd'hui, les élus sont « la tête dans le guidon », et tout ce qui correspond au risque est un peu laissé de côté. Tant qu'on n'est pas tenu de le faire, on ne le fait pas. Les études de danger relatives aux digues étaient obligatoires avant fin 2015. Aucun syndicat sur mon territoire ne les avait réalisées. On a donc un vrai problème par rapport à la responsabilité vis-à-vis du risque.

Établir un atlas de l'ensemble des risques par territoire et par commune permettrait à chaque fois de pointer les vides, et les élus seraient au bout d'un moment contraints de faire ce qu'il faut. La manière de faire est une autre question, mais il y aurait au moins une prise de conscience de la nécessité de répondre à l'ensemble des problématiques.

M. Michel Vaspert, président. – Je vous remercie tous pour votre participation à ces échanges très intéressants.

La réunion est close à 15 h 30.

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

Mercredi 22 mai 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de MM. Jean-François Carencio, président, Christophe Leininger, directeur des marchés et de la transition énergétique et Mme Olivia Fritzinger, chargée des relations institutionnelles de la Commission de régulation de l'énergie

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Je remercie Jean-François Carencio de participer à cette audition et vous propose pour commencer quelques éléments de contexte. La mission d'information, dont je suis la rapporteure, porte un intérêt tout particulier au défi de la transition énergétique auquel fait face la filière sidérurgique.

D'abord, la question du coût de l'énergie revêt une importance stratégique pour la compétitivité de nombreux secteurs, notamment la sidérurgie. Le directeur général de l'énergie et du climat, que nous avons auditionné, nous a rappelé que le coût complet de l'électricité pour les industriels intègre non seulement le prix de marché, mais aussi les coûts d'acheminement via le réseau de transport et les taxes appliquées aux prix de l'électricité.

Comment a évolué le prix de l'électricité ces dernières années et quelles sont les perspectives pour l'avenir ?

Le secteur de la sidérurgie constitue l'un des secteurs industriels bénéficiant du statut d'électro-intensif, qui ouvre l'accès à plusieurs dispositifs intégrés dans une « boîte à outils » - réduction de tarif d'utilisation du réseau public de l'électricité (TURPE), dispositif d'interruptibilité, « compensation carbone ». Certains de ces dispositifs pourraient être remis en cause par la Commission européenne au titre des règles sur les aides d'État. Qu'en est-il ?

Il nous semble que les entreprises doivent pouvoir disposer d'une visibilité à moyen terme sur l'évolution des coûts d'approvisionnement en électricité. Qu'en est-il aujourd'hui ? Pouvez-vous nous présenter le consortium d'achat à long terme d'électricité « Exeltium » mis en place en 2008 ?

Nous avons également appris que le groupe ArcelorMittal disposait d'un agrément de fournisseur afin de gérer l'approvisionnement de ses sites. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Enfin, les efforts des entreprises de la filière pour réduire leur consommation d'énergie vous semblent-ils à la hauteur ? Quelles pistes devraient être poursuivies en matière d'efficacité énergétique ?

M. Jean-François Carencio, président de la Commission de régulation de l'énergie. – Je vous remercie de nous recevoir. Je suis accompagné d'Olivia Fritzinger, chargée des relations institutionnelles de la CRE et de Christophe Leininger, directeur des

marchés et de la transition énergétique. Nous sommes une commission indépendante, à la disposition du Gouvernement et du Parlement. En introduction, il est important de rappeler à quel point le monde de l'énergie évolue à une vitesse importante. Le nombre de lieux de production augmente, nous allons vers plusieurs millions de lieux de production d'énergie en France. Ensuite, le système énergétique lui-même évolue : auparavant, l'énergie était fossile, nucléaire, hydraulique ; nous allons désormais vers un système qui inclura l'hydrogène, même s'il n'est pas encore rentable économiquement aujourd'hui, le photovoltaïque, l'hydrolien, l'éolien terrestre, flottant, posé, le gaz, le biogaz et la méthanisation.

Je rappelle également que ceux qui prétendent qu'il faut déployer les énergies renouvelables en France pour limiter les émissions de CO₂ se trompent. Nous n'avons pas besoin de lutter contre les émissions de CO₂ de notre production d'électricité. Si l'on développe les énergies renouvelables, c'est pour d'autres raisons.

Notre mission est de protéger les consommateurs. Il y a trois niveaux d'analyse : qui sont les consommateurs ? Il y a les consommateurs domestiques et les consommateurs industriels. Parmi les industriels, il y a notamment les électro-intensifs et les hyper électro-intensif (HEI). Lorsque l'on veut protéger les consommateurs, c'est à court, moyen et long termes. Enfin, la protection du consommateur passe par le prix, la sécurité et la qualité des approvisionnements. Le consommateur que nous protégeons s'inscrit dans cette matrice à trois entrées.

Ensuite, nous sommes dans un système énergétique européen. La CRE est nécessairement pro-européenne : nous exportons 15 % de notre énergie. Je rappelle également que la France contribue largement à la baisse des émissions de CO₂ dans le secteur énergétique. La réponse à cette mutation du monde énergétique considérable que j'ai évoquée sera l'investissement massif et la flexibilité (interruptibilité, effacement, interconnexion, stockage, réserve de capacité). Si nous n'avions pas l'Europe de l'énergie, nous devrions investir encore plus. Or, nous ne savons plus ni localiser ni financer aujourd'hui ces investissements en raison de leurs coûts. La CRE est extrêmement présente dans les discussions européennes : elle consacre environ 20 ETP à ces sujets.

J'en viens à l'industrie, élément essentiel : il n'y a pas de pays tenu sans création de valeur, et pas de création de valeur sans un système énergétique permettant à ses industries électro-intensives de ne pas être pénalisées par des décisions de prix qui nuiraient à leur compétitivité. La CRE accompagne les industriels, voici un exemple récent : nous avons été aux côtés de l'APE, de la Société Le Nickel, du gouvernement calédonien central, du gouvernement de la province nord pour refaire le système électrique en Nouvelle-Calédonie et faire en sorte que les usines de nickel – celle d'Eramet, qui est partiellement propriété de l'État – puissent exister. Nous avons d'ailleurs envoyé une mission sur place. Notre souci industriel est fort car c'est la source de la prospérité.

J'en arrive à vos questions. Vous nous avez interrogés sur la place qu'occupe le secteur sidérurgique dans la phase III du système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) et sur les faiblesses de ce marché.

Nous n'avons pas d'éléments sur la participation directe de la sidérurgie au SEQE. Néanmoins, ce système a un impact indirect sur le prix de l'électricité. Compte tenu de la structure du parc de production européen d'électricité, le prix du CO₂ a évidemment un impact important sur le prix de marché de gros de l'électricité européen. Le prix de ce dernier

reflète le coût marginal de production des moyens de production thermiques fossiles. Ces moyens sont soumis au SEQE, ainsi leur coût marginal inclut le coût du CO₂.

À titre d'illustration, la Commission européenne estime à 0,76 tonne par mégawattheure les émissions de CO₂ de l'électricité produite dans la zone de marché comprenant la France (Centre-Ouest européen).

Ainsi, une hausse de 10 euros par tonne de CO₂ a un impact de 7,6 euros par mégawattheure sur le prix du marché de gros de l'électricité.

M. Christophe Leininger, directeur des marchés et de la transition énergétique. – Ce qui est important dans la compréhension des prix pour les consommateurs en France, c'est que, certes, nous avons un mix électrique français structuré autour d'une part de nucléaire et d'hydraulique très importante – et de moyens renouvelables et thermiques. Le prix du marché, celui auquel s'approvisionnent les électro-intensifs et les aciéries en particulier est le prix européen. Ce prix européen repose sur un mix électrique européen essentiellement dominé par les moyens thermiques : ce que paie aujourd'hui le consommateur industriel est le reflet des prix européens orientés vers le thermique et pas le prix du nucléaire ni le prix de l'hydraulique, ou seulement en partie.

J'ajouterais deux précisions : d'abord, un mécanisme a été mis en place en France, l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH), qui permet de préserver le consommateur industriel d'une augmentation des prix pour une partie de sa consommation. Il paie 42 euros le mégawattheure pour une partie de sa consommation, le reste étant acheté sur le marché. Ensuite, malgré des politiques énergétiques ambitieuses en France mais aussi dans les pays voisins pour développer les énergies renouvelables, pour les 10 prochaines années, le thermique continuera à déterminer le prix de l'électricité en Europe. Même si la France a peu d'énergies thermiques dans sa production, ce sont elles qui déterminent les prix, car ses moyens sont appelés pour répondre à la demande ultime.

Ainsi, l'approvisionnement des consommateurs industriels est directement lié au prix des combustibles, et donc aux tensions internationales et aux problématiques de fluctuations de marché. L'État français a décidé de protéger les consommateurs résidentiels mais aussi les consommateurs industriels de ces effets-prix en introduisant une régulation nucléaire pour faire bénéficier à ces industriels de la compétitivité du parc historique nucléaire d'EDF.

M. Jean-François Carencio. – Vous nous interrogez sur la consommation moyenne d'électricité des entreprises sidérurgiques en kilowattheure par euro de valeur ajoutée. Nous ne disposons pas de ces éléments.

S'agissant des critères de définition de l'électro-intensivité, le caractère d'électro-intensivité d'une entreprise, ou d'un site, dépend du poids de la facture d'électricité dans la valeur ajoutée de l'entreprise, de son degré d'exposition à la concurrence internationale et de son profil de consommation. Dans le cadre des réductions de taxes ou de tarif de transport mises en place en France, un site est dit électro-intensif si sa consommation d'électricité est supérieure à 2,5 kilowattheure par euro de valeur ajoutée. Au-delà de 6 kilowattheure par euro de valeur ajoutée, ce site est dit hyper électro-intensif. Il est considéré que les entreprises hyper électro-intensives sont plutôt soumises à la concurrence mondiale alors que les électro-intensives sont plutôt soumises à une concurrence intra-européenne. Les entreprises sidérurgiques entrent dans la catégorie des électro-intensifs.

Une autre question que vous m'avez adressée est la suivante : les électro-intensifs bénéficient-ils d'offres particulières ou se fournissent-ils aux offres du marché ? Avant l'ouverture du marché de l'électricité, beaucoup d'industriels bénéficiaient de contrats historiques avec EDF à prix bas. Depuis l'ouverture du marché, ils ont la possibilité de s'approvisionner auprès des fournisseurs en offres de marché. La majorité des électro-intensifs ont aujourd'hui des offres de marché.

Néanmoins leurs caractéristiques de consommation leur permettent parfois de négocier des conditions particulières d'approvisionnement. Le consortium d'industriels électro-intensifs « Exeltium » a signé un contrat de long terme avec EDF assurant une stabilité des prix d'une partie de leur approvisionnement en électricité sur 25 ans. Les industriels sont en effet en attente de visibilité quant à la durée des contrats. Dans un autre cadre, l'hyper électro-intensif Trimet, à Saint-Jean-de-Maurienne, a pu négocier avec EDF un contrat d'approvisionnement sur 10 ans.

M. Jean-Pierre Vial. – Nous nous souvenons de la venue d'Emmanuel Macron à Saint-Jean-de-Maurienne, lorsqu'il était ministre de l'Économie.

M. Jean-François Carencio. – Tout ceci a fait l'objet d'une approbation par la Commission européenne, avec laquelle nous travaillons souvent.

M. Christophe Leininger. – « Exelium » a vu le jour avant l'ARENH. Plus que de prix bas, les industriels sont en demande de visibilité. « Exeltium » visait précisément à mettre en place un prix bas d'approvisionnement sur la durée. Ce contrat s'est trouvé relativement cher – avant d'être renégocié récemment – car la Commission européenne a demandé à ce que les industriels puissent sortir du contrat pendant la durée de celui-ci, pour des raisons concurrentielles et pour ramener le prix du contrat à un prix de marché.

Concrètement, cela signifie qu'avec un contrat de 25 ans, les parties prenantes peuvent sortir du contrat tous les 5 ans. Il s'agit de ne pas enfermer le consommateur dans un contrat de 25 ans et de lui permettre de pouvoir en sortir. Mais les banques ont exigé des taux de remboursement calés non pas sur la durée du contrat mais sur les durées anniversaires de sortie, avec pour conséquence de renchérir ce contrat et donc son prix de vente.

La mise en place de contrats à long terme en France et en Europe est aujourd'hui cruciale pour les électro-intensifs. Nous n'avons pas encore parlé de la « boîte à outils » et de ses effets importants à court et moyen termes, mais leur existence n'est pas forcément pérenne dans la durée. En revanche, les contrats de long terme sont pérennes : nous travaillons donc pour essayer de les mettre en œuvre. Comme l'a expliqué le Président, un contrat de long terme de 10 ou 15 ans est proposé en Nouvelle-Calédonie, avec un partage des risques entre le producteur d'électricité locale et le consommateur acheteur. Le prix de l'électricité est indexé sur le cours du nickel : quand le cours du nickel est élevé, le profit peut être rendu en partie aux producteurs et quand le cours du nickel est bas, c'est le producteur d'électricité qui fait un effort financier. De tels contrats « gagnant-gagnant » existaient en métropole, mais nettement moins aujourd'hui. Ces sujets peuvent être défendus vis-à-vis de la Commission européenne : l'absence de contrats de long terme n'est pas une fatalité ! Il faut les défendre car ils sont appréciés par les consommateurs.

M. Jean-François Carencio. – J'en viens aux dispositifs de la « boîte à outils », qui démontrent que les électro-intensifs et les hyper-électro-intensifs sont bien traités en France. Pourvu que cela dure ! Le premier dispositif est l'abattement du tarif d'utilisation du

réseau public de l'électricité (TURPE). La loi pour la transition énergétique et la croissance verte du 18 août 2015 prévoit que les entreprises électro-intensives puissent bénéficier d'une réduction sur le tarif d'utilisation du réseau public de l'électricité (TURPE) à compter du 1er janvier 2016. En contrepartie, ces entreprises doivent mettre en œuvre une politique de performance énergétique. En fonction de la quantité annuelle d'électricité consommée rapportée à la valeur ajoutée, les entreprises concernées peuvent bénéficier d'un abattement pouvant aller jusqu'à 60 % du tarif pour les électro-intensifs et jusqu'à 90 % pour les hyper électro-intensifs. L'abattement concerne les entreprises qui remplissent une des trois conditions suivantes : (i) une durée d'utilisation supérieure ou égale à 7 000 heures et une énergie soutirée sur le réseau excédant 10 gigawattheure ; (ii) un taux d'utilisation en heures creuses supérieur à 44 % et une énergie soutirée sur le réseau excédant 20 gigawattheure ; (iii) un taux d'utilisation en heures creuses supérieur à 40 % et une énergie consommée excédant 500 gigawattheure. Donc, suivant ce que consomme l'entreprise et suivant le réseau sur lequel elle se situe, elle bénéficie d'un abattement plus ou moins important. Il s'agit d'un élément fondamental du soutien aux industries. Il nous faut absolument défendre cette aide à Bruxelles.

M. Jean-Pierre Vial. – L'Allemagne fait mieux que nous !

M. Jean-François Carencio. – Ils sont meilleurs que nous à Bruxelles !

M. Christophe Leininger. – L'Allemagne a été contestée dans son approche de l'exonération des tarifs de réseaux par la Commission européenne, qui est venue enquêter sur ces pratiques. Elle a dû revenir sur le dimensionnement de son soutien.

M. Jean-Pierre Vial. – L'Allemagne était allée jusqu'à 100 % d'abattement ! La Commission a validé leur souhait de descendre l'abattement à 90 % ; la France, vexée, a donc remonté son niveau d'abattement.

M. Christophe Leininger. – En France, jusqu'à une certaine période, aucun dispositif d'abattement n'était prévu s'agissant du TURPE pour diverses raisons - notamment parce que l'on n'appliquait pas les mêmes règles de tarification que pouvait appliquer l'Allemagne. La CRE a décidé d'appliquer un abattement avant même la validation de la Commission, abattement qui a ensuite été confirmé par des textes réglementaires.

C'est pour ces raisons qu'existent des critères qui déterminent l'éligibilité des consommateurs au dispositif. Il faut être vigilant lorsque l'on négocie sur ces sujets : la tentation a pu exister d'opposer les consommateurs allemands et les consommateurs français, mais la vision de la Commission européenne consiste à tenir compte des consommateurs européens. Désormais, la France et l'Allemagne parviennent à mettre en place des dispositifs similaires : c'est le cas de l'abattement de TURPE, de l'interruptibilité et de la « compensation carbone ».

M. Jean-François Carencio. – L'interruptibilité est un dispositif qui permet à RTE d'interrompre instantanément, en moins de 5 ou 30 secondes, la consommation de sites engagés lorsque le fonctionnement normal du réseau public de transport est menacé de manière grave et immédiate.

On pourrait analyser ce dispositif comme étant une contrainte pour les industriels : il n'en est rien, dès lors qu'ils sont volontaires. Les industriels éligibles s'engagent en participant à un appel d'offres annuel. De plus, ils sont rémunérés pour ce faire. Ce dispositif

a été activé en vraie grandeur pour la première fois en janvier 2019 et a bien fonctionné. Cela coûte à RTE 90 millions d'euros par an, versés aux entreprises.

M. Jean-Pierre Vial. – C'est une subvention !

M. Jean-François Carencio. – Les subventions sont interdites. Je dirais plutôt que c'est une participation au service de l'intérêt général.

M. Jean-Pierre Vial. – L'Allemagne est allée jusqu'à 100 % d'abattement de TURPE, puis est descendue à 90 % ; la rémunération de l'interruptibilité pour l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne coûte entre 200 millions et 400 millions d'euros, concédés aux entreprises.

M. Jean-François Carencio. – Peut-on monter à 200 millions d'euros ? En tant que responsable de l'équilibre financier de RTE, je me dois de rappeler que cela aurait des répercussions sur les prix, que personne ne veut voir augmenter. Il faut trouver donc trouver le bon équilibre. Félicitons-nous que ce système fonctionne.

M. Jean-Pierre Vial. – L'Allemagne dit clairement qu'elle mène une politique qui ne doit pas être contraire aux enjeux de son industrie, qu'elle entend soutenir.

M. Jean-François Carencio. – La « compensation carbone » constitue la troisième modalité d'aide à l'industrie, La mesure dite de « compensation des coûts indirects » a été introduite par la directive 2009/29/CE. Cette mesure est destinée aux secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts des quotas liés aux émissions de gaz à effet de serre imputables au SEQE répercutés sur les prix de l'électricité. Mis en place en France pour les années 2015 à 2020, ce dispositif permet de compenser en partie aux industriels éligibles le coût du SEQE incorporé dans le prix de l'électricité. Ce dispositif a été validé par la Commission européenne. Sa pérennité après 2020 nous semble aujourd'hui acquise jusqu'en 2030. Néanmoins les paramètres de définition de son niveau sont actuellement en cours de discussion au niveau de la Commission.

Enfin, le dernier outil est la réduction de « Contribution au service public de l'énergie » (CSPE). Depuis 2016, la TICFE, renommée « Contribution au Service Public de l'Énergie » ou CSPE, a été étendue à l'ensemble des consommations d'électricité, les électro-intensifs bénéficiant toutefois de taux réduits, voire d'exemption. Elle est fixée à 22,5 euros le mégawattheure. C'est désormais un impôt qui constitue une recette du budget général de l'État. Mais sont notamment exonérés : (i) les usages de l'électricité relatifs à des procédés métallurgiques, de réduction chimique, d'électrolyse ; (ii) les entreprises pour lesquelles l'électricité représente plus de la moitié du coût d'un produit ; (iii) la fabrication de produits minéraux non métalliques.

L'ensemble des entreprises électro-intensives bénéficient, par ailleurs, de réductions pouvant ramener le montant de la TICFE/CSPE à 1 euro le mégawattheure voire moins en fonction de l'exposition au risque de fuite de carbone et de montant de la facture d'électricité par rapport à la valeur ajoutée.

Cette quasi-exonération de CSPE est un élément fixe du paysage : il faut veiller à le conserver.

M. Christophe Leininger. – Un jugement récent a constaté que l'ancienne TICFE n'était pas compatible avec les textes européens sur les accises. Cela a conduit à condamner l'État français à rembourser un certain nombre de consommateurs dans le contentieux CSPE. Cette taxe, incompatible avec le droit européen, y compris dans ses modalités d'exonérations, a été révisée et les exonérations prévues par la réforme de 2015 ont été négociées en amont avec la Commission : ce qui a été obtenu est certain et pérenne.

M. Jean-François Carencio. – Nous ne disposons pas des coûts associés à chacun de ces dispositifs. Vous nous demandez si certains de ces dispositifs sont remis en cause par les autorités européennes. L'important reste de discuter avec l'Europe avant, car l'Europe, c'est nous !

M. Christophe Leininger. – Un certain nombre de contrats historiques avec EDF existaient auparavant avec des électro-intensifs au moment de l'ouverture du marché en 2000, voire même un peu avant. Ces contrats à prix compétitifs ont fait l'objet d'enquêtes par la Commission européenne, qui a validé ces contrats. Il n'y a pas de raison que la Commission s'oppose à ce type de contrat de nouveau aujourd'hui.

Les contrats long terme proposés par EDF sur le marché ont été revus non pas parce que la Commission n'aime pas les contrats long terme, mais parce qu'elle considérait qu'ils étaient tous proposés par un seul opérateur, EDF, ce qui fermait le marché. Aujourd'hui, EDF a rempli les objectifs de remise en concurrence. Ce sujet est donc derrière nous, et nous pouvons reprendre nos discussions avec la Commission pour justifier un certain nombre de contrats, dès lors que le consommateur concerné est bien soumis à la concurrence internationale.

M. Jean-Pierre Vial. – Sur le sujet des contrats à long terme, c'était en fait EDF qui était dans le viseur de la Commission ! Aujourd'hui, elle n'a donc plus de suspicions à l'égard d'EDF ?

M. Jean-François Carencio. – C'est EDF qui a des suspicions à l'égard des contrats à long terme !

M. Christophe Leininger. – La Commission n'a jamais eu d'objections sur les contrats de long terme, elle souhaitait qu'EDF rende un certain nombre de clients au marché. Ce type de contrat recouvre deux enjeux : il faut qu'il soit long et qu'il propose un prix intéressant aux consommateurs.

Un contrat de long terme peut voir le jour, mais la question est de savoir si le prix proposé par EDF ou par les fournisseurs alternatifs correspond aux besoins de l'industriel. Tel est l'enjeu.

M. Jean-François Carencio. – Le dispositif de compensation des coûts indirects du carbone est encadré au niveau européen et donc validé par définition.

Les dispositifs français d'interruptibilité et d'abattement du TURPE sont actuellement en cours de discussion avec la Commission. Nous n'avons pas de crainte sur leur remise en question, leur existence et leur principe.

Vous souhaitez savoir si d'autres pays dans l'Union européenne ont des aménagements tarifaires plus conséquents qu'en France en matière de prix de l'électricité, de tarifs d'accès au réseau et de taxes sur l'électricité pour les industries sidérurgiques. Jean-

Pierre Vial a susurré la réponse. Des dispositifs similaires existent dans plusieurs pays européens. Les Pays-Bas ou l'Allemagne ont, par exemple, mis en place des abattements du tarif de transport et des dispositifs d'interruptibilité existent en Allemagne, en Espagne ou encore en Italie.

Des contrats de long terme à des horizons très lointains ont été conclus au Canada à des prix avoisinant les 20 euros le mégawattheure.

Il convient de rappeler qu'en France, les industriels en offres de marché bénéficient, pour une part de leur consommation, de l'ARENH comme protection lorsque les prix de marché sont élevés. À ce titre, j'estime que tout éventuel dispositif de régulation de la production nucléaire devra tenir compte de la problématique industrielle. Il appartient aux parlementaires de pousser cette idée-là !

M. Christophe Leininger. – S'agissant de l'ARENH, il y a une combinaison prix-volume.

M. Jean-François Carencio. – Le volume étant fixé par la voie législative et le prix par la voie réglementaire.

M. Christophe Leininger. – Le prix n'a pas évolué : il a été proposé dans un décret par le Gouvernement qui a été retiré puisque la Commission européenne a estimé que la méthodologie proposée pour le calcul du prix ne convenait pas. Le prix est donc resté à 42 euros du mégawattheure. EDF a mis à la disposition de ses concurrents un quart de sa production. Les volumes ont été souscrits et le plafond a été atteint : certains fournisseurs ayant fait une demande d'ARENH n'ont pas obtenu les volumes dont ils avaient besoin et ont, pour l'énergie manquante nécessaire à l'alimentation de leurs clients, acheté l'électricité sur les marchés. Or, ce prix s'élevait à presque 60 euros du mégawattheure.

S'agissant du tarif réglementé, il a été sauvé « *in-extremis* » par le Conseil d'État.

M. Jean-François Carencio. – Certains d'entre nous se sont battus pour le défendre.

M. Christophe Leininger. – Il doit respecter deux principes : le tarif réglementé doit être stable et il y a un certain nombre de dispositions que nous utilisons dans notre mode de construction qui garantissent cette stabilité ; il doit être contestable : il faut qu'il puisse être concurrencé par des fournisseurs alternatifs.

M. Jean-François Carencio. – Cette jurisprudence du Conseil d'État est constante. Si le tarif ne respecte pas ces deux principes, il sera annulé. La négociation a été compliquée sur le paquet « énergie-climat », laquelle aurait pu aboutir sur une interdiction des tarifs réglementés de vente (TRV). La France a résisté, moyennant quelques concessions, et a obtenu leur maintien. Cela a été un combat gagnant.

M. Martial Bourquin. – Cela a un prix !

M. Jean-François Carencio. – Ce n'est pas le TRV qui a un prix, c'est la manière dont on l'applique !

M. Martial Bourquin. – Les coûts de production seraient responsables d'une hausse de 2,9 % et le reste de l'augmentation serait dû aux marges. La concurrence que nous

impose la Commission aurait dû faire baisser les prix, or on s'aperçoit qu'ils augmentent sensiblement. La volonté de libéraliser le secteur de l'énergie a amené un renchérissement des coûts de l'énergie ! Vous comprendrez bien qu'avec la situation actuelle, cela exaspère nos concitoyens : pour un ménage se chauffant à l'électricité, l'augmentation peut aller jusqu'à 150 euros par an !

M. Jean-François Carencio. – C'est l'équivalent d'un paquet de cigarettes par mois !

M. Jean-Claude Tissot. – Certains ne fument pas.

M. Martial Bourquin. – Le niveau de taxation est aussi très important...

M. Jean-François Carencio. – Toute l'Europe est contre nos TRV, mais je l'ai dit, nous avons obtenu leur maintien. Ma mission est d'assurer, par les décisions du collège de la CRE, la durabilité de notre système. J'applique les lois et les jurisprudences du Conseil d'État. Lorsqu'on ne le fait pas, nos décisions sont annulées.

La concurrence fait-elle baisser les prix ? De quelle concurrence parle-t-on ? Du marché de production, du marché de distribution ? Il n'y a presque aucune concurrence sur le marché de production, la concurrence se situe sur le marché de distribution.

Les 2/3 du prix ne sont pas ouverts à la concurrence : 2/3 sont fixés par la CRE sur le TURPE pour le transport et la distribution, le 1/3 restant relève de taxes, fixées par les parlementaires.

La concurrence joue donc sur le tiers restant du prix. Le fournisseur proposant une ristourne de 10 % sur la facture soit vend à perte soit ne vendra pas longtemps, car celle-ci se fera sur les coûts de production, qu'il achète à son concurrent EDF ! Cette idée de faire de la concurrence pour faire baisser les prix est la volonté de Bruxelles. Cela les fait un peu baisser, ne les fait pas monter, mais donne plus d'agilité.

Sans fournisseurs alternatifs, EDF ne se serait pas engagé dans la production massive d'énergies renouvelables. EDF a pris une décision fondamentale en matière de production énergétique : un engagement massif pour produire de l'énergie renouvelable en France. Il faut l'applaudir !

Une révolution se prépare – les compteurs intelligents, en gaz et en électricité, la domotique, les données, etc. Je reste persuadé que ce sont les alternatifs qui font bouger le système. La construction ne se fait pas avec un seul acteur.

M. Fabien Gay. – Et sur le gaz ?

M. Jean-François Carencio. – Vous allez être surpris par la baisse du prix du gaz. Revenons sur la décision de la CRE s'agissant des TRV. Les prix de gros sur le marché ont augmenté. Les alternatifs se sont fournis au prix de l'ARENH – 42 euros le mégawattheure. Le Parlement a limité le volume ARENH à 100 térawattheure. Au-delà, les industriels se fournissent au prix du marché. C'est ce qui est arrivé cette année pour la première fois depuis que l'ARENH existe.

Nous avons donc deux solutions pour les fournitures hors ARENH : soit ces entreprises achetaient ce qui leur manquait sur le marché *spot*, soit l'on prenait la moyenne

des prix du marché des deux dernières années. Or, il y avait un besoin immédiat de couverture de l'ensemble des fournisseurs, nous avons donc opté pour le prix du marché *spot*.

Qui est gagnant ? EDF, mais pas les fournisseurs alternatifs. EDF vend dans ce cas au prix du marché ce qu'il produit au prix de l'ARENH. On aurait pu m'accuser de faire un cadeau à EDF, mais pas aux fournisseurs alternatifs.

Est-ce juste l'effet de la concurrence ? Je pense que c'est une analyse erronée, mais je peux me tromper. Nous attendrons la décision du Conseil d'État si cette décision devait être contestée devant lui.

Est-ce que le système de l'ARENH est pertinent pour l'avenir ? Compte tenu d'un certain nombre d'éléments - de la crise en Iran, de la crise dans le Golfe -, le prix du marché devrait monter. La réponse est donc non. Le Ministre de la transition écologique et solidaire a indiqué qu'il fallait refonder le système de l'ARENH, et que la CRE travaillait pour l'y aider.

La moyenne des prix en Europe est de 200 euros le mégawattheure ce jour, en France elle est de 70 et en Allemagne de 300.

M. Fabien Gay. – M. le président, je suis en désaccord avec vous. Vous défendez une vision politique, qui est contestable. Je ne souscris pas à des mots que vous avez employés, notamment quand vous comparez l'augmentation du prix de l'électricité au coût d'un paquet de cigarettes. Pour beaucoup de nos concitoyens, dix euros par mois sont considérables. Vous le savez, 12 millions de Français sont en précarité énergétique. Un certain nombre de nos concitoyens arrête le chauffage car ils n'ont plus les moyens de payer leur facture.

Depuis vingt ans, nous entendons que l'ouverture à la concurrence, la libéralisation, puis les privatisations d'entreprises publiques feront baisser les prix du marché. En réalité, dans le secteur de l'énergie comme dans d'autres, la facture augmente. Le prix du gaz a augmenté de 70 % ces dix dernières années ! Dans le même temps, Engie, une ex-entreprise publique, verse 27 milliards d'euros de dividendes à ses actionnaires.

Nous avons une entreprise publique, aux missions de service public, dont les profits bénéficiaient à la société. Ces bénéfices servent désormais des intérêts privés. Or, l'énergie est un bien commun de l'humanité, tout le monde devrait y avoir accès.

M. Jean-François Carencio. – Certains de nos concitoyens sont en précarité énergétique, et il existe une question de pouvoir d'achat. Je souhaite faire trois remarques : une grande part de vos inquiétudes relève du pouvoir politique, pas de la CRE. Mon analyse est que cela ne profite pas aux entreprises privées. Sur le secteur énergétique, ces entreprises ne gagnent pas d'argent. Ce sont plutôt l'État et les entreprises publiques qui sont gagnants. Enfin, lorsqu'une problématique se pose, la réponse est toujours de proposer une baisse des taxes. Je n'y souscris pas, mais cela ne relève pas de la CRE.

M. Martial Bourquin. – Plus le prix augmente, plus les taxes augmentent !

M. Jean-François Carencio. – Sur le même principe que la TVA !

Mme Angèle Prévaille. – J'ai travaillé sur le stockage électricité dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : vous avez dit que la concurrence nous permet d'être plus agiles. Je comprends que faire entrer la production

d'énergies renouvelables dans notre mix énergétique est en réalité facilité par l'interconnexion que nous avons au sein du système européen. C'est donc l'ouverture au marché qui a permis cette flexibilité ?

M. Christophe Leininger. – Vous avez fait un bon diagnostic de la situation. Ce sont les opérateurs plus récents sur le marché - ils sont 70 aujourd'hui - qui apportent de nouveaux moyens de flexibilité. Dans un contexte concurrentiel, dès lors qu'ils ne peuvent pas se démarquer sur le prix, ils tentent de se démarquer sur le service.

M. Jean-Pierre Vial. – Nous allons visiter Trimet avec Mme la rapporteure la semaine prochaine, au cours d'un déplacement qui sera consacré aux questions d'efficacité et de flexibilité.

Vous avez pris vos fonctions à la CRE quand celle-ci allait commencer à déterminer les règles des appels d'offres. La définition de ces règles a ensuite été transférée au niveau du ministère.

La redevance capacitaire rapporte plus d'un milliard d'euros : les industriels électro-intensifs payent la redevance capacitaire !

M. Christophe Leininger. – Mais ils ont l'interruptibilité.

M. Jean-Pierre Vial. – L'interruptibilité ne concerne qu'une petite dizaine d'entre eux ! Les électro-intensifs dont je parle ne bénéficient pas de l'interruptibilité, alors qu'ils souhaitent participer à la flexibilité.

À la sortie de l'hiver 2016-2017, le ministre de l'Industrie est venu remercier les industriels qui se sont effacés durant l'hiver. Mme Brune Poirson était en Savoie au début de l'année 2017 : elle se trouve devant les industriels qui ont « effacé » leur consommation la veille. Ce même jour, la France active les centrales au charbon et les industriels qui ne demanderaient qu'à pouvoir effacer leur consommation n'y sont pas autorisés !

Nous n'avons cessé de régresser depuis 5 ans sur ce sujet, nous réduisons les volumes d'effacement alors que les industriels ne demandent qu'à pouvoir faire de l'effacement.

M. Jean-François Carencio. – Je crois beaucoup à l'effacement. RTE vient de relancer l'appel d'offres, il faut que les industriels s'en servent davantage car cela fait partie globalement des moyens d'équilibre du système et des flexibilités.

M. Jean-Pierre Vial. – Mais il faut rémunérer les industriels !

M. Christophe Leininger. – Le Gouvernement a aussi à l'esprit qu'une partie de ces effacements n'en sont pas vraiment : les diesel démarrent à l'automne ...

M. Jean-Pierre Vial. – C'est un discours pour tuer l'effacement des industriels !

M. Christophe Leininger. – Ce n'est pas un discours, c'est un fait. Mais pourquoi pas ... Auparavant, les entreprises n'arrêtaient pas leur process, mais démarraient un groupe électrogène. C'était une autre source d'alimentation qu'ils avaient payée eux-mêmes.

La puissance publique considère qu'aujourd'hui, le développement des effacements ne saurait consister à remplacer un effacement par l'énergie d'un moteur diesel. C'est la raison pour laquelle l'effacement ne prospère pas.

M. Franck Menonville, président. – Nous devons conclure.

Mme Valérie Létard. – Nous vous remercions pour la qualité de vos explications. Quelles préconisations feriez-vous pour accompagner et consolider l'avenir des acteurs sidérurgiques et les inciter à rester en France et en Europe ?

M. Jean-François Carencio. – Il est « minuit moins le quart » pour sauver notre industrie. D'abord un pays qui ne crée pas de valeur est un pays mort. Je pense qu'il pourrait être utile d'avoir une TVA spécifique sur les électro- intensifs : cela relève d'une décision européenne, mais peut partir d'une initiative parlementaire.

Deuxièmement, je pense qu'il faut engager une discussion avec EDF sur les contrats à long terme. EDF doit être un acteur majeur du contrat à long terme pour un certain nombre d'industriels qui créent de la valeur.

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

Mercredi 29 mai 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Marie-Pierre Mescam, présidente de la filière métal de la Fédération Professionnelle des Entreprises du Recyclage (Federec)

M. Franck Menonville, président. – Mme Marie-Pierre Mescam, que nous accueillons, préside la filière métal de la Federec, fédération professionnelle créée en 1945, qui regroupe 1100 entreprises, des multinationales aux PME, dont l'activité consiste principalement en la collecte, le tri et la valorisation matière de la ferraille.

Nous souhaitons connaître cette filière, ses potentialités, ses marges de développement et de valorisation, qui sont intimement liées à la filière métallurgique électro-intensive. De ce point de vue, les enjeux climatiques sont majeurs. Nous souhaitons également connaître la structuration de cette organisation professionnelle.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pouvez-vous nous présenter brièvement la Federec et ses relations avec les entreprises sidérurgiques et ses homologues des pays membres de l'Union européenne, afin de savoir si le recyclage de l'acier est pensé à l'échelle européenne ? Quel est le poids du recyclage dans la filière sidérurgique ?

Que pensez-vous du contrat stratégique de filière (CSF) « Mines et métallurgie », pour son volet relatif à l'approvisionnement responsable, la transition écologique et l'économie circulaire ? Quelles sont vos propositions, notamment financières, pour développer le recyclage au sein de la filière sidérurgique ? À cet égard, quel regard portez-

vous sur les marchés du carbone, en particulier sur le marché du carbone européen ? Que pensez-vous de l'idée d'une taxe carbone aux frontières ?

Je terminerai par une dernière question plus technique : que pensez-vous du procédé développé notamment en Australie, qui consiste à ajouter des pneus au coke métallurgique afin d'obtenir un meilleur rendement des fours à arc électrique ? Cette méthode est-elle utilisée en France ?

Mme Marie-Pierre Mescam, présidente de la filière métal de la Federec. – Sur ce dernier point, je ne pourrai pas vous répondre, car cela concerne nos consommateurs. La Federec est la fédération des entreprises du recyclage.

Mme Marie-Ange Badin, responsable des relations institutionnelles de la Federec. – Elle regroupe douze filières.

Mme Marie-Pierre Mescam. – Environ 800 établissements travaillent sur les métaux ferreux et non ferreux : 40 % sont des grands groupes, 60 %, des PME. En effet, ce qui compte, c'est la proximité, notamment pour les approvisionnements.

En 2017, 12,8 millions de tonnes ont été collectées, soit une augmentation de 5,7 % par rapport à 2016, et 12,3 millions de tonnes de métaux ferreux ont été vendues. L'Union européenne a importé 1,14 million de tonnes d'acier et en a exporté 12,9 millions.

Federec entretient des liens très étroits avec les consommateurs, par le biais d'A3M, notamment pour ce qui concerne le projet du recyclage de demain et le contrat spécifique de filière « Mines et métallurgie ». Elle s'intéresse aussi aux véhicules hors d'usage (VHU). Nous cherchons à quantifier les futurs flux d'acier, d'aluminium et de cuivre issus des VHU, la nature et la qualité des futurs alliages à l'avenir, pour savoir ce qu'il faudra récupérer dans dix ans. On cherche à développer des actions visant à rendre le recyclage plus efficient, avec des possibilités de tri avant déconstruction ou broyage : il s'agit d'améliorer la qualité, notamment pour revenir à la première fusion.

M. Franck Menonville, président. – N'est-ce pas envisagé dès la construction ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Ce le sera dans les années à venir, mais ce n'est pas encore le cas. Un véhicule hors d'usage a été construit 10 à 15 ans plus tôt.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – En d'autres termes, le recyclage est encore balbutiant avec les consommateurs. La filière automobile travaille-t-elle avec vous sur de tels procédés afin d'élaborer un *process* de fabrication permettant un démontage plus facile, lorsque le véhicule arrive en fin de vie ? Est-ce encore marginal ou une pratique régulière et intégrée ?

Mme Marie-Ange Badin. – Nous touchons là au sujet de l'écoconception et en sommes encore au démarrage. Pour notre part, nous nous trouvons en bout de chaîne. Les acteurs travaillent encore en silos : certes, l'écoconception se fait en laboratoire, mais cela ne correspond pas à la recyclabilité réelle, technique et économique, dans nos sites.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Il n'y a donc pas de coopération entre les consommateurs et ceux qui sont amenés à recycler les produits sur la façon de concevoir ses produits.

Mme Marie-Ange Badin. – Sans dire qu'il n'y a pas du tout de corrélation avec les techniques de recyclage, on pourrait largement faire mieux ! La coopération entre les filières est malheureusement insuffisante. Le développer fait partie de l'une des réflexions que nous menons. Il faut en effet une concertation dès la mise en marché. Ce message est tout sauf un frein à l'innovation : il peut y avoir des innovations, mais il faut que les recycleurs puissent les anticiper et les intégrer pour mieux prévoir la fin de vie de certains produits.

Mme Marie-Pierre Mescam. – Pour notre part, nous parlons d'« éco-recyclabilité ». Ce n'est pas parce qu'un produit est éco-conçu qu'il est facilement recyclable.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Oui, il faut bien distinguer les deux.

Mme Marie-Ange Badin. – La difficulté, c'est que cette définition est évolutive : elle dépend des conditions économiques et techniques du moment. Le recyclage ne se réduit pas à la collecte et au traitement : il faut que la matière puisse être réutilisée et revendue. Sans cet équilibre économique, le recyclage est impossible.

Mme Marie-Pierre Mescam. – Dans la filière des ferreux, le modèle existe depuis longtemps. Notre inquiétude porte sur la disparition de consommateurs. Ainsi, Ascoval fonctionne à 100 % à partir de ferraille recyclée, ce qui n'est pas le cas d'autres usines du groupe ArcelorMittal par exemple. Lorsque le prix du produit recyclé est supérieur au prix du minerai, le pourcentage de ferraille utilisée baisse. Le débouché n'est alors pas du tout le même.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le marché de la ferraille est-il en évolution ? Quel est le coût de la ferraille ? Quelle est la tendance en matière d'évolution des prix ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Une usine qui consomme de la ferraille peut avoir un coût de matières premières et un coût de produits finis supérieurs à celui des usines qui fabriquent de l'acier à partir de minerai de fer. Ces dernières années, le prix de l'acier est plutôt à la hausse, car sa production devient de plus en plus technique. Les procédés de récupération et de tri sont plus capitalistiques et plus coûteuses. Par ailleurs, c'est un produit qui a tendance à se raréfier. L'industrie du recyclage des métaux ferreux forme une boucle. Si les ménages ne consomment pas et changent leurs machines à laver ou leur portail moins fréquemment, la quantité de ferraille diminuera ; si l'industrie automobile ou les entreprises du bâtiment ne produisent pas, la récupération de l'acier usagé est moindre. Il faut que le coût de démolition d'un bâtiment soit compensé par l'achat de la ferraille. Quand les prix baissent et que la main-d'œuvre augmente, cela devient compliqué.

La tendance sur les cinq dernières années est plutôt à la hausse. Dans les hauts fourneaux, une variation de 3 % ou 4 % du prix de coke de charbon ou de minerai de fer peut avoir des incidences fortes.

M. Jean-Pierre Vial. – Je Pouvez-vous préciser les volumes et les prix. Ce qui est intéressant, c'est de connaître le différentiel entre le prix de la matière primaire et le prix de la même matière recyclée. La question est de savoir si le delta est insurmontable ou si, grâce à quelques mesures incitatives, il serait possible de favoriser le recyclage.

M. Franck Menonville, président. – La compétitivité de la valorisation de la ferraille dans la filière classique est-elle différente de la filière 100 % électrique ? Cela

compense-t-il l'augmentation du coût ? L'incorporation de la ferraille dans les hauts fourneaux pourrait-elle être moins compétitive que l'utilisation de la ferraille dans des filières intégrées électro-intensives ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Ce ne sont pas du tout les mêmes marchés. Les aciéries 100 % électriques ne fabriquent pas le même type de produits. Pour les petites fonderies, qui ont une forte valeur ajoutée, ou les petites aciéries, les autres entrants sont tellement nombreux que le prix de la ferraille n'a pas le même impact. En revanche, d'autres usines, comme Celsa France, sont en concurrence directe avec les usines d'autres pays, comme la Turquie ou la Chine : leur valeur ajoutée est moindre et elles n'ont d'autre choix que de consommer de la ferraille 100 % recyclée. À partir du moment où il y a une trop forte corrélation entre le prix de la ferraille et celui du minerai, elles deviennent difficilement compétitives sur leurs marchés et ont du mal à remplir leurs carnets de commandes.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Une partie significative de la ferraille est vendue à l'étranger. Pourquoi ? Est-ce parce qu'elle ne trouve pas preneur sur le territoire national ? Est-ce une question de qualité de la ferraille ? Qu'est-ce qui motive cette exportation ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Aujourd'hui, le coût du transport est déterminant. Si le consommateur français se trouve trop loin, ce n'est pas rentable. Si les chutes d'acier produites dans l'industrie sont consommées sur le territoire français, la ferraille de démolition est beaucoup plus compliquée à travailler, tout simplement parce qu'aujourd'hui on ne construit plus les mêmes bâtiments qu'il y a 50 ans et que les produits issus de ces démolitions ne conviennent pas nécessairement. Certes, on peut transformer la ferraille, mais cela suppose que le consommateur soit en mesure de payer le surcoût de préparation.

M. Jean-Pierre Vial. – Pourtant, il y a bien un marché à l'export ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Certaines ferrailles ne peuvent pas être consommées en France. Les usines utilisent des produits à haute valeur ajoutée pour lesquels la ferraille n'est pas adaptée en termes de densité, de pureté, de propriétés. Certaines d'entre elles ne veulent pas utiliser de la ferraille peinte. Or le décapage de la peinture coûte cinq fois le prix de la ferraille.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Si j'ai bien compris, le volume de ferraille produit est globalement identique au volume de produits semi-finis qui entrent. C'est étonnant. À terme, cette ferraille exportée a-t-elle vocation, dans une logique d'économie circulaire, à trouver son marché en France ou en Europe ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Oui, pour des raisons de coût de production. Aujourd'hui, 40 % des métaux ferreux partent à l'export ; au moins 20 % pourraient être conservés en France, mais, pour des raisons de coût de production, une usine française ne pourra pas les acheter au même prix qu'une usine en Turquie.

M. Jean-Pierre Vial. – Quel est le taux de besoin d'énergie primaire pour le recyclage des matières ferreuses ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Je l'estime à environ 50 %.

Mme Angèle Prévile. – L'acier fabriqué à partir de minerai de fer est parfois plus compétitif que l'acier fabriqué à partir de recyclages. Est-ce une question de qualité ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Ce ne sont pas toujours les mêmes produits et ce ne sont pas les mêmes propriétés. En fonction du cours du minerai, une usine en France peut faire évoluer le taux d'incorporation de matières premières recyclées secondaires. Une usine qui produit uniquement à partir de ferraille n'a pas le choix. En revanche, elle pourra être concurrencée par des usines espagnoles.

Mme Angèle Prévile. – Y a-t-il des marges d'évolution sur la façon dont on recycle ? Peut-on envisager une limitation du coût du recyclage ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – C'est le contraire ! Plus on recyclera, plus le coût du recyclage augmentera. Certes, on peut vouloir séparer aujourd'hui pièce par pièce une voiture, mais il faut démonter chaque pare-chocs à la main, sauf à inventer une machine : il faut alors que tous les constructeurs se regroupent pour définir des standards communs, car aucun constructeur automobile n'attache son pare-chocs de la même façon.

Mme Marie-Ange Badin. – Vous touchez là un problème fondamental de notre industrie, à savoir la concurrence avec l'acier comme matière vierge, dont le cours varie. Cette situation a une incidence sur la demande en produits recyclés. Les deux sont extrêmement liés. Dans une logique d'économie circulaire et de pérennité de la demande en ferraille recyclée, c'est un sujet important. Il faut tenter de décorréliser cette dépendance.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – La variation avec le prix de la matière brute peut-elle être très importante ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Quand le prix de la ferraille est de plus de trois fois supérieur au prix du produit brut, il existe une incidence sur la rentabilité. Cela arrive régulièrement. Qui plus est, cela peut durer plusieurs mois. Nous venons de traverser une période difficile. Certes, la rupture du barrage minier au Brésil a récemment fait s'envoler le cours du minerai de fer.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Un travail partenarial renforcé entre le mode de fabrication des grands consommateurs – filière automobile – et la filière de recyclage en amont, c'est-à-dire une écoconception partagée, permettrait-il des gains de production suffisants ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Non, mais cela permettrait d'avoir moins de mélanges dans les matières et des matières plus nobles. Ainsi, les constructeurs automobiles voudraient ne plus acheter de l'aluminium de première fusion, mais de l'aluminium recyclé, à condition qu'il soit plus pur. Cela représente une faible part des volumes du recyclage.

Mme Marie-Ange Badin. – Sur ce sujet, nous travaillons avec la région Hauts-de-France sur un mécanisme de marché inspiré des mécanismes certificats d'économie d'énergie ou les produits phytosanitaires. Dans le cadre de Rev3, des programmes tels que NER300 (*New Entrant Reserve 300*) permettraient de mettre en place des mécanismes de marché. Ainsi, pour une industrie consommatrice, acheter telle quantité de produits recyclés lui fait bénéficier de certificats qu'elle peut ensuite revendre sur un marché. C'est une incitation économique, qui ne crée pas de fiscalité supplémentaire et pas de dépenses pour l'État. C'est un système vertueux.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous voulez dire un système identique à celui des certificats carbone ?

Mme Marie-Ange Badin. – On donnerait à une industrie donnée le droit à un certain nombre de certificats par an. Dans le cas où elle en aurait trop, elle pourrait en revendre à une autre industrie.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – L'expérimentation concerne combien d'entreprises ?

Mme Marie-Ange Badin. – Elle en est à son tout début. Nous travaillons avec Philippe Vasseur sur la manière de la faire démarrer à l'été 2019 dans le programme Rev3.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pourriez-vous nous transmettre plus d'informations sur l'appel à projet européen NER300 ?

Mme Marie-Ange Badin. – Je vous enverrai ces éléments.

Mme Angèle Prévile. – Quel est le différentiel de consommation d'énergie entre une tonne d'acier issue du recyclage et une tonne d'acier issue de minerai ?

Mme Marie-Ange Badin. – Le recyclage économise 40 % de la consommation d'énergie et 57 % des émissions de CO₂. Nous menons aussi des discussions à Bruxelles pour intégrer les économies de CO₂ du recyclage du métal dans le système ETS (*Emission Trading Scheme*) de l'Union européenne. Ce n'est pas le cas aujourd'hui

Mme Valérie Létard, rapporteure. – C'est dommage !

Mme Marie-Ange Badin. – La Commission est à l'écoute, mais c'est un gros paquebot qui manœuvre difficilement... Il faut respecter le cycle triennal du système ETS. La Commission nous a donc dit de revenir quand le nouveau cycle serait en préparation.

Mme Marie-Pierre Mescam. – L'EuRIC, équivalent de la Federec au niveau européen, a parfois des difficultés à se faire entendre.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pour vous, quels sont les points les plus bloquants pour le recyclage de la ferraille ? Quelles seraient vos préconisations ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Le premier besoin est d'avoir des consommateurs.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Qui sont-ils ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Arcelor, le groupe Riva en région parisienne, de petites fonderies qui travaillent pour l'automobile, mais aussi l'aéronautique et les produits du bâtiment.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le BTP fait partie de votre clientèle ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – En effet. Il faut gérer le post-recyclage : plus on fait de la qualité, plus le déchet final est un déchet ultime. Plus les méthodes de tri, comme le post-broyage pour les voitures, sont avancées, plus le déchet ultime est difficilement ré-employable. Avec la saturation des installations de stockage des déchets dans certains départements, nous avons pu être amenés à fermer provisoirement pendant un mois ou deux nos capacités de recyclage.

Mme Marie-Ange Badin. – Nous connaissons en effet une crise majeure depuis fin 2018. Nous produisons un déchet ultime que nous ne pouvons qu'enfouir. Mais la loi fixe l'objectif de diviser par deux le volume des quantités enfouies d'ici à 2025. En tant qu'entreprises du recyclage, nous ne pouvons que saluer un tel objectif, mais il ne dit rien de ce que nous devons faire des 8 millions de tonnes qui ne devraient pas être enfouies. Nous sommes à la croisée des chemins sur ce point.

M. Franck Menonville, président. – Que pourrait-on en faire ?

Mme Marie-Ange Badin. – Nous pourrions développer l'incorporation des déchets et l'utilisation du combustible solide de récupération (CSR). Ce dernier est composé de plusieurs déchets ultimes : plastique, textile, résidu de broyage. Son pouvoir calorifique est très important. En France, il n'y a que les cimenteries qui l'utilisent.

Mme Marie-Pierre Mescam. – À l'étranger, c'est différent.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Mais cette combustion produit du CO₂ et des particules ?

Mme Marie-Ange Badin. – Certes, mais elle est réalisée dans des installations classées.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Existerait-il des procédés pour faire cela sans émission excessive de CO₂ et sans risque sanitaire ?

Mme Marie-Ange Badin. – Il y a toujours un risque. Mais le CSR est conforme à la réglementation européenne.

Mme Angèle Préville. – L'émission de CO₂ due à la combustion est-elle comptabilisée dans l'empreinte carbone de l'acier recyclé ?

Mme Marie-Ange Badin. – Non, mais l'utilisation de ce produit fait baisser la consommation d'hydrocarbures.

Mme Angèle Préville. – Mais l'émission de CO₂ est identique.

Mme Marie-Pierre Mescam. – De toutes manières, nous avons besoin d'énergie...

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le recyclage de la ferraille produit une part de déchets ultimes et deux solutions s'offrent à nous pour le traiter : soit on l'enfouit, soit on le brûle. Chacune des solutions a des inconvénients, mais la question est : quelle solution faut-il préconiser pour traiter une matière qui existe de toute façon ? Le sujet est devant nous.

Mme Marie-Pierre Mescam. – Il y a des appels à projet pour créer des usines de CSR.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous nous dites que ce sont les cimentiers qui brûlent ce combustible – et en effet, ils savent tout brûler. Ils produisent une tonne de CO₂ pour une tonne de ciment pur. Il pourrait être intéressant de rencontrer des cimentiers pour connaître les ratios carbone des différentes sources d'énergie.

Mme Marie-Pierre Mescam. – S'ils utilisent ce combustible, c'est qu'ils y trouvent un intérêt.

Mme Marie-Ange Badin. – Aujourd'hui, 300 000 tonnes de CSR sont consommées, mais nous sommes capables d'en produire 900 000 tonnes. Il y a donc un réel besoin de consommation pour réduire l'enfouissement.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – ...qui est un sérieux problème.

Mme Marie-Ange Badin. – Les sites sont fermés.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Vos consommateurs, donc vos clients, nous disent qu'ils ont besoin de plus en plus de pureté de l'acier. Cette évolution vous amènera à vouloir vendre de plus en plus de ferraille à l'extérieur. Plus on recycle la ferraille et plus elle change de propriétés. Peut-on craindre une séparation entre votre production et les besoins des clients ? Mesurez-vous ce décalage ? Serez-vous contraints à vendre à l'extérieur ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – C'est une très bonne question. La tendance pourrait en effet nous conduire à nous tourner vers l'extérieur. Mais pourquoi nos consommateurs veulent-ils des aciers de plus en plus purs ? Parce qu'on y ajoute de plus en plus de choses. La fabrication de l'acier devient de plus en plus compliquée. C'est pour cela qu'il faut garder chez nous des entreprises capables de faire de l'acier selon des procédés spécifiques et pas seulement des sidérurgistes qui produisent de l'acier affecté au nucléaire, par exemple. Nous avons besoin de conserver des usines produisant de l'acier à moindre valeur ajoutée. Mais il leur faudra des incitations pour qu'elles puissent concurrencer les aciers turcs ou chinois.

M. Franck Menonville, président. – Y a-t-il des recherches sur les conséquences du recyclage multiple ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Il faudrait travailler sur la déconstruction avec la filière automobile. Selon l'un de mes interlocuteurs chez Renault toutefois, le producteur d'automobile ne sera pas mobilisé sur cet aspect avant vingt ans. Non ! La rupture d'innovation ne se fait pas en claquant des doigts.

M. Franck Menonville, président. – Ce n'est donc pas suffisamment anticipé.

Mme Marie-Pierre Mescam. – Exactement. Nous voulons des voitures qui ne rouillent plus, qui durent cent cinquante ans... Tout cela est moins facile à recycler. Plus vous rajouter du manganèse, ou de la fibre carbone pour alléger votre voiture, plus le recyclage est difficile. Nos *process* de tri sont de plus en plus fins. Mais le petit bout d'aluminium de moins d'un millimètre, personne ne sait le récupérer. Plus on avance, et plus c'est compliqué.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Ce qui est choquant, c'est qu'on ne soit pas plus avancé dans un mode de fabrication qui prenne cela en compte. Lors du Grenelle de l'environnement de 2007, nous avons mis ces sujets sur la table. J'aurais cru que nous aurions avancé depuis. On pourrait imaginer davantage de partenariat...

M. Jean-Pierre Vial. – La ferraille recyclée est un produit à très faible valeur ajoutée. Mais le secteur automobile demande de plus en plus d'aluminium recyclé. Est-ce pour une question de coût ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Oui. Un autre problème est que, même si nous sommes la fédération du recyclage, nous sommes souvent oubliés. Les grands groupes comme Peugeot ou Arcelor sont consultés, mais ce n'est pas eux qui vont chercher la ferraille à recycler et la travailler. Nous, nous prenons tout ce qu'il y a, nous ne choisissons pas !

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Arcelor a-t-il besoin de la ferraille dans son *process* de fabrication, ou ne l'utilise-t-il que pour réduire ses coûts ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Il en a besoin pour protéger certaines parties de ses produits. Certaines de ses usines, comme Industeel par exemple, consomment 100 % de ferraille recyclée.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Y compris les hauts-fourneaux ? Est-ce pour des raisons techniques ou financières ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – Pour des raisons essentiellement techniques. Il leur faut entre 8 et 15 % de ferraille recyclée.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Auriez-vous un autre message prioritaire ?

Mme Marie-Ange Badin. – Nos priorités sont l'écoconception et les débouchés. Un projet de loi sur l'économie circulaire est annoncé. La version à laquelle nous avons eu accès ne fait pas preuve d'une très grande ambition sur ces deux sujets...

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Sur les débouchés, que faudrait-il proposer ?

Mme Marie-Ange Badin. – Il pourrait y avoir un taux minimum de recyclé. Mais cela pourrait constituer un frein à la compétitivité ; pour l'éviter, le mieux serait une incitation économique à incorporer de l'acier recyclé.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le recyclage ne doit pas devenir une punition.

M. Franck Menonville, président. – Et en termes de réglementation ou de législation, quelles sont vos préconisations ?

Mme Marie-Pierre Mescam. – La limitation des capacités de stockage nous inquiète beaucoup, sachant qu'une grande partie de ces capacités ne sont pas utilisées pour des déchets issus du recyclage. Nous travaillons sur un projet de labellisation des centres de tris performants pour que de tels centres qui apportent des déchets ultimes puissent avoir un droit prioritaire au stockage sur les autres déchets.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Nous avons vu dans une aciérie des déchets accumulés alors qu'ils pourraient être utilisés comme sous couche dans les routes. On extrait du matériau dans les carrières, alors que ce matériau est disponible ; c'est dommage !

Mme Marie-Ange Badin. – Les régions les plus touchées sont Provence-Alpes Côte d'Azur (Paca) et le Grand Est. À moyen terme, nous plaidons pour l'incorporation et le CSR. Mais dans l'urgence, il faudrait que les capacités de stockage soient...

Mme Marie-Pierre Mescam. – ...bien pensées.

Mme Marie-Ange Badin. – ...oui, et dans l'urgence, augmentées pour les déchets ultimes. Ceux issus du refus de tri des déchets ménagers font l'objet de marchés publics à qui les centres d'enfouissement donnent la priorité. Les plans régionaux uniques de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) engendrent un cloisonnement régional. On n'envoie pas son déchet n'importe où mais il peut être très compliqué, dans les zones tendues, de ne pas aller dans la région limitrophe. Ces règles manquent de pragmatisme.

Mme Marie-Ange Badin. – Un dernier exemple sur les emballages : Citeo vous dira que les fabricants se sont dotés d'une structure qui valide les processus d'écoconception, le Cotrep, centre de ressources et d'expertise sur la recyclabilité des emballages ménagers en plastiques. Mais les recycleurs n'y sont pas représentés ! Or ce Cotrep a confirmé que les bouteilles en PET opaque étaient éco-conçues, alors qu'elles ne le sont pas. Elles perturbent le recyclage des autres, et ne sont donc pas recyclables.

Mme Marie-Pierre Mescam. – Elles sont peut-être conçues avec des produits peut-être plus écologiques que d'autres, mais il faut prendre en compte toute la vie de l'objet.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous pouvez recycler le bouchon, mais pas la bouteille !

Mme Valérie Létard, rapporteure. – C'est incroyable. Nous voyons bien là la nécessité que les différentes filières doivent se parler !

Mme Marie-Ange Badin. – A côté du CSF « Mines et métallurgie », existe un autre CSF « Transformation et valorisation des déchets », ayant six projets structurants, dont l'écoconception : un Centre d'expertise du recyclage devrait être créé pour rassembler toutes les parties prenantes sur ce thème.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Merci de cette rencontre très intéressante.

M. Franck Menonville, président. – Très riche, très complète.

Mme Marie-Ange Badin. – Si vous souhaitez visiter des sites, sachez que Mme Mescam est à la direction de Derichebourg, qui possède un site à Gennevilliers.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Nous retenons votre invitation.

Audition de M. Ludovic Weber, directeur général de Saint-Gobain Pont-à-Mousson

M. Franck Menonville, président. – Nous recevons maintenant M. Ludovic Weber, directeur général de Saint-Gobain Pont-à-Mousson, fleuron de la métallurgie lorraine.

Votre entreprise compte en effet sept sites sidérurgiques lorrains, dont des hauts fourneaux employant plus de 300 personnes. Elle dispose également de nombreuses implantations en Europe et dans le monde. Cette audition sera l'occasion de se pencher sur le positionnement de votre groupe et de connaître votre analyse de l'environnement économique et concurrentiel de la sidérurgie. Vous pourrez aussi évoquer l'actualité, à savoir un éventuel partenariat avec un groupe chinois, qui inquiète de nombreux élus nationaux, en particulier en Lorraine, tant votre entreprise fait partir de son patrimoine collectif.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Monsieur directeur général, nous vous remercions de nous apporter votre éclairage.

Quel regard portez-vous sur la stratégie de filière mise en œuvre par le Conseil national de l'industrie et le Comité stratégique de filière mines et métallurgie ? Participez-vous à ses travaux, et les « projets structurants » vous concernent-ils ? Comment jugez-vous le dialogue entre l'État et les industriels, et comment l'améliorer, le cas échéant, pour mieux définir une politique industrielle française et européenne ?

La filière sidérurgique nous apparaît comme étant au cœur de la transition énergétique. Cette transition peut être vécue comme une contrainte : dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission européen, des quotas gratuits sont alloués aux entreprises de la filière afin d'éviter le phénomène de « fuite de carbone » et le seront encore jusqu'en 2030, mais leur volume diminuera. Sans diminution des émissions, les entreprises du secteur devront donc acheter des quotas supplémentaires sur le marché. L'industrie sidérurgique pourrait, dans les années à venir, subir un surcoût non négligeable pour ses émissions de gaz à effet de serre, et affronter un effet de ciseau : la diminution des quotas gratuits, d'une part, et l'augmentation du prix de la tonne de carbone européen, d'autre part. Quelle proportion de vos émissions de gaz à effet de serre est actuellement couverte par des quotas gratuits ? Le rythme d'évolution des quotas est-il calé sur l'évolution de votre production ? La taxe carbone aux frontières vous semble-t-elle être l'outil qui permettrait de protéger la compétitivité de l'industrie européenne tout en augmentant le prix du carbone en Europe ?

Le coût de l'énergie revêt une importance centrale pour les entreprises du secteur, qui sont très souvent des électro-intensives. Est-ce votre cas ? Si oui, quelle appréciation portez-vous sur les dispositifs de soutien aux électro-intensifs, comme l'abattement de tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (Turpe), l'interruptibilité ou encore la « compensation carbone », qui compense les coûts des quotas de CO2 répercutés sur le prix de l'électricité ? Estimez-vous disposer d'une visibilité suffisante sur vos coûts d'approvisionnement en électricité ?

M. Ludovic Weber, directeur général de Saint-Gobain Pont-à-Mousson. – Je suis très honoré d'être auditionné par votre mission d'information. Étant messin, je suis attaché au développement de l'industrie lorraine. Pont-à-Mousson, entreprise créée en 1856, a fait le choix stratégique de se concentrer sur un produit, le tuyau en fonte, et un marché, l'eau potable. Les besoins étaient immenses à l'époque, et ils le sont toujours. Ce choix dicte encore la stratégie de l'entreprise aujourd'hui. Nous nous sommes développés à l'international, avons fait de nombreuses acquisitions et ouvert le marché de la fonte pour l'eau potable partout dans le monde dès le début du XXe siècle. Nous avons beaucoup innové : poids des tuyaux, revêtements intérieurs et extérieurs, joints, questions sanitaires et environnementales. En 1970, Pont-à-Mousson fusionne avec Saint-Gobain. Les deux entreprises étaient alors de même taille ; à ce jour toutefois, Pont-à-Mousson ne représente qu'une faible part de l'ensemble, mais Saint-Gobain y reste néanmoins très attachée. À ce sujet, elle veut demeurer un actionnaire important, ce qu'il faut souligner au regard du projet que vous avez évoqué de recherche d'un nouveau partenaire.

Pont-à-Mousson est donc un acteur de référence qui emploie 5 500 personnes dans le monde, dont 2 000 en France, essentiellement en Lorraine, avec une présence en Europe, au Brésil et en Chine et des ventes partout dans le monde, sauf aux États-Unis – en raison du *Buy american act* –, au Japon, pour des raisons de normes, et en Inde, pour des raisons de coût. Pont-à-Mousson compte aussi un centre de recherche et développement qui

emploi 150 personnes. Dernièrement, les marchés européens se sont contractés de moitié à la suite de la crise de 2008 et de celle des dettes souveraines de 2012-2013. Pourtant, les besoins de construction de nouveaux réseaux et de renouvellement existent, mais les moyens publics se sont raréfiés.

Deuxième fait majeur : l'explosion des marchés asiatiques. À ce jour, près d'un tuyau sur deux vendu dans le monde l'est en Chine et un sur quatre l'est en Inde. L'Europe représente quant à elle 5 % du marché mondial. Nos concurrents chinois et indiens ont d'immenses capacités financières et d'innovation, ce qui change la donne pour nous, à l'export et sur le marché européen, sur lequel les Indiens sont très présents. Ces évolutions sont telles que nous sommes dans une situation financière assez difficile. Nous connaissons des pertes depuis trois ans : un haut fourneau représente un coût fixe qui demeure quel que soit le volume de vente. Malgré tout, nous pensons revenir à l'équilibre rapidement grâce à des plans d'investissement pour moderniser nos usines notamment à Pont-à-Mousson, à la fermeture d'une usine en Allemagne, avec, en contrepartie, le recrutement de 80 personnes à Pont-à-Mousson. Le but est d'être, en Europe, compétitif par rapport aux Chinois et aux Indiens.

M. Franck Menonville, président. – Quels sont les leviers de cette compétitivité ?

M. Ludovic Weber. – Nos principaux postes de dépense sont le minerai de fer, le coke, la main-d'œuvre, et, en ce qui concerne l'énergie, le gaz naturel puis l'électricité – nous sommes une industrie électro-intensive, même si nos installations consomment moins qu'un four à induction utilisée pour fondre de la ferraille ; un haut fourneau ne consomme pas d'électricité, il consomme du coke. Nous percevons entre 200 000 et 300 000 euros chaque année au titre de la compensation carbone et bénéficions d'une exonération de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE). En revanche, nous ne bénéficions pas d'abattement de TURPE, car l'on considère que nous ne sommes pas suffisamment soumis à la concurrence internationale, ce qui peut surprendre. Un changement sur ce point pourrait intervenir en 2021.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Votre facture carbone est-elle importante une fois vos quotas gratuits déduits ?

M. Ludovic Weber. – Actuellement, nous sommes intégralement couverts par les quotas.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Êtes-vous inquiets pour la suite ?

M. Ludovic Weber. – Nous espérons trouver une solution raisonnable. Nous sommes favorables à la mise en place d'un dispositif de taxation du carbone, lequel nous serait intrinsèquement favorable face à nos concurrents, face au plastique, la fonte étant de ce point de vue très intéressante. Le haut fourneau est la « pire » technologie en termes d'émissions carbone ; la solution serait un cubilot ou un four électrique, mais l'un et l'autre ne sont pour le moment pas compétitifs : le haut fourneau consomme du minerai de fer, le cubilot consomme du coke et de la ferraille et le four électrique ne consomme que des ferrailles. Si l'on taxait le carbone, ces technologies deviendraient rentables. Si rien n'est fait dans dix ou quinze ans, il n'y aura plus de haut fourneau à Pont-à-Mousson. Ou alors il faudrait une innovation majeure.

M. Franck Menonville, président. – Avec de la ferraille, pouvez-vous produire de la fonte pour construire les tuyaux ?

M. Ludovic Weber. – Oui, des tuyaux de même qualité.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Vous pourriez donc passer à une production plus électro-intensive sous réserve qu'il y ait des compensations à la frontière. Que représente votre facture carbone en dehors des quotas gratuits ?

M. Ludovic Weber. – Puisque nous ne payons pas le carbone, il m'est difficile de vous répondre. J'ai en tête un montant de l'ordre de 500 000 tonnes de CO₂ par an. Nous sommes donc favorables à une taxation du carbone aux frontières pour rééquilibrer les importations de Chine et d'Inde. Sans cela, nous arrêterons le dernier haut fourneau de Lorraine pour le remplacer par une technologie plus vertueuse, mais nous conserverions le site. De même, si l'on veut continuer à exporter hors d'Europe depuis Pont-à-Mousson, il faudra un mécanisme de rééquilibrage par rapport à cette concurrence indienne et chinoise. Si nous exportons vers le Moyen-Orient en payant pour notre carbone, au contraire des Indiens et des Chinois, la création d'un mécanisme aux frontières européennes ne résoudrait rien. Au contraire, notre compétitivité en serait pénalisée.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – La taxe carbone aux frontières et son rééquilibrage pour la partie des exportations est-elle plus importante pour vous que des mesures antidumping ?

M. Ludovic Weber. – L'antidumping, c'est du court terme ; le carbone, c'est du long terme.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Comment articuler les temporalités ?

M. Ludovic Weber. – Une autre solution existe, développée par ArcelorMittal à Florange : l'enfouissement du carbone émis par le haut fourneau. Cette technologie est encore très chère et je doute que nous y soyons prêts avant dix ans. La solution la plus probable pour nous, c'est de remplacer le haut fourneau par un cubilot ou un four électrique.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Que coûterait la réalisation d'un four électrique ?

M. Ludovic Weber. – Au moins 30 à 40 millions d'euros. Un haut fourneau doit être remplacé tous les dix à quinze ans. Sur les trois que nous possédons, un ne fonctionne plus et les deux autres fonctionnent alternativement. Parmi ces deux derniers, l'un devra être refait dans environ deux ans et l'autre dans environ sept ans. Cela représente un investissement de 10 millions d'euros pour une période de quinze ans. Il faut donc que nous soyons convaincus que cet investissement est rentable.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – La question se pose donc de son remplacement par un four électrique ?

M. Ludovic Weber. – À l'horizon de deux ans, c'est peu probable. En revanche la question se pose pour le fourneau qui doit être remplacé dans sept ans.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le coût de l'électricité aura-t-il un impact sur votre décision ?

M. Ludovic Weber. – Le coût de l'électricité est un élément essentiel pour un four électrique. Le principe d'un cubilot consiste à fondre de la ferraille avec du coke pour produire de la fonte ; avec un four électrique, ce processus s'obtient par des moyens électriques, ce qui en fait un équipement bien plus vertueux en termes de carbone. Nous ne maîtrisons pas tous les paramètres économiques, ce qui en fait un sujet de long terme. Je doute que nous soyons prêts dans deux ans pour décider de remplacer notre deuxième four par un four électrique.

S'agissant des mesures antidumping, il s'agit d'un sujet très important, et de très court terme. Sur le marché européen, aucun groupe chinois ne nous concurrence ; en revanche, de grands groupes indiens sont présents, Electrosteel et Jindal en particulier. Ils pratiquent le dumping ; nous les avons attaqués, et nous avons gagné : ils ont dû s'acquitter de droits antidumping. Nous les avons aussi attaqués pour des aides d'État car le gouvernement indien taxe les exportations de minerai de fer, ce qui revient à décorrélérer le prix du minerai indien des cours mondiaux. Cela ne nous dérange pas tant que les entreprises indiennes vendent en Inde ; mais, dès lors qu'elles viennent en Europe, cette pratique du gouvernement indien s'apparente à une subvention d'État. Sur ce sujet également, nous avons eu gain de cause devant la Commission européenne, malgré le caractère dérisoire des droits institués. Malheureusement, les Indiens étant très procéduriers, ils viennent d'obtenir gain de cause en appel. La Cour de justice de l'Union européenne, sans remettre en cause l'existence du dumping et de la subvention, a cassé la décision d'instituer des droits antidumping visant l'un de ces acteurs, Jindal, pour des motifs de détails très techniques concernant les modalités de calcul. Nous voudrions faire appel. Celui-ci étant suspensif, les droits seraient maintenus jusqu'à réinstruction du dossier ; *a contrario*, la suspension des droits crée un appel d'air. Nous ne parvenons pas, hélas, à convaincre la Commission. Elle indique qu'elle va réinstruire le dossier, mais, à court terme, l'absence de droits constitue, pour nous, un préjudice, sachant, évidemment, que le dumping est illégal, et que, si la Commission ne fait pas appel avant la fin du mois de juin, le dossier sera clos.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Je voudrais évoquer les inquiétudes relatives à l'acquisition éventuelle par un groupe chinois d'une partie de l'activité de Pont-à-Mousson. Trois questions : à quelle logique cette volonté de partenariat répond-elle, sachant que des investissements ont été réalisés à hauteur de près de 300 millions d'euros sur quatre ans dans les sites lorrains ? Par ailleurs, quelles seraient les modalités et les conditions d'une telle cession, en particulier en termes de maintien de l'emploi et des technologies sur le territoire français ? Y aurait-il prise de contrôle de l'entreprise ? Enfin, sur ce dossier, comment dialoguez-vous avec les différentes autorités publiques, à savoir l'État et la région ?

M. Ludovic Weber. – Cette prise de participation du groupe chinois XinXing dans Pont-à-Mousson est une rumeur qui n'est pas fondée. La seule information exacte est que Saint-Gobain a commencé, mi-février, à discuter avec une dizaine d'acteurs, dont XinXing, pour réfléchir à un partenariat. Cette piste chinoise est donc l'une parmi d'autres ; les discussions sont très lentes et très loin d'être parvenues à leur terme. Nous comprenons que ces bruits inquiètent, mais, malheureusement, nous ne pouvons rien y faire. C'est au nom de la pérennité de l'entreprise, de l'emploi et des sites que nous menons ces discussions. Tout partenariat, quel qu'il soit, devra respecter ces conditions, ce qui est cohérent avec les investissements que nous avons réalisés. Nous n'investissons pas 130 millions d'euros pour que le site ferme dans deux ans !

Mme Valérie Létard, rapporteure. – En termes de nombre d'emplois et de nature de l'activité maintenue sur le site, que pouvez-vous nous dire pour nous rassurer ?

M. Ludovic Weber. – Le maintien de l'activité actuelle et du nombre d'emplois fait partie des objectifs prioritaires de cette recherche de partenariat. En l'occurrence, Pont-à-Mousson recrute ; nous ne modifierons pas cette tendance. Pourquoi ce partenariat ? Actuellement, l'Europe représente 5 % du marché – c'est là que nous sommes forts –, la Chine 50 %, l'Inde 25 %. Nous avons une usine en Chine, mais elle est toute petite. Autrement dit, nous nous privons d'un énorme marché alors que notre marque est connue et reconnue partout dans le monde.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – N'avez-vous pas vendu votre usine en Chine ? Ou est-ce encore une rumeur ?

M. Ludovic Weber. – Nous avons dû la fermer pour des raisons environnementales, avant de vendre le terrain. Nous avons subi de plein fouet la nouvelle politique environnementale chinoise à Xuzhou, petite ville sidérurgique méconnue : 12 millions d'habitants, trente hauts fourneaux, dont le nôtre. Un jour de pic de pollution aux particules fines, la ville a pris, sans consultation et sans préavis, une réglementation avec application immédiate. Les standards édictés étaient tellement exigeants – il s'agissait, en gros, de ne plus produire de poussière du tout – qu'ils étaient impossibles à respecter d'un point de vue technologique. Le lendemain de la publication de la nouvelle réglementation, les vingt-neuf autres hauts fourneaux de la ville ont été arrêtés. Quant à nous, nous avons reçu pénalité sur pénalité, jusqu'à l'arrivée des médias, sur le thème : « Saint-Gobain se croit au-dessus des lois ». Nous avons fini par cesser toute activité sur le site. Je précise que cette réglementation n'était pas dirigée contre Saint-Gobain. Dans cette ville chinoise, 200 000 emplois ont été d'un coup supprimés au nom des intérêts supérieurs de l'environnement. Actuellement, sur les trente hauts fourneaux, cinq seulement ont rouvert. Voilà pour les avanies auxquelles a été confrontée l'une de nos deux usines chinoises – il nous en reste une.

Nous sommes donc affaiblis du côté de notre base compétitive à bas coût, qui nous permettait, en combinaison avec notre base française, d'être efficaces à l'export sur les marchés moyen-orientaux ou africains. Privés de cette base, nous voulons désormais agir en partenariat avec un autre acteur, en Chine, en Inde ou ailleurs.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Devons-nous comprendre que vous fondez vos ambitions de développement à l'export sur la recherche de partenariats de ce type ?

M. Ludovic Weber. – Tout à fait. Mais nous ne savons pas, à ce stade, si nous allons trouver un partenaire.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Si je comprends bien, il s'agirait d'investissements partagés avec un groupe, chinois ou un autre, afin d'installer des unités de production sur d'autres continents et de conquérir des marchés sur place ?

M. Ludovic Weber. – Sur place, et à l'export. Il s'agit de retrouver un outil compétitif.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – La législation chinoise autorise-t-elle ce genre de partenariats croisés ? Permet-elle à un groupe chinois et à un acteur européen, par exemple, de se partager des unités de production ?

M. Ludovic Weber. – Notre marché, celui de la canalisation en fonte, est en Chine totalement ouvert, contrairement à ceux de l'automobile ou de l'aéronautique.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – La loi permet à un groupe chinois d'investir en France ; la réciproque est-elle vraie ?

M. Ludovic Weber. – Oui. Nous possédons d'ailleurs, en Chine, une usine appartenant à 100 % au groupe Saint-Gobain. La Chine se protège sur les secteurs qu'elle juge stratégiques ; notre secteur n'en fait pas partie. On peut donc acheter à 100 % une usine chinoise. Nous pourrions même, si nous étions compétitifs, exporter depuis Pont-à-Mousson vers la Chine. Il n'existe pas, en Chine, de mécanisme analogue au *Buy American Act*. Sur nos marchés, la Chine est plus ouverte que les États-Unis.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pouvez-vous nous parler des comités stratégiques de filière ? Que pensez-vous de la qualité du dialogue entre l'État et les industriels ?

M. Ludovic Weber. – Nous participons au comité stratégique de filière Eau, nouvellement créé, et pas au comité Mines et métallurgie car nous ne nous considérons pas comme vendant de l'acier ou de la fonte : nous vendons une solution de canalisation pour les réseaux d'eau. Autrement dit, nous sommes un acteur de l'eau plus qu'un acteur sidérurgique, et nous parlons davantage avec Suez ou Veolia qu'avec ArcelorMittal, bien que nous puissions avoir, avec ce dernier, des synergies sur les achats de minerais. Pour revenir au comité stratégique Eau, nous le voyons d'un œil positif, dans la perspective de travailler à l'export avec les autres acteurs de l'eau.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Quelles sont vos relations avec les acteurs publics, l'État, la région ?

M. Ludovic Weber. – Nous sommes très proches des pouvoirs publics, nos clients principaux étant les collectivités locales, les communes, les syndicats des eaux. Nous nous entendons très bien avec eux.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Et en termes de stratégie industrielle, de développement de sites, de reconversion professionnelle lorsque l'activité fluctue ? Comment anticipez-vous, de ce point de vue, les évolutions ou les difficultés ?

M. Ludovic Weber. – Lorsque nous avons mis en œuvre un plan de redressement, qui passait par une réduction d'effectifs, suite à la chute de nos résultats, nous l'avons présenté à tous les élus avant de l'annoncer ; tous l'ont compris et l'ont soutenu. Les choses, actuellement, se compliquent un peu, autour de la question du partenariat – c'est normal : les élus expriment les inquiétudes de leurs mandants.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – L'État vous accompagne-t-il dans les périodes sensibles, ou les discussions n'ont-elles lieu qu'à l'échelle régionale ?

M. Ludovic Weber. – Nous échangeons beaucoup avec le préfet – nous nous entendons très bien avec lui –, très peu avec le ministère.

Vous mentionnez par ailleurs les sujets de formation et d'attractivité. Nos métiers font partie des métiers en tension. Actuellement, Pont-à-Mousson recrute 80 personnes pour la reprise de l'activité de l'usine de Sarrebruck. Nous avons énormément de mal à recruter, et notamment à attirer des jeunes. L'environnement poussiéreux de nos sites ne correspond pas forcément à leurs aspirations. Il faut donc que nous travaillions visuellement, en termes d'image et d'attractivité de la filière sidérurgique.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Y a-t-il, dans les bassins d'emploi, des problèmes de vivier et de formation ? Ou n'est-ce qu'un simple problème d'image ?

M. Ludovic Weber. – Le sujet de la formation professionnelle doit et va être revu. Sur certaines compétences spécifiques, il existe un manque important et nous avons du mal à recruter : automaticien, ingénieur de maintenance, ingénieur digital. Nous sommes ravis d'être installés à proximité du Luxembourg, mais, s'agissant du recrutement de jeunes diplômés, la concurrence des salaires avec le Grand-Duché est difficile à affronter.

Mme Angèle Prévaille. – Vous avez évoqué une forte baisse des marchés européens ; *a contrario*, vous partez avec de bons arguments dans la concurrence avec le plastique, en termes de durabilité et de limitation des fuites. Dans le domaine des rénovations de réseaux, quelles parts de marché perdez-vous ? Quelles sont celles que vous pouvez espérer regagner ? Comment ?

M. Ludovic Weber. – Notre premier concurrent est le plastique. L'avantage du plastique est qu'il est moins cher à l'achat ; le gros avantage de la fonte est qu'elle est durable et résistante. Elle permet de supprimer le risque de fuites, sachant que, en France, plus d'un litre d'eau sur cinq en circulation dans les tuyaux est perdu. La fonte a des vertus écologiques. Les bilans carbone faits sur la durée de vie du réseau la donnent largement gagnante par rapport au plastique, peu recyclable et qui contient du pétrole et du carbone. La fonte, elle, est recyclable à l'infini, sans perte de propriétés mécaniques. Mais ces avantages sont difficilement valorisables dans le cadre des appels d'offres publics. Nous plaidons donc pour l'intégration dans les appels d'offres publics de critères sociétaux ; une telle évolution serait favorable à la fonte, mais surtout à l'environnement. Je précise que nous ne perdons plus de parts de marché au profit du plastique. Toutefois, ce dernier a beaucoup progressé dans les cinquante dernières années. Nous pensons pouvoir en reconquérir des parts de marché !

Mme Angèle Prévaille. – Si les élus prennent conscience des vertus de la fonte pour renouveler les réseaux, l'avenir peut être intéressant.

M. Ludovic Weber. – Exactement. Malheureusement, à cause de la baisse des financements publics, nos réseaux collectifs ne sont pas assez renouvelés. Le taux de renouvellement est de 0,6 % ; cela signifie qu'il faudrait 160 ans pour renouveler le réseau, ce qui n'est pas économiquement tenable.

La réunion est close à 16 heures.

Mardi 4 juin 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Table ronde sur les politiques publiques en présence du Délégué interministériel aux restructurations d'entreprises, du Secrétaire général du Comité interministériel de restructuration industrielle et du Délégué aux Territoires d'industrie

M. Franck Menonville, président. – Mes chers collègues, nous avons souhaité organiser cet après-midi une table-ronde avec les principaux représentants des politiques publiques dédiées à l'industrie, afin d'évoquer l'impact territorial des difficultés de la filière sidérurgique. Nous sommes nombreux à connaître de tels dossiers sur nos territoires respectifs.

Tout d'abord, je souhaite présenter M. Jean-Pierre Floris, délégué interministériel aux restructurations d'entreprises (DIRE). M. Floris, vous étiez à la tête de Verallia, l'ancienne filiale emballage de Saint-Gobain. Ingénieur des mines de formation, vous êtes entré dans ce groupe en 1982. Votre mission en tant que DIRE est de prévenir les risques de fermetures de sites, d'accompagner les industries et de préparer l'avenir industriel de la France : des objectifs au cœur des travaux de notre mission d'information.

Nous accueillons également M. Olivier Lluansi, délégué aux Territoires d'industrie. Vous avez été désigné par le comité de pilotage ministériel du 8 janvier dernier pour coordonner le déploiement des Territoires d'industrie qui bénéficieront d'un accompagnement spécifique et renforcé, piloté par les Régions en lien avec les intercommunalités. Ce programme réunira plus de 1,3 milliards d'euros de crédits pour « attirer, recruter, innover et simplifier ». Vous avez un double parcours, à la fois dans le domaine public, à la Commission européenne, au Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais ainsi qu'au Cabinet de la présidence de la République en tant que Conseiller industrie et énergie ; et dans l'industrie, ayant passé dix ans chez Saint-Gobain.

Enfin, nous recevons M. Louis Margueritte, secrétaire général du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI). Depuis 1982, le CIRI a pour mission d'aider les entreprises en difficultés de plus de 400 salariés à élaborer et mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement. Vous avez été nommé à ce poste en janvier 2018, après avoir exercé plusieurs années à la Direction Générale du Trésor, ainsi qu'à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Nos auditions précédentes avaient donné la parole aux entreprises de la filière acier, afin d'en apprendre davantage sur les principaux défis qui se posent à elle. L'audition de ce jour est consacrée à la réponse des pouvoirs publics lorsque, justement, des entreprises ou des territoires sidérurgiques se trouvent en difficulté. Nos trois invités représentent deux approches distinctes : d'une part, M. Jean-Pierre Floris traite, au niveau national et interministériel, les dossiers les plus conséquents d'entreprises en restructuration, et M. Louis Margueritte s'occupe des entreprises en difficulté de plus de 400 employés afin d'accompagner leur restructuration ; de l'autre, M. Olivier Lluansi pilote les Territoires d'Industrie, une initiative lancée par le Gouvernement en novembre dernier,

afin de mettre en œuvre une politique concertée de développement des bassins industriels locaux. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

Pourriez-vous tout d'abord nous présenter votre action auprès des entreprises et des territoires, la façon dont elle s'organise, et le rythme dans lequel elle s'inscrit ? Dans un second temps, nous pourrions traiter en détail plusieurs questions.

La multiplication des interlocuteurs et des intervenants n'est-elle pas source de complexité additionnelle pour les entreprises suivies, ou de doublons dans l'action de l'État ? Comment les dossiers sont-ils répartis ? Quel appui trouvez-vous auprès de l'administration centrale, la Direction Générale des Entreprises (DGE), la Direction Générale du Trésor (DG Trésor), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle notamment ? Estimez-vous que les moyens humains et financiers dédiés à la réindustrialisation et aux restructurations sont suffisants pour développer l'accompagnement stratégique de la filière ? Selon vous, quel pourrait ou devrait-être le rôle des régions dans l'accompagnement de la mutation industrielle ? Comment les outils actuels pourraient-ils être améliorés, articulés ou mieux mobilisés ?

À destination plus particulièrement de MM. Floris et Magueritte : Comment détectez-vous le plus en amont possible les difficultés des entreprises ? Estimez-vous que la capacité d'anticipation soit suffisante, pour que l'État n'agisse pas uniquement dans un rôle de « pompier » ? Pouvez-vous nous donner des exemples d'interventions réalisées dans le secteur sidérurgique et nous expliquer les critères d'intervention ? Quels sont les résultats ? Quelles sont vos relations avec les filières industrielles ?

Enfin, comment vous assurez-vous du sérieux et de la solidité des plans de reprise ou de restructuration ? Comment expliquez-vous l'issue du dossier Ascoval, avec de nombreuses reprises successives du désistement d'Altifort à la faillite de British Steel ? Même si Ascoval est détenue par la maison mère Olympus Steel, son aval sera impacté par l'avenir de British Steel. Pourquoi ces difficultés n'ont-elles pas été anticipées ? Ne manque-t-il pas une vision globale pour pouvoir agir de façon plus pertinente ?

M. Jean-Pierre Floris, Délégué interministériel aux restructurations d'entreprises. – Ayant passé toute ma carrière dans l'industrie, en France comme à l'étranger, ma mission est de coordonner la réponse de l'État en matière de restructuration – hors secteur bancaire – de suivre les engagements des entreprises vis-à-vis de l'État et d'anticiper les mutations technologiques. Je suis rattaché au ministère de l'Économie et des Finances et au ministère du Travail. Je dispose d'une équipe réduite, comportant deux personnes, ainsi qu'un adjoint dépendant du ministère du Travail et chargé des restructurations, ce qui démontre que les deux ministères travaillent bien ensemble. Je considère mon rôle comme celui d'un coordinateur ou d'un facilitateur dans un travail en réseau. De manière générale, la collaboration avec tous les services de l'État me paraît bonne, nous sommes entourés de gens engagés et coopératifs. En ce qui concerne les restructurations, nous travaillons avec la DGE, le CIRI, le cabinet des ministères du Travail et de l'Agriculture, le Médiateur des entreprises. Nous tenons des réunions régulières, nous échangeons des informations et nos rendez-vous sont ouverts à tous.

Les anciens commissaires au redressement productif, désormais commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP), sont rattachés au Bureau des restructurations d'entreprises de la DGE, qui travaille avec nous en réseau. Il n'y a

pas de problème de rattachement hiérarchique. Nous ne sommes pas une grosse structure encombrante, nous sommes là pour aider.

Les CRP sur le terrain doivent être au courant de toutes les restructurations. Les entreprises en difficulté sont traitées par les CRP lorsqu'elles comptent moins de 400 emplois, par le CIRI au-delà. J'interviens moi-même sur les dossiers particulièrement sensibles.

En ce qui concerne les engagements des entreprises vis-à-vis de l'État, le travail est fait par la DGE, qui a les moyens de les suivre. Mon rôle est de proposer des réponses politiques aux analyses techniques, et d'écouter toutes les parties prenantes. Sur un certain nombre de dossiers, comme Technip ou Lafarge, les syndicats ont demandé à nous rencontrer et nous ont fourni des informations. Ces démarches fonctionnent comme un signal d'alerte, qui nous a permis de rebondir en recevant les directions générales et en partageant ces informations avec la DGE.

L'anticipation des mutations technologiques est pour moi la clef de la politique industrielle. Sur le papier, cela se télescope quelque peu avec la politique de filière. En tant que facilitateur, je ne veux pas créer de complexité. Nous avons des relations anciennes avec France Industrie : nous nous sommes penchés sur les filières rencontrant des problèmes particulièrement lourds. En accord avec les cabinets ministériels, nous avons convenu de nous concentrer sur l'automobile et la distribution, car nous disposons de peu de moyens, et car ce sont des secteurs qui nécessiteront des ajustements rapides, très importants et que l'on y voit beaucoup d'entreprises en difficulté.

Concernant la multiplicité des intervenants, ce qui me frappe est que beaucoup de fonctionnaires se mêlent un peu de tout, ce qui est source de complexité. Notre mission est d'éviter que les entreprises ne ressentent cette complexité, et identifient des interlocuteurs uniques : lorsque le CIRI prend un dossier par exemple, c'est lui qui le pilote. Il y a unicité de commandement, et je crois que cela fonctionne bien.

Je pense que le double rattachement est une chance. Notre objectif est de mettre les salariés au travail, de leur donner l'emploi le plus qualifié et le plus rémunérateur possible. Cela nécessite de fournir une bonne formation et de proposer un projet industriel sérieux. Il est donc très important de disposer de cette double vision. Même si mon parcours me rapproche davantage du ministère des Finances, je n'ai jamais eu la moindre difficulté ou différence d'opinion avec le ministère du Travail. C'est là une garantie d'efficacité, et cela se ressent sur la manière dont nous permettons aux entreprises de s'adapter pour rester compétitives.

Pourquoi le Ministre s'implique-t-il sur certains dossiers, plutôt que sur d'autres ? Je n'ai pas de réponse, ce sont des raisons essentiellement politiques. Je ne suis que facilitateur de ces dossiers, et ai été nommé pour alléger la tâche du ministre sur ces dossiers assez ingrats : lorsque l'entreprise dont vous êtes chargée est en difficulté, vous n'êtes pas épargné. Il est préférable que les personnes en charge politiquement ne soient pas trop exposées sur des dossiers de court-terme et que les choses puissent être dites franchement. La décision ultime est à la main du ministre.

Je ne rencontre aucune difficulté pour obtenir les rapports nécessaires de l'administration. Je regrette d'être parfois trop sollicité sur certains sujets, mais il n'y a pas de mauvaise volonté, même si il y a peut-être un peu trop de monde en charge de ces dossiers et que l'on perd parfois du temps.

Les relations avec les élus locaux et les territoires sont extrêmement importantes. La coordination avec les préfets et avec les services de l'État se passe bien. Le préfet est notre interlocuteur naturel, car il supervise les CRP et les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), et il nous met en contact avec certains élus. Parfois, ce sont les élus eux-mêmes qui nous appellent : nous avons comme politique de recevoir tous les élus ou représentants syndicaux qui nous le demandent. Il est utile d'avoir une autre vision que celle des patrons, parfois en obtenant davantage de détails – et c'est un ancien patron qui vous le dit. Je pense que le sens des responsabilités des organisations syndicales a considérablement évolué. En ce qui concerne les élus, ils peuvent nous indiquer quelles sont les sensibilités autour des projets en région : on sait que l'on ne pourra pas tout résoudre, il faut savoir trouver des compromis. Il est donc important de travailler avec les élus, également car cela améliore le climat dans les entreprises.

Concernant le rôle des régions, tout le monde est de bonne volonté et veut faire le maximum pour sauver les emplois. Dans un but de simplification, on pourrait davantage je coordonner l'action. Les analyses techniques devraient être partagées, pour savoir quels projets sont viables. Ensuite, les élus ont la responsabilité de l'arbitrage politique. Comme je l'ai écrit à mon ministre : au niveau national, nous devrions suivre les restructurations des entreprises à implantation multiple sur plusieurs régions, ou celles appartenant à des filières particulières, en dialogue avec les Présidents de régions. Selon moi, tout le reste peut être traité au niveau régional. Nous arrivons à travailler ensemble aujourd'hui, mais il subsiste une certaine déperdition d'énergie.

Un autre point important que j'ai signalé au ministre de l'Économie – avec qui j'ai davantage d'interfaces qu'avec la ministre du Travail – concerne les aides apportées, qui devraient être transparentes. Les montants sur lesquels nous intervenons sont assez faibles, puisque l'essentiel de notre mission se réalise avec peu d'argent public : nous essayons de trouver des repreneurs, de conseiller les entreprises, de faciliter l'obtention de crédits... Seuls quelques gros projets consomment beaucoup d'argent public. Cette décision appartient au ministre. Je préférerais que l'on nous dise clairement quel est notre budget – cela vaut également pour le travail en région. Nous pourrions être ainsi entendus par le Parlement sur ces dépenses et sur ces choix. Selon moi, cela simplifierait les choses, car aujourd'hui on ne sait pas dire non : lorsqu'un élu ou un dirigeant vient nous voir, nous pourrions donner et expliquer nos priorités en matière de territoires et de filières.

Vous mentionnez que j'ai défendu la « modernisation à marche forcée de l'outil industriel ». Je pense que l'industrie est essentielle : tout grand pays doit avoir une base industrielle, qui tracte tout un secteur de services. D'expérience, l'industrie est un fantastique ascenseur social. Des personnes avec un niveau de qualification moyen, mais formés aux méthodes de production, voient leur vision et celle de leurs enfants changer. Pour que l'industrie soit efficace en France – un pays où les salaires sont élevés et doivent le rester – il faut que les usines soient ultramodernes. On m'avait interrogé il y a quelques années au sujet de la taxe sur les robots : j'avais répondu que c'est la pire bêtise que l'on pouvait proposer. Je suis contre les aides aux entreprises – hormis le crédit impôt recherche (CIR) que je défends depuis toujours – mais il faut aider les entreprises à se robotiser pour être plus performantes, et encourager la production en France de ces robots plutôt que de les importer d'Allemagne ou de Suisse.

Cet objectif d'innovation s'applique à la sidérurgie. Dès les années 1980, on expliquait qu'il fallait appliquer les méthodes les plus sophistiquées à la sidérurgie. Plus un métier est ancien, plus il faut fiabiliser les rendements et la qualité. Ce qui distingue la marge

des entreprises en France et en Allemagne, c'est l'image de qualité des produits, car les gens sont mieux formés et les entreprises de plus grande taille. Il faut des moyens industriels performants. Bien sûr, il faut également que la conjoncture économique soit bonne et que le secteur soit rentable. À ce titre, la sidérurgie fait face à certains problèmes particuliers tels que les droits de douane et la taxe carbone.

Un point qui me tient particulièrement à cœur est le sujet Ascoval...

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Nous y reviendrons dans un second temps. Vous pourrez également nous exposer votre point de vue sur les droits de douanes et les émissions de CO₂.

M. Jean-Pierre Floris – J'aimerais aussi aborder la différence de charges salariales entre la France et l'Allemagne, qui représente plus de 6 points de produit intérieur brut (PIB). Cela est dû au fait qu'en France, pas assez de personnes travaillent. La population marchande représente 28 % en France, 40 % en Allemagne et 50 % en Chine. Évidemment, l'Allemagne peut donc avoir un plus haut niveau de protection sociale avec un coût moins élevé puisque davantage de personnes travaillent. Je suis favorable à la baisse des charges des entreprises, à condition qu'elles soient compétitives et « citoyennes », en échange peut-être d'une hausse temporaire de la TVA sur certains produits, le temps que davantage de personnes se mettent au travail. On pénalise l'économie avec des charges sociales trop élevées.

D'autre part, le différentiel d'aide à l'investissement me rend furieux. Je le vois dans les métiers industriels : 30 % en Pologne ou au Portugal, 0 % en France. Les aides à l'énergie également sont un sujet politique, qui doit se traiter à Bruxelles.

Il y a ensuite des difficultés sectorielles. Dans le cas de la sidérurgie, les patrons m'expliquent que l'évolution des droits de douane a pour effet de détourner les exportations vers l'Europe car le marché américain se ferme. Je ne suis pas tout à fait convaincu, mais en revanche, les entreprises européennes sont incontestablement pénalisées par les taxes sur le CO₂, alors qu'elles n'existent pas dans tous les pays. Je me suis battu à ce sujet lorsque je travaillais à Saint-Gobain. Vous savez que 2017 et 2018 ont été de bonnes années, mais l'on assiste aujourd'hui à un ralentissement, notamment dans l'automobile qui est l'un des principaux débouchés.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Quelle est la stratégie du Gouvernement auprès de l'Union européenne pour avancer sur la question de la taxe carbone ? Qu'en est-il des droits de douane et de la politique commerciale, et comment déterminer la réponse à adresser aux États-Unis ? Les industriels sur le terrain nous ont indiqué qu'en raison de la réévaluation du coût carbone et de l'évolution du coût de l'énergie, un impact important sur la filière est attendu dès 2020, s'ajoutant à la guerre commerciale. Ces trois dynamiques vont frapper la filière sidérurgique de front. Comment intégrez-vous ces perspectives dans votre accompagnement des restructurations ?

M. Jean-Pierre Floris. – J'aimerais pouvoir vous répondre, mais cela dépasse le champ de mes responsabilités.

M. Louis Margueritte, Secrétaire Général du Comité interministériel à la restructuration industrielle. – J'adhère aux propos de M. Floris, c'est un plaisir de travailler avec lui et avec nos équipes. Le CIRI a été créé en 1982. Il a pour mission d'aider les

entreprises de plus de 400 employés qui en font la demande – je reviendrai sur ce point, car nous n'avons pas la capacité de nous autosaisir. Nous sommes un service d'aide aux entreprises, ce qui suppose un engagement de la part des entreprises et de leurs dirigeants. Notre objectif est d'assurer la pérennité des entreprises qui nous saisissent, de leur emploi, et de leur activité économique.

Nous intervenons en procédure amiable, tout d'abord car la saisine du CIRI est confidentielle. Cette confidentialité est précieuse, puisqu'une fuite dans la presse n'est jamais une bonne chose et pose de vraies difficultés. Aucune entreprise ne veut être étiquetée comme étant suivie par le CIRI et allant mal. Nous agissons sur mandat *ad hoc* ou en procédure de conciliation, en association à ces procédures les acteurs de notre choix – en pratique souvent des acteurs du secteur bancaire ou assurantiel, ou tout acteur témoignant d'un lien avec l'entreprise accompagnée.

Le CIRI a deux rôles principaux. Tout d'abord, il s'agit d'accompagner le dirigeant dans la préparation et la négociation d'un plan de transformation, qui passe souvent par une restructuration de la dette et des finances, et plus largement par une restructuration industrielle. En tant que partie la plus neutre, aux côtés d'un administrateur judiciaire, nous jouons un rôle d'accélérateur des négociations. C'est là le cœur de notre activité et ce en quoi nous sommes les plus efficaces.

La deuxième mission, qui ne converge pas toujours avec la première, est de représenter le créancier public dans les négociations. Conjuguer ces deux missions n'est pas simple, car nous prendrions probablement des positions plus dures en tant que créancier public uniquement. Ce rôle est important car un certain nombre d'entreprises auprès desquelles nous agissons ont déjà un passif public ou vont devoir en constituer.

Le CIRI représente l'ensemble des administrations compétentes et le point d'entrée unique de l'entreprise vers l'administration : cela concerne essentiellement l'administration fiscale et sociale, mais cela peut aussi inclure la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les douanes dans le cas des entreprises exportatrices... Cet interlocuteur unique limite le risque de contre-arbitrages lors de la procédure.

Le Secrétariat général que j'anime est composé de cinq rapporteurs et est rattaché à la Direction Générale du Trésor – et donc au Ministre de l'Économie et des Finances – depuis 1982. Ce rattachement est précieux car la DG Trésor assure la tutelle du secteur bancaire et assurantiel : c'est souvent à ces acteurs que nous demandons des efforts et assurons en quelque sorte une « police du bon comportement » des banques et assureurs-crédits dans ces procédures amiables. Puisque ces procédures sont amiables, nous n'avons pas force de loi : les parties sont autour de la table car ils n'ont que peu d'intérêt dans une procédure collective, mais nous sommes le garant du comportement des acteurs. À la demande du Gouvernement, nous pouvons intervenir sur certains dossiers d'importance particulière, y compris en procédure collective, mais ce n'est pas le rôle dans lequel nous sommes le plus à l'aise, car un redressement judiciaire n'est jamais une bonne nouvelle et que le mal est déjà fait...

Nous suivons quatre principes directeurs. D'abord, la neutralité : nous intervenons dans des situations où les relations humaines se sont extrêmement dégradées dans l'entreprise. La direction générale ne parle plus à la direction des affaires financières, qui parle encore moins au banquier... Il faut recréer le lien du dialogue, et établir une relation de confiance

réciproque avec le dirigeant. Il ne faut pas être naïf, tous les dirigeants ne sont pas vertueux : il faut démêler le faux du vrai, et repérer ceux qui viennent chercher l'appui de l'État pour camoufler leurs mauvais choix. Le second principe est la réactivité : il faut être capable de mettre très vite tous les acteurs autour de la table, ne serait-ce que pour stabiliser la situation, payer les salaires et stopper l'hémorragie de trésorerie. À partir de ce premier éclairage, nous établissons des arbres de décisions. Ensuite, nous répondons à un principe de confidentialité, dont j'ai déjà parlé. Enfin, le dernier principe est le traitement équitable des entreprises. Dans le petit milieu des restructurations, le CIRI joue un rôle de force centralisatrice des bonnes pratiques. Par exemple, une banque faiblement exposée va chercher à partir, alors qu'une banque plus exposée va chercher à négocier plutôt que de mettre l'entreprise en procédure collective.

Notre activité est distincte et complémentaire de celle du délégué interministériel aux restructurations d'entreprises. Nous nous parlons tous les jours, avons des réunions très régulières et nous partageons toutes les informations. Pour les dossiers dépassant 400 emplois et entrant en procédure préventive, nous sommes le point d'entrée unique, puis l'on se coordonne avec tous les acteurs, notamment les CRP, pour obtenir les remontées de terrain. Les dossiers viennent au CIRI, nous menons très peu d'actions sur le terrain. D'une part, cela concourt à la confidentialité, de l'autre, il peut être utile de dépayser le dossier. Nous sommes par ailleurs l'interlocuteur privilégié des commissions des chefs de services financiers (CCSF), qui traitent de dette fiscale et sociale, et émettons des recommandations. Dès la saisine sur un dossier, en pratique, les poursuites sont suspendues le temps de la discussion à l'amiable. Le CIRI participe également à la formation des CRP, en lien avec la DGE et le DIRE. Je ne peux pas juger de la lisibilité du système, il faudrait interroger les entreprises avec qui nous traitons... Mais notre action est complémentaire : nous gérons la négociation, le reste est du ressort du délégué interministériel. Cela fonctionne bien ainsi.

Au sujet de nos outils, je voudrais revenir particulièrement sur le Fonds de développement économique et social (FDES). Il est octroyé dans des conditions strictes, et est réservé aux entreprises dont la disparition aurait des conséquences majeures sur l'ensemble de la filière ou de la région. Il ne dispose que de peu de crédits, ce qui nous incite à l'utiliser avec parcimonie.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pourquoi alors diminuer ses ressources de moitié, alors que nous sommes dans une phase de mutation où les restructurations sont nombreuses ? Sera-t-il remplacé par d'autres outils plus adaptés ?

M. Louis Margueritte. – Jusqu'à 2010 ou 2011 environ, le FDES était doté de crédits limités, représentant entre 10 et 20 millions d'euros. C'était un outil ponctuel, utilisé une fois dans l'année. Les crédits ont fortement augmenté en 2011 ou 2012, sous l'impulsion du ministre du Redressement productif de l'époque, à hauteur d'environ 300 millions d'euros. Ils ont depuis subi une décroissance, à compter de 2014. En 2018, le projet de loi de finances dotait le FDES de 100 millions d'euros – dont 90 millions ont été prêtés à Presstalis – contre 50 millions en 2019. Les prêts sont octroyés par arrêté ministériel, et deviennent dès lors publics.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Lors du débat budgétaire, le Gouvernement a indiqué qu'il n'y aurait pas de recours important au FDES dans les années à venir, que l'outil était sous-utilisé et les crédits non consommés. À mi-parcours de l'exercice budgétaire 2019, à quelle hauteur les crédits du FDES ont-ils été mobilisés ?

M. Louis Margueritte. – Ils sont effectivement largement mobilisés. Sur les 50 millions d’euros, auxquels s’ajoutent un petit report de l’année précédente de l’ordre de 10 millions, 25 millions d’euros ont été engagés sur le dossier Ascoval, 16 millions d’euros sur Arc Holdings et 2 millions d’euros sur TIM SAS. Il reste donc une marge de manœuvre, mais elle est faible. Les arbitrages ne sont pas encore rendus pour l’année à venir.

Le FDES est utile, c’est à mon sens le bon outil. Dans le cas de l’entreprise d’Arc par exemple – et cela répond à votre question sur l’articulation avec les régions – nous avons mobilisé le fonds aux côtés de la région Hauts-de-France et de la communauté d’agglomération, afin de proposer un « financement global » de 30 millions d’euros. Il est important que le FDES soit utilisé aux côtés des financeurs privés, et de manière minoritaire. Il doit initier ou finaliser l’action des outils d’aides de la région. En ce qui concerne Arc, nous avons levé, avec l’accord des financeurs privés, environ 120 millions d’euros, dont 30 millions d’euros d’argent public, ce qui représente donc 25% et nous semble plutôt équilibré. La part communément admise par les services de la Commission européenne semble s’élever autour de 20% de ce « tour de table ».

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Estimez-vous que le FDES, de la même façon que l’intervention des régions, ait un effet de levier par rapport à la mobilisation d’autres financements, notamment privés ? N’est-il pas nécessaire de garder cet outil spécifique, qui a rôle de déclencheur ? Comment encourager l’articulation des intervenants ?

M. Louis Margueritte. – L’articulation est bonne. C’est un outil qui me paraît plus pertinent que le passif public, devenu par la force des choses une autre modalité de financement, bien qu’il ne devrait pas l’être... L’État est le seul banquier à qui vous pouvez emprunter sans lui demander son avis, et à 0 %. Nous expliquons souvent aux entreprises qui nous sollicitent que s’il s’agit seulement de traiter du passif fiscal et social, nous ne sommes pas le bon guichet. Il suffit de faire une demande au CCSF, qui offrira les conditions normales d’apurement du passif. Des mesures *ad hoc* ont par exemple été prises en lien avec l’impact du mouvement des « gilets jaunes ». Les enjeux de nos dossiers sont importants en termes de montants, nous sommes donc parfois obligés de recourir au passif public, qui offre une respiration de trésorerie le temps de la négociation. Toutefois, traiter un passif public comme un prêt privé, ce n’est pas de bonne politique.

Dans le cas d’Arc, il fallait laisser le temps à l’entreprise de remonter son EBITDA et d’améliorer sa trésorerie : le FDES est alors un outil pertinent. Les acteurs de la restructuration connaissent son existence et, même s’il faut l’utiliser avec parcimonie, il a effectivement une influence en tant que déclencheur et permet de montrer que la puissance publique est aux côtés de l’entreprise. Il me paraît très sain que les outils régionaux viennent en complément de ce tour de table.

M. Jean-Pierre Floris. – Je suis favorable à l’utilisation du FDES, avec l’effet de levier mentionné. Cependant, il ne m’appartient pas de commenter les arbitrages entre dépenses publiques, il s’agit d’un choix du législateur. Avec les moyens dont nous disposons, et a fortiori s’ils venaient à augmenter, il faudrait une discipline plus grande dans l’utilisation du FDES. On ne doit donner de l’argent public que s’il y a un bon dirigeant, un bon *business plan*, une cohésion avec les employés. Lorsque l’on redresse, il faut aller vite, avec un projet clair, et une vraie adhésion. On doit être capable d’analyser les difficultés passées et les changements à réaliser. On peut alors leur consentir du passif fiscal et social ou des prêts du FDES, mais à condition de réaliser une analyse technique apolitique. Mon rôle est de procéder à des analyses techniques apolitiques, mais c’est le rôle du politique de choisir de faire plus ou

moins. Je suis favorable à davantage de moyens, mais avec plus de rigueur et de transparence dans leur allocation, ainsi avec des commissions d'évaluation.

M. Louis Margueritte. – J'insiste sur le fait que les prêts du FDES sont strictement encadrés par la Commission européenne : même informellement, la Direction générale de la concurrence nous questionne invariablement lorsque l'on annonce un prêt. Il ne faut pas s'abriter derrière les règles du marché unique, et c'est une autre raison d'être rigoureux : c'est un engagement international de la France qui doit respecter la réglementation en matière d'aides d'État. Il faut agir dans les mêmes conditions qu'un partenaire privé, c'est-à-dire avec le même taux, la même maturité, le même *package* de sûretés... On nous accuse en général d'avoir pratiqué des taux élevés.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Ces taux interrogent souvent en effet. N'y a-t-il pas une surinterprétation des textes européens ? On arrive parfois à des taux similaires aux taux les plus élevés des prêts à la consommation, ce qui est alors inutile... Sur quelle analyse se base-t-on pour appliquer des taux aussi importants ?

M. Louis Margueritte. – L'objectif du FDES n'est pas de récolter des recettes fiscales supplémentaires. Si les créanciers privés prêtent, nous nous calons alors sur les conditions qu'ils pratiquent après avoir évalué le risque – c'est ce qu'il s'est passé dans le cas d'Arc par exemple.

M. Jean-Pierre Floris. – Si ce risque existe, c'est que les investisseurs n'apportent pas assez de capital. Pour les activités à forte intensité de capital, comme Arc, il convient d'investir les fonds propres pour réduire l'exposition. Sinon, il est normal que les taux soient élevés.

M. Louis Margueritte. – Lorsqu'il n'y a pas de taux comparable immédiat sur lequel se fonder, par exemple en l'absence de prêteur privé, on applique à la lettre la réglementation de la Commission européenne, sans chercher à surinterpréter, au contraire. Nous regardons alors le *business plan*, les intérêts capitalisés (c'est-à-dire des intérêts qui ne doivent pas être immédiatement décaissés), ce qui peut avoir pour effet d'alourdir la dette mais permet un remboursement décalé. Notre objectif est de s'aligner avec le meilleur dispositif pour éviter d'être dans les radars de la Commission et ne pas faire l'objet d'une requalification, qui poserait des problèmes encore plus importants.

M. Jean-Pierre Floris. – Je suis d'accord pour aider les entreprises, mais lorsque personne ne met d'argent... Un repreneur ne peut pas proposer un million d'euros attendant que l'État abonde 130 millions, en pensant que si cela marche, tout le profit bénéficie à l'investisseur, mais que si cela échoue, l'État paye. Il faut que les repreneurs d'entreprises en difficulté s'impliquent et mobilisent des fonds à la hauteur. Les taux d'intérêt sont liés à la structure du capital et à la solidité du *business plan*.

M. Louis Margueritte. – Les dossiers du moment, dans le secteur automobile notamment, concernent des entreprises à fort besoin de capital, dans lequel on n'a pas investi depuis dix, vingt ou trente ans. Les repreneurs savent qu'il faudra mobiliser des dizaines de millions d'euros, et pâtissent du manque d'investissement. C'est le serpent qui se mord la queue.

M. Jean-Pierre Floris. – Lorsque les usines ne sont pas les plus performantes, un jour ou l'autre, il faut payer l'addition.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Nous allons désormais donner la parole au délégué aux Territoires d’Industries afin de comprendre comment cette politique publique peut accompagner une stratégie globale.

M. Olivier Lluansi. – Nous allons prendre un peu de champ. Lorsqu’on parle d’industrie il faut savoir si l’on évoque les années 1975-2010 lorsque le poids de l’industrie française dans la population active a été divisé par trois, ou si l’on met un voile pudique sur cette période pour se concentrer sur un avenir radieux. Nous avons eu, dans notre histoire, l’exemple de la décroissance de l’agriculture dans les années 1950 et de son impact sur les territoires ruraux. La décroissance de l’industrie est de la même ampleur en termes d’impacts sur les villes de taille moyenne. Certains expliquent que les transferts sociaux ont compensé ce phénomène, mais le contexte de crise des finances publiques depuis 2011 les a modérés. Certains territoires ont connu une décrue violente, passant de la moitié de la population active employée dans l’industrie à 10 ou 15 % en moins d’une génération. C’est une réalité vécue dans les territoires, mais insuffisamment intégrée dans la réflexion collective et nationale. Je vous transmettrai la cartographie de ces évolutions territoriales.

Ce sujet n’a pas été traité globalement entre 1975 et 2010, il y a eu quelques petits points de politique industrielle. À partir du mandat de M. Nicolas Sarkozy et des États généraux de l’Industrie organisés en 2009, une réflexion sur l’impact territorial de cette évolution a repris. Cela fait dix ans que l’on réarme une politique industrielle. C’est lent mais nous sommes au milieu du gué compte-tenu de la multiplicité des paramètres à prendre en considération : fiscalité de la production, charges sociales...

Territoires d’Industrie arrive dans cette histoire en apportant une nouvelle brique de politique industrielle. En 2012, Arnaud Montebourg, alors ministre du Redressement productif, reprend le même modèle que celui développé sous la présidence Pompidou c’est-à-dire par grand programme et par filière. Or, entretemps, l’industrie a profondément changé et les chaînes de valeur également. Ce modèle n’est plus aussi opérant. Il faut inventer d’autres moyens d’action publique pour l’industrie, des outils locaux.

Territoires d’Industrie identifie d’abord des bassins industriels regroupant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, comptant entre 50 000 et 150 000 habitants et comprenant une ou deux villes de taille moyenne. Il labellise des projets sur des critères fondés sur l’implication des acteurs locaux pour redynamiser un territoire par l’industrie. Nous avons voulu élaborer une grille de lecture de cette labellisation avec des statistiques objectives mais la primauté va à la dynamique humaine locale lorsque des responsables publics et privés s’emparent de dossiers pour dynamiser leur territoire. Les Territoires d’Industrie labellisent cette envie, ce qui crée une dynamique économique. C’est une démarche ascendante, très décentralisée. Il a fallu formaliser ce dialogue entre l’ élu représentant l’intérêt général et l’industriel. Les 140 Territoires d’Industrie associent désormais un élu et un industriel qui doivent porter ensemble les projets de territoire. Nous ne leur avons donné aucun cadre, c’est spontané, il leur appartient de déterminer les projets devant redynamiser l’industrie. Les 30 territoires les plus avancés portent de 15 à 20 projets, avec une extrême hétérogénéité. Cette démarche constitue un objet difficile à appréhender par une administration qui aime bien les catégories claires et carrées. Nous avons commencé à signer un certain nombre de protocoles, qui sont des programmes de travail élaboré : parties prenantes, diagnostic du territoire, enjeu et ambition ; puis une série de fiches projets, qui, à ce stade du protocole, ne sont pas financés.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – À quelle échelle territoriale sont-ils signés ?

M. Olivier Lluansi. – Ils regroupent plusieurs intercommunalités, en général 4 ou 5 mais leur nombre varie de 1 à 12. Les territoires choisissent leurs représentants et la décision des projets se fait à leur échelle. C'est le premier stade. Je m'interdis de porter un regard d'opportunité sur ces projets.

Le second stade de réalisation des projets est leur financement. Nous serons saisis des premières délibérations des collectivités territoriales et les premières actions de l'État pour financer les actions conçues pendant le premier semestre 2019. Nous sommes au début de la courbe avec 25 engagements pour environ 1 million d'euros. Nous devrions arriver à 50 millions d'engagements de l'État et de ses opérateurs d'ici à juillet 2019. Ce sont des financements modestes qui, à ce stade, ne permettront pas de réindustrialiser les territoires, j'en suis conscient.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Sur quels types d'engagement ces accompagnements financiers de l'Etat sont-ils fléchés ?

M. Olivier Lluansi. – La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, au niveau territorial, par filière et par entreprise d'abord, des prêts d'opérateurs nationaux, de la Banque des territoires, pour le portage immobilier d'entreprise ensuite. C'est un dispositif qui se veut décentralisé, qui n'apporte pas en principe de financement nouveau, qui fait remonter des besoins spécifiques des territoires et qui finance des projets ciblés. Nous devons parfois faire rentrer des ronds dans des carrés. Les difficultés anticipées pour les six mois à venir concernent cette imbrication avec les dispositifs existants. Il faudra trouver la souplesse pour financer ce type de projets. Nous avons déjà résolu quelques problèmes.

Quels sont les besoins qui remontent des territoires ? Le premier est général reflète un échec collectif : les chefs d'entreprise ont des liquidités, des usines, de la technologie, mais refusent des commandes car ils ne disposent pas des hommes et des emplois correspondant à cette demande. Le nombre d'emplois non pourvus est trop élevé, c'est incroyable. Je vois émerger beaucoup d'offres de formation, les entrepreneurs s'approprient les dispositifs. Cependant, il existe un véritable décalage et un manque d'adéquation entre offre et demande.

Le deuxième point est l'attractivité des métiers. Pour l'industrie, il s'agit réellement d'un enjeu culturel, lié aux drames familiaux résultant des licenciements dus aux restructurations d'entreprises ou aux fermetures d'usine. Ces traumatismes devront être surmontés pour amener à nouveau les jeunes vers l'industrie. Pour les territoires, la filière n'est pas toujours très attractive. S'y ajoute des questions liées à l'aménagement du territoire et notamment la couverture numérique. On ne peut pas proposer à de jeunes couples avec des enfants de s'installer dans des zones blanches dans lesquels il n'y aurait pas de 5G même si la couverture numérique de l'entreprise est assurée... On peut d'ailleurs s'interroger sur la réalité des cartes des opérateurs montrant leur taux de couverture du territoire national, mais c'est une autre problématique.

Un troisième sujet est la demande de simplification de la part des porteurs de projets ou d'élus pour la création de zones d'activité à vocation industrielle. En vingt ans, on a multiplié par quatre le temps nécessaire à l'obtention d'une autorisation administrative de

construction, alors même que le temps économique a été divisé par quatre. La simplification est une politique publique peu coûteuse pour l'État et est demandée de façon pressante.

Enfin, un tiers des projets concerne la mutation de l'Industrie du futur.

Ayant fait des allers et retours entre le public et le privé, je témoigne de la complexité et de la multiplicité des acteurs de la sphère publique. Nous avons besoin d'une organisation plus claire à lire par les acteurs privés. Par ailleurs, l'État lui-même n'a presque plus de moyens de financer le développement économique. Il les a délégués aux régions ou à ses opérateurs. Or, en période de mutation, lorsque l'on veut réussir la transformation d'un territoire, il faut que l'acteur public ait tous les moyens, à la fois la carotte – les aides et les subventions publiques – et le bâton – l'application du droit. Aujourd'hui, ces deux leviers sont dissociés. Le droit du travail est géré par l'État, tandis que le développement économique l'est par les régions. Cela suscite une interrogation pour notre futur collectif. Les régions doivent-elles récupérer un rôle d'application du droit, y compris le droit du travail, puisqu'elles ont déjà la responsabilité du développement économique ? On essaie de compenser par une comitologie administrative le fait que l'action économique soit détenue entre plusieurs responsabilités publiques différentes sur le même territoire.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Il est vrai que la répartition des rôles entre l'État et les régions n'est pas claire. Que préconisez-vous ?

M. Olivier Lluansi. – Nous assistons à une évolution des écosystèmes économiques qui découle d'une évolution sociétale et technologique. On ne se préoccupait pas des territoires il y a vingt ans comme on le fait aujourd'hui. Les régions ont grandi. Ce serait logique qu'elles aient un rôle accru.

M. Jean-Pierre Floris. - Certains sujets de la responsabilité l'État comme les restructurations d'entreprises sont multirégionales, les autres sont du ressort des régions.

M. Olivier Lluansi. – Je ne vois pas d'opposition de principe au fait de confier également aux collectivités territoriales la responsabilité de la fermeture de sites industriels en complément de leurs compétences économiques.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – L'État essaye tant bien que mal de piloter la restructuration des territoires industriels, y compris en sollicitant des concours financiers auprès des collectivités locales. Mais lorsque la reconversion ne fonctionne pas, les collectivités territoriales se retrouvent bien seules pour accompagner les restructurations, dépolluer et requalifier les sites... Il faut un pilote national qui définit des stratégies mais comment les articuler entre les territoires et conserver le lien entre les différents niveaux d'action ?

M. Jean-Pierre Floris. - Je me méfie des stratégies nationales, car il y en a de moins en moins. L'État est responsable du bien être des Français, peu importe la région où il réside...

M. Louis Margueritte – S'agissant des restructurations, l'État fait ce qu'il peut. On peut apporter un dépaysement des dossiers, notre connaissance des réseaux centralisés à l'échelon territorial qui en est demandeur. Il n'y a pas forcément de stratégie, même si je le déplore... Sur nos dossiers, nous travaillons beaucoup avec les régions, car à plusieurs, nous sommes plus forts.

M. Olivier Lluansi. – Nous avons multiplié depuis dix ans les politiques d'accompagnement ; mais il manque le « pourquoi » d'une politique industrielle, contrairement à l'Allemagne ou à la France de la période pompidolienne. Nous n'avons pas de réponse collective au rôle de l'industrie dans notre nation et donc nous n'avons pas de stratégie industrielle. Des aides et des accompagnements *ad hoc* ont été développés, mais il n'existe pas de réponse au rôle de notre outil productif national intégré en Europe. Nous avons les éléments de réponse et le jour où nous y répondrons, nous aurons une politique industrielle et nous pourrons faire renaître notre outil productif et compétitif. Depuis dix ans des politiques de compétitivité, d'innovation, de filières, territoriales, ont été conduites mais il manque une clef de voûte...

Mme Élisabeth Lamure. – Je partage votre constat eu égard aux retours du terrain que permettent les déplacements des sénateurs membres de la Délégation aux entreprises dans les départements. Il en ressort effectivement des problèmes de simplification qui ne sont pas nouveaux. Malgré tous les moyens mis à simplifier, la complexité persiste. L'administration française devrait faire des efforts et lever ces barrages.

L'autre point est le recrutement du personnel. Nous entendons depuis plus d'un an dans tous les métiers et de façon récurrente que les entreprises ont du mal à trouver des salariés y compris dans les territoires très attractifs. La parole des chefs d'entreprises s'est durcie récemment car ils sont contraints à refuser des commandes et leur développement est freiné. Nous sommes impuissants face à phénomène qui doit être traité.

J'ai aussi été intéressée par les propos de M. Floris sur les restructurations. Vous avez évoqué une plus grande exigence, qu'il fallait que toute l'entreprise, y compris le personnel et les dirigeants, s'engagent collectivement. Avez-vous des exemples de mobilisation de tous les acteurs d'une entreprise pour la réussite de son sauvetage ?

M. Jean-Pierre Floris. – J'ai eu affaire récemment à Carbone Savoie. Il n'y a pas assez d'entreprises que l'on arrive à redresser rapidement avec le dirigeant qui a une vision, un personnel en cohésion, une vraie analyse critique de la situation. Le CRP, le CIRI et nous traitons plus de 1200 entreprises, de nombreuses PME sont sauvées, mais nous devrions faire davantage de publicité sur ces sauvetages.

Sur la question de la formation, il faut limiter celles qui ne servent à rien et faire payer ceux qui veulent étudier dans ces filières sans débouché. En même temps, il faut que les entreprises qui le souhaitent puissent former les gens et dépenser davantage pour la formation.

M. Louis Margueritte. - Oui, il y a de belles histoires de sauvetage d'entreprises, et il faudrait effectivement que nous en parlions davantage comme Carbone Savoie. Plus de 40 millions d'euros ont été investis par le repreneur dans cette entreprise. C'est un pari risqué ne nécessitant pas des fonds importants. Ce n'est pas uniquement une question financière. Il faut avoir les reins solides pour créer un fonds de retournement, et surtout avoir de bons dirigeants en qui l'on a confiance. Il existe d'autres exemples de belles histoires comme le groupe Doux ou William Saurin, avec un volet pénal pour des fraudes comptables massives, avec 3 000 emplois en cause et un engagement de 70 millions d'euros de l'État décidé en 48 heures. On parle souvent des dossiers spectaculaires car ils ont un impact territorial très concentré. Les acteurs ne sont pas prêts à accepter une mutation massive d'un seul coup, au vu des implications sociales. Je suis un peu revenu de l'idée que tout doit se régler en une fois : parfois, il faut revenir à plusieurs reprises et suivre les dossiers, cela demande du temps. Cela a été le cas pour Doux avec 900 emplois sauvés et d'autres reclassés.

M. Jean-Claude Tissot. – Je trouve dommage que le CIRI n'intervienne qu'à partir du seuil de 400 salariés par entreprise. Or, dans des villes moyennes et les territoires ruraux, ce seuil est inaccessible. Je pense à une entreprise de Saint-Etienne avec 100 emplois. Il existe des patrons voyous qui s'organisent pour piller des entreprises. Il faut vraiment être très rigoureux et éviter les reprises malhonnêtes.

M. Jean-Pierre Floris. – Je suis favorable à la taxe carbone et pour que l'on taxe les tiers extérieurs à l'Union européenne non soumis à la taxe carbone. Je suis également hostile aux voyous. Il existe aussi des fonds qui disposent de capitaux énormes mais demandent une aide de l'Etat. J'ai beau être un libéral, il faut parfois que la justice intervienne lorsque des entreprises sont pillées. Il faut être plus exigeant sur les apports de fonds. Pour l'intervention dans les entreprises des moins de 400 salariés, je rappelle l'existence des commissaires aux Restructurations et à la Prévention des difficultés des entreprises auprès desquels je vous invite à vous rapprocher. Je souligne enfin que nous sauvons 80 % des entreprises.

M. Louis Margueritte. - Nous avons un sujet d'effectifs. Ce qui fait notre efficacité, c'est l'acceptation de notre aide par le dirigeant et qu'il comprenne bien que nous sommes là pour l'aider. Nous ne fonctionnons pas en autosaisine. Lorsque nous avons un peu forcé, cela s'est mal passé. Je vais toujours voir le dirigeant pour lui demander ce qu'il attend de nous et lui expliquer ce que nous attendons de lui.

M. Jean-Pierre Floris. - Le CIRI travaille également beaucoup sur la restructuration financière.

M. Frédéric Marchand. – Je voudrais revenir sur ce chiffre que M. Lluansi a cité sur un délai administratif multiplié par quatre. Comment gérer le tropisme environnemental qui peut nuire à l'image de l'industrie et ralentir les procédures ? Comment concilier ces deux objectifs ?

M. Olivier Lluansi. – Il y a plusieurs éléments de réponse. Ainsi, il y a à la fois une conscience collective de l'écologie en Allemagne et une forte industrie qui a le double du poids de la nôtre dans le produit intérieur brut. Donc, il n'y a pas d'incompatibilité structurelle fondamentale entre les attentes écologiques et industrielles. Dans cet objectif, nous sommes convaincus et essayons avec les ministres concernés de compléter des contrats de transition écologique de manière simultanée aux Territoires d'Industrie. Ces deux approches se complètent. Les élus et chef d'entreprise ne demandent pas moins de protection. Il veut une temporalité plus compatible avec leur temporalité économique. Il faut au moins quatre à cinq ans pour reconstituer des réserves foncières afin de développer des zones industrielles. Comment faire si un projet arrive avant cette échéance ? Il faut faire en sorte que nos exigences collectives soient appliquées dans un temps administratif compatible avec le temps économique. Je n'ai pas encore résolu cette interrogation.

Par ailleurs, lorsque les chefs d'entreprise et les fonctionnaires du ministère de la Transition écologique se rencontrent à mon initiative à Bercy, ils considèrent que des solutions existent à droit constant dans 80 % des cas. Mais sur le terrain, les solutions tardent. Les chefs d'entreprise sont en colère car ces sujets ne se résolvent pas. Certaines directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement seraient militantes. Nous allons essayer de prendre des cas concrets pour les résoudre localement, quitte à faire descendre des fonctionnaires de l'administration centrale sur le terrain.

M. Jean-Pierre Floris. - Les industriels ont aussi leur responsabilité en matière d'attractivité. Il faut que les salariés soient fiers de leur usine, de leur travail et le montrent à leur famille à l'occasion des journées portes ouvertes. Si les usines ne sont pas performantes, elles ne seront pas compétitives et attractives. Or, il faut attirer des salariés vers l'industrie.

M. Jean-Pierre Vial. – Je voudrais préciser un point particulier, le contact entre le chef d'entreprise et l'administration. Nous nous sommes étonnés du faible nombre de fonctionnaires travaillant en administration centrale sur les sujets industriels. Vous avez évoqué le fait qu'il y ait trop de monde à Paris dans certains services.

Le CIRI a plutôt bonne réputation. Quel est le lien avec les commissaires aux Restructurations et à la Prévention des difficultés des entreprises en région ? Sont-ils vos représentants régionaux ? Lorsque l'on vous saisit, l'entreprise est déjà malade. Mais il faudrait déjà l'empêcher de tomber malade. Dans le cas de Carbone Savoie, que je connais bien, après un premier retournement réussi, l'entreprise fait face à un second retournement, technologique cette fois, lié à l'utilisation de leurs matériaux dans les batteries. Ils ont été suivis dans ce projet par de nombreuses expertises. On m'a averti que Carbone Savoie ne serait pas retenue dans le cadre de ce projet de batterie lithium-ion pour véhicules électriques. Il ne faudrait pas qu'une entreprise qui a réussi son retournement manque un saut technologique faute de pouvoir saisir une opportunité.

Les entreprises électro-intensives que nous avons rencontrées en Savoie, comme Trimet et Ferropem, ont évoqué naturellement le coût de l'énergie. Elles sont en contact quotidien avec l'administration. Elles seront en alerte rouge en 2020 si les problèmes liés aux prix de l'énergie ne sont pas réglés d'ici cette échéance. Attendez-vous que les entreprises soient dans le rouge pour intervenir et comment pourrait-on mieux anticiper et faciliter le travail avec l'administration ?

M. Jean-Pierre Floris. - Les CRP travaillent avec le CIRI et sont donc au courant de tous les programmes de restructuration. Si le dossier est évoqué au CIRI, ils sont leurs ambassadeurs sur place. Nous avons par ailleurs mis en place un système de détection des signaux faibles par des modèles mathématiques, car, vous l'avez dit, il ne faut pas attendre le dernier moment. Il est basé sur les données de la DGE et de la DG Trésor, et pose encore quelques petits problèmes techniques. Cette anticipation est une priorité absolue.

Sur le projet Carbone Savoie, j'ai récemment parlé avec ses dirigeants après avoir été alerté il y a quelques jours. S'agissant des industries électro-intensives, j'ai mentionné que je n'étais pas satisfait des disparités en matière d'aides et de politique énergétique en Europe. J'ai pris connaissance des difficultés des entreprises électro-intensives qui ne sont actuellement pas en difficulté mais qui pourraient le devenir car ils n'ont pas de visibilité à long terme de leurs contrats de fourniture d'électricité avec EDF. Dans ces cas-là, il est vrai, l'État est un peu impuissant. Nous pourrions mettre en œuvre des politiques d'aides : c'est un choix du législateur. Où faudrait-il mettre en place ces aides ?

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Effectivement, j'ai été marquée lors du déplacement avec Jean-Pierre Vial par l'urgence de l'appel au secours des industriels électriques, qui reflète la problématique carbone s'appliquant à la filière dans son ensemble : on utilise soit les hauts fourneaux forts émetteurs de carbone et bénéficiaires de quotas carbone lesquels vont baisser, soit les aciéries électriques, propres en émission carbone, forts consommateurs d'électricité. Comment négocier le virage de 2020 de l'augmentation du coût de l'énergie, que les entreprises électro-intensives voient comme un couperet susceptible de

les placer dans une situation d'extrême difficulté ? Comment ces deux pans complémentaires de la filière sidérurgique vont-ils gérer leurs problématiques respectives ? À cela s'ajoute la question des ressources humaines et de la formation. Quelle est la stratégie industrielle globale de la filière sidérurgique ?

M. Franck Menonville, président. – Venons-en à Ascoval.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Ascoval se trouve une nouvelle fois à un tournant. Comment voyez-vous les choses ?

M. Jean-Pierre Floris. – Je suis heureux de pouvoir m'exprimer à ce sujet, et vous remercie de m'adresser cette question, vous qui connaissez bien cette région.

Je m'étais mobilisé sur le dossier Ascoval lorsque, à l'impulsion du ministre de l'Économie et du président du conseil régional des Hauts-de-France, il avait été décidé de mettre en place une fiducie au début de l'année 2018. Nous n'avons pas ménagé notre peine et je suis monté au front pour obtenir de Schmolz + Bickenbach et de Vallourec une contribution à la fiducie. J'estimais qu'il fallait donner une chance à cette entreprise et de se donner le temps de trouver un repreneur.

Nous n'avons trouvé qu'Altifort, et avons analysé son plan. J'ai écrit au ministre de l'Économie que je n'avais pas confiance en ce plan, le programme d'investissement étant trop important par rapport aux capacités financières d'Altifort qui apportait très peu de capital d'une origine incertaine : 100 millions d'investissement provenaient de dépenses d'investissement, ainsi que 80 millions en fonds de roulement. Cela m'avait semblé très fragile et risquait de mettre en péril le reste du groupe Altifort, qui avait par ailleurs racheté de nombreuses petites entreprises avec des situations locales compliquées. À la fin, et je respecte tout à fait cette décision, le ministre a choisi de soutenir le plan d'Altifort, faute d'autres repreneurs, et car il tenait beaucoup à ce qu'Altifort soit repris. J'ai respecté cette décision.

Par la suite, M. Bart Gruyaert, président directeur général d'Altifort, a affirmé que j'avais demandé à Altifort de se retirer. Ces propos ont été repris par le président du conseil régional des Hauts-de-France, en parlant d'un scandale d'État. Je peux vous certifier que je n'ai pas déclenché de contrôle fiscal sur Altifort. En revanche, lorsque M. Bart Gruyaert m'a appelé pour m'annoncer son désengagement du dossier faute de financements, je lui ai annoncé que je le regrettais pour Ascoval, car il n'y avait pas d'autre repreneur, et j'étais plus tranquille pour la survie de son groupe, qui me paraissait fragile. Ce n'est pas moi mais un service de Bercy qui, selon M. Bart Gruyaert, ont tenu les propos qui me sont prêtés. Il s'agit d'un malentendu. Je suis très ennuyé de cette situation, car en sus du problème d'Ascoval, nous avons également des difficultés sur une dizaine d'autres sites d'Altifort. Je rencontre demain des élus des Pyrénées, puis de la Nièvre, à ce sujet.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Le ministère n'avait-il pas fait appel à un cabinet externe, afin d'étudier la faisabilité de l'opération ?

M. Jean-Pierre Floris. – Je me permets de critiquer le travail fait en trois jours par le cabinet Roland Berger, qui m'a consulté en tout et pour tout vingt minutes, et n'a pas procédé aux entretiens que j'avais recommandé. Ce travail bâclé n'a certes pas coûté cher, mais l'on en a pour son argent ; même M. Gruyaert l'a reconnu. J'avais estimé qu'il fallait au moins 80 millions d'euros de fonds propres pour se protéger des cycles dans une industrie lourde telle que la sidérurgie. Sans capital, les taux sont absurdes, *a fortiori* lorsque les

marges sont fragiles. La DGE m'avait fourni des données sur les marges et l'EBITDA dans la sidérurgie, qui ne sont pas suffisantes en Europe. Sans fonds propres, cela ne tient pas.

Dans le cas de British Steel, la situation est différente car il leur faut un volume moins important d'investissements, autour de 20 millions d'euros, car ils disposent des débouchés aval, à Hayange pour les rails, et avec FN Steel pour le train à fil, ce qui était le plan d'investissement d'Altifort. Son projet était stratégiquement intéressant, je l'ai dit. Mais il n'était pas financièrement valable. Les seuls éléments financiers dont j'ai eu connaissance concernant British Steel étaient les résultats à fin mars 2018. J'ai fait remarquer que nous faisons habituellement davantage de due diligence. Je n'ai toutefois pas obtenu les résultats ou tendances de mars 2019, ni ceux des entreprises aval utilisatrices d'acier et les prix d'achats, que j'avais pourtant demandés. Mais on voulait faire le deal à tout prix... J'avais fait remarquer dans une note au ministre que la rentabilité de British Steel était faible, 25 millions de livres sur 1,6 milliards de chiffre d'affaires. Je n'avais pas anticipé la faillite, n'ayant pas eu les éléments les plus récents que nous aurions obtenus si nous avions été plus exigeants sur la due diligence. Toutefois, cela n'aurait pas nécessairement changé la décision finale.

Comme vous l'avez souligné, malgré la défaillance de British Steel, cela ne veut pas dire qu'Ascoval ne marche pas. Ce qui importe, ce sont les débouchés. J'étais hier en réunion téléphonique avec les investisseurs anglais, afin de s'assurer de ce qui va se passer au niveau aval. Nous avons des contacts avec tous les repreneurs possibles, notamment d'Hayange, pour trouver des débouchés pour l'aval. Si ces débouchés existent, tels qu'ils étaient envisagés par British Steel, il n'y a pas de conséquence opérationnelle pour Ascoval. En étant optimiste, on peut même se dire que sans l'acier anglais, les débouchés pourraient même augmenter.

Nous sommes néanmoins dans une période d'incertitude. C'est un marché compliqué, il faut qu'Ascoval passe une période difficile à court-terme, et transforme son outil pour la fourniture de rails et pour le train à fil. L'aciérie serait en mesure d'effectuer des livraisons d'ici à septembre. Dans l'intervalle, ce seront des « prix de bananes » qui sacrifieront en partie les marges, car les commandes sont déjà passées pour 2019 et le marché n'en a pas besoin. Nous ferons tout pour que cela réussisse.

L'argent public n'avait pas encore été versé lors de l'annonce de la faillite, à l'exception des 3 millions d'euros de Vallourec, sur qui j'avais fait pression. Le gouvernement était en phase avec la région pour dire : « On y va », ce que je respecte. Je n'aurais peut-être pas pris cette décision si j'avais été un comité d'investissement – c'est d'ailleurs la raison pour lesquelles les banques ne se sont pas engagées. J'admets une décision politique : on a estimé qu'il y avait une chance que cela marche et qu'il fallait négocier. Il faudra maintenant s'assurer qu'il y a des débouchés aval.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Depuis que Vallourec s'est retiré, l'entreprise, aussi bien les salariés que la direction, a fait tous les efforts nécessaires. Les salariés ont vu leurs conditions de travail affectées, ont renoncé à leurs congés, pour accepter de se mettre dans une logique beaucoup plus compétitive. Le directeur a entrepris de nombreuses démarches pour trouver des débouchés et générer des commandes. Ils ont intelligemment réfléchi avec les acteurs en aval, pour élargir la clientèle et diversifier les produits *via* un investissement modeste. Toutes les conditions sont réunies pour produire un acier propre, électro-intensif, spécial, d'une offre que l'on ne va plus trouver en Europe, à destination des industries ferroviaires et qui peut s'ouvrir bien plus largement à d'autres

secteurs d'activité... C'est réellement une usine stratégique au niveau français et européen. C'est un outil moderne qui a su mettre en œuvre la transformation nécessaire pour se rendre compétitif dans un marché compliqué. L'interrogation qui subsiste concerne l'aval. Le ministère est le seul à avoir en main tous les outils pour pouvoir identifier les repreneurs, cette fois solidement, car le personnel et les acteurs territoriaux ont été échaudés de nombreuses fois. L'attente est forte. Aujourd'hui même se tient un échange avec les salariés d'Ascoval et la nouvelle direction: j'en ignore les conclusions. On a besoin de toute la compétence technique et de tout l'accompagnement fournis par les ministères. On ne peut pas non plus y arriver sans les salariés, qui constituent la ressource la plus précieuse. Avec l'intervention du ministère, peut-on préserver un pan compétitif d'une filière sidérurgique stratégique, si l'on a les moyens de la faire subsister.

M. Jean-Pierre Floris. – J'ignore quelle sera la position définitive du fonds d'investissement : il peut très bien se porter acquéreur des débouchés aval, qui sont des usines rentables, aussi bien Hayange que FN Steel.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Raison de plus !

M. Jean-Pierre Floris. – D'autres peuvent également se porter acquéreurs. Ce que nous avons demandé est d'être tenus informés, afin de pouvoir rentrer en contact avec les candidats. Nous ne pourrions rien faire de plus sur Ascoval : leur plan d'investissement est bon, il va falloir le mettre en œuvre très rapidement. Ils se sont engagés à réaliser les transformations permettant de fournir de l'acier pour fil d'ici septembre prochain, même si cela n'est pas optimal en termes de prix. Cela permettra de vendre des produits à plus forte valeur ajoutée que les produits standards. Ensuite, le repreneur devra faire des propositions sur l'aval. L'aide que nous pouvons apporter est d'être en contact avec tous les candidats possibles, à la fois pour protéger le site d'Hayange avec plus de 400 emplois ...

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Et garantir la solidité des repreneurs !

M. Jean-Pierre Floris. – ... et vérifier qu'il subsiste des débouchés pour Ascoval, c'est là le fond du sujet. L'État et la Région auraient pu se « débrancher » le processus de redressement à l'annonce de la faillite de British Steel. Mais nous avons pris la décision commune de poursuivre, car il nous semble que ce dossier peut réussir malgré l'incertitude dont nous sommes tous conscients. Je comprends l'inquiétude des salariés, mais il n'y avait personne d'autre. Nous avons cherché partout. Les repreneurs intéressés sont venus car il y avait une aide publique massive en jeu. Tous ne sont pas des enfants de chœur.

Toutefois, je répète qu'il y a eu un mensonge, que je ne qualifierai peut-être pas de « mensonge d'État », mais pour le moins le mensonge d'un investisseur acculé. Je vous certifie n'avoir jamais déclenché un contrôle fiscal, d'ailleurs je n'en n'ai pas les moyens les moyens.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Pour terminer, ce qui nous a marqué est qu'il semble difficile de savoir comment avancer sur les questions énergétiques, en partie parce que chaque administration possède une partie de la réponse. Comment élaborer une stratégie globale, faire en sorte que tous les acteurs, y compris la filière, puissent se parler ?

M. Jean-Pierre Floris. – Je suis entièrement d'accord avec vous, il y a beaucoup d'interlocuteurs.

M. Louis Margueritte. – Il faut que les entreprises nous saisissent plus tôt. Il ne faudra pas attendre 2021 pour intervenir. Les dossiers qui nous arrivent sont souvent dans un état très dégradé : les entreprises n'ont plus d'actifs à monétiser, plus d'actif au bilan, tout a été donné aux banques. Les entrepreneurs sont allés devant les tribunaux de commerce, ont vu un procureur, viennent me voir à Bercy, sont déjà tombés de haut. Nous sommes un service d'aide à l'industrie, qui plus est gratuit. Notre message est : venez nous voir, le plus tôt possible et ne serait-ce que pour un entretien informel.

M. Franck Menonville, président. – Merci pour votre clarté et la richesse de ces échanges.

M. Jean-Pierre Floris. – Je tiens à dire que j'apprécie beaucoup le travail de fond qui est fait par le Sénat.

La réunion est close à 16 h 10.

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Xavier Bertrand, président de la région Hauts-de-France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Philippe Darmayan, président de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 15.

Jeudi 6 juin 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de M. Jean Rottner, président du conseil régional du Grand Est

M. Franck Menonville, président. – Nous avons entendu hier le président du conseil régional des Hauts-de-France et nous ne pouvions faire l’impasse sur l’autre grande région sidérurgique, le Grand Est. La délégation s’est rendue dans les centres de recherche d’Arcelor à Maizières-lès-Metz ainsi qu’à Metafensch et nous avons tous en mémoire l’évolution de Florange, que M. Marzorati nous a rappelée lors de son audition. Nous suivons également attentivement le dossier de Saint-Gobain Pont-à-Mousson, nous avons entendu M. Ludovic Weber la semaine dernière et je pense m’y rendre sans doute lundi 24 juin.

Je vous remercie de vous être libéré et si nous avons insisté pour vous entendre, c’est en raison naturellement de la place de la filière sidérurgique dans l’histoire, l’économie et le patrimoine culturel dans la région que vous présidez et principalement en Lorraine, région désormais identifiée par la Commission européenne comme région en « transition industrielle ».

Le Grand Est est la deuxième Région industrielle de France, avec 16 % des emplois dans l’industrie, et avec une spécialisation sectorielle dans la fabrication d’équipements et de machines, la métallurgie, l’industrie du bois et les industries agro-alimentaires. Vous avez récemment déclaré « croire en son avenir industriel », si cette région sait relever les nombreux défis, dont les transitions numériques, technologiques et écologiques, auxquels elle est confrontée. Vous voulez faire du Grand Est l’un des leaders européens en matière d’Industrie du futur. Pouvez-vous décliner ce projet pour la filière sidérurgique ?

Nous avons entendu mardi le délégué interministériel aux restructurations d’entreprises. Quel jugement portez-vous sur son action dans le domaine de la sidérurgie ?

Il était accompagné du secrétaire général du Comité interministériel de restructuration industrielle : le CIRI associe-t-il de façon suffisante et satisfaisante la région dans l’instruction des dossiers d’entreprises en difficultés ou se contente-t-il de solliciter des crédits régionaux à la fin du processus de restructuration, vous mettant ainsi devant le fait accompli ?

Nous entendions également le délégué aux Territoires d’Industrie qui porte des projets co-pilotés par des élus et des entreprises, émanant des territoires, mais ne mobilisant aucun financement nouveau. Quelle est votre appréciation de cette action ?

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Vous l’avez compris, Monsieur le Président, nous nous intéressons à l’ensemble de la sidérurgie qui est pour nous une filière stratégique et porteuse d’avenir y compris dans le cadre de la transition énergétique que ce soit pour la construction d’éoliennes, de véhicules électriques ou pour son apport à l’économie circulaire avec le recyclage de la ferraille.

Pour accompagner cet avenir, comment voyez-vous les rapports entre l'État et les régions ? Votre collègue Xavier Bertrand revendiquait hier davantage de cohérence dans les compétences : puisque les régions ont la compétence économique depuis la loi NOTRe, il faut qu'elles aient les moyens, juridiques et financiers, de mener des politiques d'accompagnement des mutations industrielles.

Faut-il aller jusqu'au droit à la différenciation pour mener des politiques industrielles adaptées à la réalité des territoires ?

Votre collègue Xavier Bertrand soulignait hier à juste titre que l'économie de l'Allemagne marche sur deux jambes : une industrie traditionnelle compétitive qui se modernise avec l'industrie 4.0, une économie de l'innovation numérique.

Vous avez déclaré que votre stratégie de développement économique régional était de « devenir un territoire à énergie positive et bas carbone » : quelle place occupe la sidérurgie dans le schéma qui doit « faire du Grand Est une Région leader en matière de mix énergétique et de verdissement de son économie » ?

M. Jean Rottner, président du Conseil régional du Grand Est. – La sidérurgie évoque la Lorraine, fière de son passé sidérurgique et fière de la construction européenne, qui s'est faite avec Robert Schuman par la création de la Communauté européenne du charbon et d'acier - Robert Schuman est un enfant de notre région, même s'il partage plusieurs nationalités.

La région Grand Est est la deuxième région industrielle de France. La sidérurgie occupe environ 53 000 salariés, avec des noms forts : Arcelor, Ascometal, que nous partageons avec d'autres régions ; si on s'éloigne un peu de la Lorraine, les Aciéries Hachette et Driout de Saint-Dizier, GHM Wassy en Haute-Marne, terre de fondeurs, de traditions et en même temps de modernité car le territoire de Nogent produit un tiers des prothèses de hanches et de genoux au monde aujourd'hui, à partir de cette tradition des forges. Ces territoires ont de fortes capacités en termes de transition, d'innovation et de rebond.

ArcelorMittal emploie 10 000 salariés en France, mais la moitié de ses salariés se trouve dans le Grand Est. C'est une entreprise avec laquelle la collaboration et le partenariat sont réels. Le groupe a d'ailleurs tenu ses engagements : après la fermeture du haut-fourneau, ArcelorMittal devait investir 180 millions d'euros. Ils ont investi à ce jour 200 millions d'euros et ont fait du centre de recherche et développement que vous avez eu la chance de visiter leur centre de référence mondiale. Ce n'est pas rien et je tiens à le souligner.

Il a fallu se battre, mais cela montre que le partenariat avec un industriel mondial est possible. Nous continuons ces actions aujourd'hui : ArcelorMittal va probablement devenir actionnaire dans la réunification des ports de Moselle que nous venons de réussir. Cela témoigne du souci du groupe de participer au développement, aux mobilités et au fret.

L'année 2019 pour la sidérurgie est assez difficile : je ne reviendrai pas sur les crispations commerciales au niveau mondial, principalement entre les États-Unis et la Chine, que vous maîtrisez parfaitement. Je me permettrais peut-être de citer quelques exemples qui me semblent importants – qui importent également à mon homologue des Hauts-de-France, Xavier Bertrand, que vous avez rencontré hier. Entre 2008 et 2017, la sidérurgie a perdu 21 % d'emplois : c'est autant de reconversions, de plans sociaux, d'accompagnement et de formations sur lesquelles travaillent les régions. Il s'agit là de notre cœur de métier. Lorsque

Xavier Bertrand en appelle à une forme de décentralisation renouvelée, différente, il attire l'attention sur l'écart entre la volonté de l'État d'être le grand sauveur de l'emploi et la réalité du terrain. Les régions réclament aujourd'hui non pas de pouvoir traiter le chômage mais plutôt, à travers une politique de l'emploi de proximité, d'avoir une collaboration renouvelée, organisée de manière différente avec l'État.

La sidérurgie est une activité stratégique. Elle l'est au niveau national, même si cette filière ne représente aujourd'hui que 2 % de l'emploi industriel. Elle est aussi très importante dans la chaîne de valeur, et l'innovation peut sauver cette filière. En région Grand Est, la filière automobile est ainsi extrêmement importante. Notre région possède 40 % de la frontière terrestre française, ce qui nous oblige à adopter une position européenne tout à fait singulière et à considérer des collaborations avec de grands groupes comme PSA. Je suis particulièrement vigilant au devenir de cette filière automobile. Carlos Tavarès a raison de pointer du doigt les hésitations, les choix qui ne sont pas totalement assumés.

En réalité, tout un pan de notre industrie va muter : dans les aciéries, s'agissant des *process* et des matériaux de production, dans la filière automobile, avec l'évolution des boîtes de vitesses, des moteurs... Cela ne peut pas se faire lorsque l'on est dos au mur. Il faut avoir une collaboration extrêmement forte, non pas simplement entre l'État et la région, mais entre l'État, la région et les filières. Le travail que nous faisons avec Luc Chatel au sein de la filière automobile est tout à fait productif : c'est un des exemples où il y a un lien très fort entre la sidérurgie, l'industrie en général, des métiers qu'il va falloir réinventer, des formations qu'il va falloir créer pour ces nouveaux métiers et pour lesquelles il nous faudra susciter des vocations chez les jeunes.

Nous ne revendiquons pas tant la stratégie économique, qui doit être fixée par l'État, que l'application des choix, l'accompagnement, la proximité. Nous nous inscrivons en cela dans la loi NOTRe, qui nous impose d'avoir construit le Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII). Nous l'avons bâti dans le Grand Est sur une grande écoute du système économique – avec plus de 3 000 remontées des acteurs économiques - et nous l'avons fondé sur deux jambes : l'industrie du futur et la bio-économie. Le déploiement territorial se fait à travers des outils d'action, de coordination, à travers les agences de développement économique que nous avons voulu au plus près des acteurs, à l'échelle départementale ; une agence d'innovation à l'échelle régionale ; une agence d'internationalisation, qui se situera probablement aussi à l'échelle régionale. Nous articulons tout cela dans un réseau de développement économique, nous visitons des entreprises, ce qui nous permet de considérer les signaux faibles comme les signaux importants et de ne pas les négliger.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est en cours de finalisation : il traduit la conversion bas-carbone de toute la région, mais c'est également un schéma qui traite des mobilités. Ce n'est pas simplement une réglementation supplémentaire, il s'agit aussi d'un schéma dynamique, vivant, évolutif qui prend en considération tous les pans de la vie quotidienne.

S'agissant de la formation dans les métiers de l'industrie et de la sidérurgie, il existe un écart important entre l'offre et la demande qui ne concerne pas simplement ma région. Il faut que, de manière commune entre élus de la nation et élus locaux, nous nous penchions sur ce sujet. Il y a dans l'orientation probablement beaucoup à faire. Les régions ont aujourd'hui en charge ce secteur. Je souhaite prendre ce sujet à bras le corps et travailler le plus précocement possible avec les départements, car l'orientation doit débiter dès la classe

de 4^{ème} avec une forte action vis-à-vis des parents, du public féminin, principalement dans les métiers de l'industrie et du numérique, qui sont encore des métiers trop genrés et masculins. Nous le faisons de manière coordonnée avec Philippe Varin, à la tête du Centre national de l'industrie (CNI), avec l'UIMM dirigée par Philippe Darmayan et avec l'Alliance pour l'industrie du futur, où territoire par territoire, nous avons décidé de renforcer et de coordonner les efforts dans le cadre du plan industrie 4.0 que nous souhaitons développer.

Dans ce plan, 400 entreprises ont été diagnostiquées. Nous devrions nous situer à 250, il y a donc un réel engouement. En fin de mandat, nous souhaitons avoir diagnostiqué entre 700 et 1 000 entreprises. La question de la disponibilité des ressources capables de faire ce diagnostic se pose ainsi que celle des offreurs de solutions : autant la banque publique d'investissement (BPI) que le CNI et l'UIMM sont mobilisés pour que les briques technologiques et les solutions apportées aux entrepreneurs puissent l'être le plus rapidement possible. Il y a encore trop de délai dans ce plan industrie du futur entre le diagnostic et la transformation de l'entreprise : il est actuellement de 8 mois chez nous, je souhaite le faire diminuer. Nous faisons de même au niveau de l'artisanat, de l'agriculture - nous avons lancé un plan ferme du futur qui a un vrai succès.

Nous devons aussi mieux faire connaître ces outils au service des entrepreneurs. J'ai réalisé deux jours de visite d'entreprises cette semaine : j'ai rencontré un chef d'entreprise en Lorraine, d'origine allemande. Il me disait qu'il ne voyait jamais d'homme ou de femme politique dans les entreprises en Allemagne et s'inquiétait de ma venue. Je lui ai dit que je venais simplement l'écouter, comprendre ce dont il a besoin, ce qu'il produit pour que je puisse en être le premier promoteur. Cette culture de proximité, de suivi, doit encore être amplifiée. Ce n'est pas nous qui faisons la politique économique, ce sont les chefs d'entreprise, les acteurs économiques. Nous devons être à leurs côtés, leur faciliter la tâche, les accompagner.

J'ai rencontré hier l'ensemble des acteurs de la filière bois. Cette industrie est importante pour notre région. La pression sociale oblige aujourd'hui à prendre beaucoup de précautions lorsque l'on abat un arbre, mais il faut également penser à la stratégie internationale dans une concurrence mondiale où l'aspiration de la production de bois par la Chine pose de vrais problèmes. C'est également un sujet dont il faut saisir, car cette industrie appartient à cette chaîne de valeur. Il n'y a pas de fondeurs sans réflexion historique sur le rôle du bois et sur la présence du bois.

Les deux régions que sont les Hauts-de-France et le Grand Est, terres d'industrie, collaborent de plus en plus, par exemple sur la bio-économie. Nous envisageons de mutualiser nos démarches s'agissant de l'intelligence artificielle ; nous avons également des intérêts communs dans la filière automobile. Avec Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, nous avons signé un bio-pacte l'année dernière à la foire de Châlons-en-Champagne. Ces initiatives recouvrent des communautés de destin économique, industriel, des bassins de proximité, mais aussi des intérêts plus larges, qui pèsent à l'échelle européenne.

Nous sommes un peu les marins de la terre, dans le continent européen, coincés entre deux régions très puissantes, la région parisienne et le Land de Bavière. Nous sommes en quelque sorte le trait d'union, sans vouloir forcément ressembler à ces deux régions. La région Grand Est connaît un regain d'intérêt industriel, de vraies réussites, mais aussi des difficultés qu'il faut savoir entourer. Ainsi, l'année dernière, nous avons attiré 2,3 milliards d'euros d'investissements industriels étrangers - un milliard d'euros au premier

trimestre 2019. Une dynamique existe, encouragée par des liens avec l'industrie allemande qui sont extrêmement forts, historiques. L'industrie allemande était implantée chez nous avant même que le mur de Berlin ne tombe ! Nos exportations sont largement positives aujourd'hui grâce à cette position stratégique dont bénéficie l'ensemble de la région. La taille de nos régions, dans le concert des régions européennes, permet de peser, de développer de nouveaux réseaux, de nouvelles collaborations.

Aujourd'hui, l'Alsace et la Lorraine, ont appris, autour de ce destin industriel, à travailler ensemble. Le poids économique de la région intrigue désormais de l'autre côté de la frontière : nos voisins allemands portent aujourd'hui un regard différent sur le Grand Est, même si nous ne pesons que 3 milliards d'euros - face à la Bavière voisine qui en pèse 35.

Mme Valérie Létard. – Quelle est votre appréciation du dispositif Territoires d'Industrie ?

M. Jean Rottner. – Il fait partie des ovnis que nous voyons parfois arriver sans avoir été consultés au préalable. Je trouve cela particulièrement regrettable. Nous n'avons pas pu anticiper ce dispositif ni répondre aux questions de nos collègues élus, ce qui est dommage.

Cette initiative a été créée « entre la poire et le fromage », avec un choix des territoires qui a pu en frustrer, tandis que certains ont réussi à se greffer à l'initiative. Ce n'est pas la bonne méthode. Je recommande un travail continu, régulier avec le Gouvernement.

L'initiative n'est pas mauvaise, mais la manière dont elle a été présentée est contestable. Elle ne comporte aucun moyen supplémentaire. Elle propose des stratégies de bassin d'emploi, des stratégies industrielles. Mais nous avons déjà en Grand Est le dispositif « Pacte offensif croissance emploi » (POCE), une contractualisation entre les intercommunalités et la région. C'est tout à fait vertueux car certaines intercommunalités ne s'étaient jamais saisies de ces sujets industriels ou économiques. Cela a instauré des dialogues qui n'avaient jamais existé. Les Territoires d'Industrie s'ajoutent à tout cela, suscitent de l'incompréhension dans nos territoires, ce qui pose également la question de l'articulation de ces dispositifs : POCE, « Action cœur de ville », Territoires d'Industrie.

Les Territoires d'Industrie ont toutefois permis de croiser les expériences des uns et des autres et d'accélérer ce croisement lorsqu'il existait déjà. D'autres territoires ont besoin de plus de temps. Certains sont confrontés à des enjeux économiques et industriels importants. Les exemples de Bure et de Cigéo nécessitent de se projeter à un horizon de 150 ans, de construire un dialogue qui n'a jamais existé sur certains sujets entre les départements. La question se pose aussi pour Fessenheim, c'est aussi une reconversion industrielle qui recouvre de plus larges enjeux de mobilité.

Territoires d'Industrie propose un binôme entre un élu local et un chef d'entreprise que je trouve très pertinent. Je souhaite d'ailleurs que les agences de développement économique soient présidées par un chef d'entreprise et non par un élu.

Ce dispositif a donc permis de renforcer une intelligence collective, des communautés industrielles locales. Je citerais l'exemple d'Haguenau, où un « réseau résilient » a été créé par des entrepreneurs dans une communauté industrielle de proximité. Il facilite l'échange de bonnes pratiques, même parfois l'accès à des formations, voire même l'accès à des salariés - lorsqu'une entreprise connaît une baisse d'activité et qu'une entreprise en s'adaptant, est capable de prendre le relais.

Ces bonnes expériences doivent être partagées : Territoires d'Industrie peut y participer, l'idée n'est pas mauvaise en soi, mais il y avait des dispositifs et des stratégies régionales qui avaient été mis en place avant, et je regrette l'absence de discussion préalable à la mise en œuvre du dispositif par le Gouvernement.

Mme Valérie Létard. – Vous avez rappelé qu'à l'échelle régionale, la coopération entre les filières industrielles régionales et l'action régionale existe. Estimez-vous qu'à l'échelle nationale, l'État associe suffisamment les filières industrielles, dans la coopération et l'anticipation des mutations, ou joue-t-il uniquement un rôle de « pompier » ?

Faut-il renforcer le partage des responsabilités entre le niveau national et le niveau régional ? J'ai suivi la construction du SDREII dans la région de Hauts-de-France. Je craignais à l'époque que les régions s'engagent avec les acteurs économiques sur une organisation territoriale industrielle, sans que la coordination soit faite avec la réflexion au niveau national sur l'avenir des filières. Comment les choix effectués au niveau régional et au niveau national sur les filières s'articulent-ils ? Estimez-vous que la coordination entre les régions, l'État et les acteurs des filières soit suffisante ?

M. Jean Rottner. – La structuration en filières effectuée par le CNI est une bonne chose. Le président du conseil régional peut être en interaction directe avec le président de la filière au niveau régional, ce qui permet une déclinaison locale de l'organisation des filières au niveau national.

Ce qui est plus critiquable, ce sont les initiatives comme Territoires d'Industrie.

En outre, les diagnostics posés au niveau de l'entreprise pourraient être davantage partagés avec les filières. Nous pouvons encore davantage croiser les expériences des uns et des autres pour être plus performants. Nous essayons de le faire avec la filière bois, avec la filière eau – le dossier Pont-à-Mousson est un sujet industriel majeur : j'attends sur ce sujet des réponses gouvernementales. Je ne suis pas dirigeant d'entreprise. Je reste donc respectueux des choix stratégiques de l'entreprise, tout en étant à ses côtés, pour éventuellement accompagner la transformation. On ne peut pas laisser dépérir un outil industriel brillant, avec un centre de recherche et de développement qui sort de nombreux brevets tous les ans.

Il importe de connaître les entreprises du territoire, et qu'élus régionaux, nous fassions le lien avec les filières au niveau national.

Mme Valérie Létard. – L'articulation entre les filières à l'échelle régionale fonctionne. Est-ce qu'au niveau national, l'État tient compte des préconisations des filières et des alertes sur les difficultés qu'elles pourraient rencontrer ? Les entreprises nous ont parlé des enjeux que représente le prix du carbone au niveau européen et de l'importance stratégique du coût de l'énergie.

M. Jean Rottner. – Je prenais l'exemple de la filière bois et des relations avec la Chine. Seuls deux pays n'imposent pas de quotas à la Chine : la France et la Belgique. C'est pourtant stratégique ! Mais nous avons également la possibilité, en cas de tempête ou en cas de surplus, d'écouler les stocks ou de valoriser. Mais où discuter de ces questions ? Il manque un lieu de partage entre les filières, l'État et les régions. C'est le cas aussi pour la sidérurgie. Comment savoir si tel acier est stratégique ou pas ?

Nous ne revendiquons de négocier avec l'Union européenne à la place de l'État, mais nous souhaitons avoir des interactions avec l'échelon européen.

Enfin, je tiens à souligner que ce qui est fait avec Territoires d'Industrie au niveau local, nous serions incapables de le faire au niveau national !

M. Franck Menonville. – Nous n'avons pas de ministère de l'industrie. Est-ce une faiblesse ?

M. Jean Rottner. – Je le regrette, effectivement. Un ministre dédié à l'industrie est un symbole, il permet d'incarner réellement cette priorité. Un ministre de l'industrie est un porteur du maillot jaune de l'industrie française !

M. Dany Wattebled. – Nous avons entendu hier Xavier Bertrand. Notez-vous également une distorsion entre ce vous ressentez et les moyens apportés par l'État sur vos dossiers ? Avez-vous le sentiment d'être considéré comme le financeur en dernier recours sur certains dossiers, sans avoir été associé au préalable ?

M. Jean Rottner. – Qui assume la régénération des lignes de fret ? La région et la SNCF. Qui avance des sommes à l'État pour financer les petites lignes ? La région ! La région Grand Est a déjà avancé de l'argent à l'État pour trois lignes. L'État promet de nous rembourser dans deux ans, dans le cadre d'un Contrat de plan État-région (CPER). Le président de région se trouve face à ses concitoyens sur ces sujets-là !

Si l'on veut garder PSA en France, il faut se battre, et cela veut parfois dire qu'il faut contribuer financièrement. La région Hauts-de-France le fait, nous le faisons également, car nous sommes en concurrence avec des centres de production en Hongrie.

Mme Valérie Létard. – Si nous ne le faisons pas, ils déménagent !

M. Jean Rottner. – Si les collectivités territoriales ne contribuaient pas financièrement, certaines entreprises partiraient en Hongrie. La confiance dans l'action publique locale est importante. L'inscription de notre action dans une chaîne de valeur est également cruciale. Si on ne participait pas financièrement, PSA ne serait plus là. La région Grand Est, mais aussi la région Hauts-de-France, apportent plusieurs dizaines de millions d'euros pour garantir la pérennité de ces centres de production.

Nous passons aussi par des aides à recherche et l'innovation. Pour bénéficier de fonds publics, l'entreprise doit entrer dans une logique d'innovation. On crée un écosystème viable par la confiance et la connaissance mutuelle. ArcelorMittal a pu fermer définitivement ses hauts fourneaux, en contrepartie de 200 millions d'euros d'investissement ainsi que de l'implantation d'un centre de recherche.

Je souhaiterais enfin mentionner le sujet des friches...

Mme Valérie Létard. – Les fonds structurels européens ont-ils un rôle à jouer dans l'aménagement économique du territoire ?

M. Jean Rottner. – Ils sont aujourd'hui sous-utilisés. Ces fonds sont attribués à l'État et délégués au niveau régional. Pourquoi ne pas faire confiance aux régions d'emblée ? Nous attendons des réponses sur l'avenir de ces fonds. Faisons davantage confiance aux régions sur les sujets liés à l'aménagement.

S'agissant des friches, les intercommunalités n'ont pas toujours les reins suffisamment solides pour traiter ces sujets, et les régions n'ont plus forcément la compétence pour le faire. L'établissement public foncier local va s'étendre dans la région en « peau de léopard ». Nous voulons en faire un outil supplémentaire à disposition des territoires. Le sujet des friches pourrait également s'envisager au niveau interrégional : encore une fois, nous pouvons partager nos expériences.

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.

Mission d'information « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? »

Mardi 21 mai 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Audition commune autour de Mme Elodie Trauchessec, chargée des mobilités émergentes au service Transports et Mobilité (Ademe), et de M. Dominique Mignot, directeur du département Transport, Santé et Sécurité (Ifsttar)

Mme Michèle Vullien, présidente. – Mes chers collègues, madame, monsieur, l'intitulé même de notre mission d'information « la gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? » montre bien l'objet de notre table ronde d'aujourd'hui : préciser les effets environnementaux de la gratuité totale, c'est-à-dire pour tous, tout le temps et sur tout le réseau.

À l'origine, la mise en œuvre de cette forme particulière de gratuité ne répondait pas vraiment à une préoccupation environnementale. Celle-ci n'a émergé que plus tard dans les motivations des élus qui ont décidé du passage à la gratuité des transports dans leur collectivité. Mais bien que récent, cet enjeu est aujourd'hui unanimement reconnu et la congestion des villes, avec tous ses effets néfastes en termes de pollution et donc d'impact négatif sur la santé et le réchauffement climatique, est au cœur de la problématique qui nous réunit aujourd'hui.

Malheureusement, il est très difficile de se faire une idée précise du report modal de la voiture vers les transports collectifs gratuits. Les experts que nous avons déjà entendus semblaient plutôt s'accorder sur son caractère limité. S'agissant de son impact environnemental global, certains ont même évoqué une conséquence *a priori* inattendue : en facilitant les déplacements des personnes les plus éloignées des centres-villes, la gratuité des transports collectifs pourrait contribuer à l'étalement urbain, que nous essayons tous d'endiguer.

C'est pour y voir plus clair sur tous ces aspects que nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui. Je vous souhaite donc la bienvenue au nom de tous les membres de notre mission d'information.

Avant de passer la parole à Mme Élodie Trauchessec, chargée des mobilités émergentes au service Transports et Mobilité de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), puis à M. Dominique Mignot, directeur du département Transport, Santé et Sécurité de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), je vous précise que nous avons sollicité les représentants du Réseau Action Climat-France, qui ont finalement décliné notre invitation. Les calendriers de chacun sont, il est vrai, fort chargés.

Je vais maintenant laisser la parole à chacun d'entre vous pour une dizaine de minutes. Notre rapporteur, Guillaume Gontard, vous interrogera ensuite, puis ceux de nos collègues qui le souhaitent interviendront.

Madame Trauchessec, vous avez la parole.

Mme Élodie Trauchessec, chargée des mobilités émergentes au service £ Transports et Mobilité (Ademe). – Ainsi que cela a été dit, je suis animatrice des mobilités émergentes. Mes thématiques concernent les mobilités actives récemment définies dans la loi d’orientation des mobilités – vélo, marche, etc. – et les mobilités partagées. On me faisait récemment remarquer à ce propos que les transports en commun constituent une mobilité partagée.

Une trentaine de villes en France ont actuellement mis en place la gratuité totale des transports. On ne peut donc plus parler d’effets de niche. Ceci représente 176 réseaux de transport et une trentaine de collectivités. S’agit-il d’une révolution culturelle ? Faut-il l’encourager ou veiller à ne pas faire fausse route ?

Je participais, à Dunkerque, le 4 septembre dernier, aux premières rencontres des villes ayant mis en place le transport gratuit, événement annuel lancé l’année dernière pour la première fois, et qui doit être reconduit tous les ans.

J’ai eu l’occasion d’y prendre le bus, la gratuité datant du 1^{er} septembre. C’est une expérience assez agréable : vous arrivez dans une ville que vous ne connaissez pas, vous n’avez pas à vous préoccuper d’acheter des tickets, de les conserver, de faire l’appoint ou de savoir si la carte bleue est acceptée ou non.

Cela étant, cette expérience de mobilité continue sera possible demain avec le MaAS (Mobility as A Service). On pourra avoir, en payant, la même expérience sans se préoccuper du ticket, de son achat, etc.

On présente souvent la gratuité comme une mesure sociale et environnementale. Ce n’est pas systématique, loin de là ! D’ailleurs, les pionniers en la matière, comme Châteauroux, n’avaient pas du tout pensé cette mesure comme environnementale ou sociale.

Le maire actuel de Châteauroux aime à raconter que le maire qui a mis en place la gratuité était de droite et concessionnaire automobile. Son objectif n’était pas de réduire la circulation automobile, mais d’optimiser le rapport coût-efficacité de son service de transport. L’offre était auparavant très pauvre, peu utilisée et ne remplissait pas la vocation sociale qu’elle peut avoir dans une ville de cette taille.

En parallèle de cette expérience de gratuité qui remonte à 2001, Châteauroux avait également rendu gratuit le stationnement automobile et fluidifié la circulation en ville. On n’était pas dans un objectif de décongestion ou de réduction de la voiture en ville, mais dans une politique de dynamisation économique du centre-ville.

La gratuité des transports peut cependant présenter un impact environnemental intéressant si elle permet un report modal de la voiture individuelle et éventuellement des deux-roues motorisés vers les transports en commun. On aura alors un apport sur toutes les externalités négatives que l’on a autour des voitures – bruit, émissions de gaz à effet de serre, émissions polluantes, accidentalité, congestion, etc.

Or la métrique utilisée aujourd’hui est toujours basée sur le degré de remplissage des bus. Un bus rempli n’a jamais contribué à réduire le nombre des voitures ! Un bus rempli de personnes utilisant la voiture auparavant amène certes la décongestion et le report modal,

mais il prend surtout des parts modales à la marche et au vélo. En outre, les personnes qui utilisent leur véhicule continueront à y recourir.

Dans certaines villes, on a constaté que la plupart des nouveaux usagers utilisaient des lignes de bus pour des distances très courtes et les saturaient, alors qu'elles sont utiles pour des distances plus longues. On entre également dans des thématiques de lutte contre la sédentarité, etc. Pour information, un urbaniste rappelait récemment que, selon des études sur le sujet, marche et vélo peuvent assurer à eux seuls les deux tiers des déplacements dans les grandes agglomérations.

Le potentiel des mobilités actives est extrêmement important, mais mettre des personnes dans les bus n'a pas de sens si ces personnes peuvent se déplacer différemment, avec un moindre impact environnemental et un effet sanitaire intéressant.

Première conclusion : sans dire qu'il faut se prononcer contre la gratuité totale des transports publics, une politique qui ne traite que de la gratuité constitue un non-sens. Il faut donc adopter une approche systémique, globale, décourager l'usage de la voiture, établir un report modal vers les transports en commun et mettre en place une politique suffisamment ambitieuse en matière de modes actifs pour que ceux-ci demeurent attractifs – cheminements, infrastructures, stationnements, services, etc.

À titre d'exemple, la politique du vélo coûte aujourd'hui 30 fois moins cher qu'une politique de transports en commun. C'est donc aussi une question d'efficience de la dépense publique.

On a également parlé de la gratuité totale comme d'une mesure sociale. Or la plupart des réseaux disposent déjà d'une tarification sociale. Il faut toutefois la demander, et tout le monde ne sait pas qu'elle existe. Elle a donc des limites, sur lesquelles on peut sûrement travailler. Selon les retours qu'on en a, la part des usagers captifs des transports en commun gratuits n'évolue pas : les gens qui prenaient le bus auparavant continuent à l'utiliser, mais la qualité de service s'est dégradée.

Il peut donc y avoir un effet pervers : en voulant faire monter plus de personnes dans le bus, on sature certaines lignes et on dégrade la qualité de service de personnes qui n'ont pas d'autres choix que de recourir aux bus : femmes avec enfant et poussette, seniors, personnes à mobilité réduite, etc. C'est une erreur qu'ont commise beaucoup de collectivités.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – D'où tirez-vous vos exemples ?

Mme Élodie Trauchessec. – À Châteauroux certains seniors ont dit qu'ils préféreraient payer à nouveau et disposer de plus d'espace et de tranquillité pour prendre le bus.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Cela concerne-t-il uniquement les seniors ?

Mme Élodie Trauchessec. – À Dunkerque, ce sont les mères de famille avec une poussette qui ne peuvent plus prendre le bus à certaines heures, notamment en cas de pluie.

Enfin, dernier point mal anticipé par certaines collectivités qui mettent en place la gratuité, à Châteauroux notamment, on a assisté à une explosion de la fréquentation. Or l'offre de service n'avait pas été dimensionnée pour évoluer assez vite pour faire face à cette

explosion. Au final, les collectivités se privent d'une recette, doivent augmenter les investissements afin d'accroître le cadencement, voire diversifier les lignes, alors qu'elles ont moins de moyens financiers pour ce faire.

Châteauroux a réussi à faire évoluer son offre, notamment parce que le taux du versement transport n'était pas à son plafond, mais c'est un vrai défi pour ces collectivités.

En conclusion, la gratuité totale peut être une bonne idée. Dans le cas de Châteauroux, on a constaté un report modal assez intéressant de la voiture vers les transports en commun – mais Châteauroux partait d'un système de transport très faible et l'a beaucoup amélioré. Il se situe aujourd'hui dans la moyenne des autres réseaux. La gratuité totale peut donc constituer une bonne idée, mais doit être étudiée au cas par cas.

On est sûr que c'est une fausse bonne idée dans toutes les villes où les réseaux sont bien installés, en synergie avec d'autres modes de transport. C'est encore plus une aberration dans les villes où le réseau est saturé. C'est aussi une mauvaise idée dans les villes où la part modale de la voiture est déjà faible ou décroissante, grâce aux politiques qui ont été mises en place. Dans ce cas, la gratuité n'apporte rien de plus.

J'ai récemment demandé à un technicien de Nantes si la gratuité constituait un sujet pour la ville. Il m'a répondu qu'il n'avait jamais entendu quelqu'un se plaindre du prix des transports, mais plutôt de la mauvaise desserte, de la lenteur des déplacements, de l'inconfort. Le coût, notamment dans les villes où le réseau de transport est dense et fonctionnel, n'est pas un facteur limitant. Jouer sur celui-ci ne va donc pas transformer l'usage des transports en commun.

On parle beaucoup de la gratuité. Ce qui m'interpelle, c'est plutôt l'interurbain. Si on offre un service gratuit aux personnes desservies par le réseau de transport – ce qui ne concernera peut-être pas tous les administrés –, qu'en sera-t-il des habitants au-delà de la frontière administrative qui viennent sur l'agglomération ? La question de la gratuité questionne aussi la gouvernance du transport en interurbain, en inter-agglomération et l'égalité des administrés.

Je précise que la seule évaluation qui existe sur la gratuité totale est une étude de l'Ademe de 2007. Elle porte sur le cas de Châteauroux, mais recense un certain nombre de réseaux sur lesquels on trouve des tarifications au moins incitatives. Cette étude est en ligne. Je pourrais vous faire suivre le lien.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Volontiers.

M. Dominique Mignot, directeur du département Transport, Santé et Sécurité (Ifsttar). – L'Ifsttar travaille beaucoup sur les questions de transport et de report modal. Personnellement, je me suis penché il y a quelques années sur les questions de tarification sociale et de mobilité pour les personnes en difficulté et, pour une autre partie de mes activités de recherche, sur les questions de report modal.

La question qui nous anime est un peu à la frontière des deux problématiques : la gratuité constitue une mesure découlant essentiellement de la tarification sociale, et ce sont des raisons environnementales qui soulèvent la question de leur efficacité. Ces deux notions sont assez indissociables.

On l'a dit, un trop grand recours aux transports en commun gratuits entraîne une dégradation du service ou un sous-investissement. On ne peut traiter la question de la gratuité uniquement sous l'angle de l'environnement sans la dissocier de l'aspect social.

À la fin des années 2000, selon une étude que nous avons réalisée, ce qui manquait le plus, c'étaient des abonnements gratuits ou à tarif réduit permettant de répondre aux besoins de la population en difficulté financière.

Les équipes qui avaient travaillé sur la question avaient identifié un besoin d'abonnement soit gratuit, soit à tarif réduit, permettant à la fois de faire les courses, de transporter les enfants, de chercher de l'emploi.

En fait, la gratuité pouvait être interprétée comme la première étape d'un ensemble de mesures tarifaires progressives allant jusqu'au plein tarif en fonction des revenus, du statut, etc.

L'application de ce type de tarification peut poser des problèmes et suppose d'agir en lien avec les services sociaux. Cela fonctionne dans un certain nombre de villes.

Le besoin de gratuité correspond à une vraie attente d'une partie de la population qui n'a pas les moyens d'accéder aux transports. La gratuité permet donc, à un moment donné, de revenir dans la vie sociale et d'accéder à l'emploi.

S'agissant du report modal, on s'appuie généralement sur un concept qui plaît beaucoup aux économistes, celui de coût généralisé qui représente, pour un déplacement, la somme du coût monétaire auquel on ajoute le temps passé, multiplié par une valeur du temps.

Cela revient à prendre en compte à la fois le coût du transport, mais aussi le temps, dont on sait bien qu'il constitue un élément sensible.

Le terme le plus important et le plus sensible pour orienter le choix du transport n'est pas le coût monétaire – qui ne représente qu'une petite partie du coût généralisé de transport –, mais le temps et sa valorisation, même s'il existe beaucoup de limites à cette analyse, dans laquelle, par exemple, on ne tient pas compte du confort.

La plupart des grandes villes – dont Paris – s'appuient sur cette analyse. Même si on annule le coût monétaire, cela ne va pas révolutionner les arbitrages de la plupart des usagers, qui choisiront leur mode de transport en fonction de la rapidité ou de motifs particuliers.

La question du motif est extrêmement importante. Certains travaux réalisés il y a quelques années ont montré que même si un transport collectif est pertinent et performant en termes de temps, le fait d'avoir des enfants à emmener à l'école, de faire de l'accompagnement ou de s'arrêter pour faire des courses amène un certain nombre de personnes à continuer à recourir à la voiture.

Quels sont les arguments qui pourraient contribuer à défendre la gratuité pour des raisons environnementales ? Le premier est de considérer que beaucoup de personnes vont choisir les transports collectifs. Je suis assez dubitatif quant à ce type de changement de comportement. À l'inverse, pour les personnes ayant le moyen de payer leur ticket, qu'est-ce qui justifie de ne pas le faire ?

Je suis convaincu de l'intérêt de la gratuité, pour des raisons sociales, comme première étape d'un dispositif de tarification sociale, mais pourquoi donnerait-on gratuitement accès aux transports collectifs à quelqu'un qui est prêt à utiliser spontanément sa voiture ? Ceci apparaît un peu contradictoire.

Selon moi, l'un des risques de la gratuité est de supprimer une partie des recettes. Certains réseaux sont déjà au taux maximum du versement transport et, même si la part des recettes issue de la tarification est assez faible, elle génère un bénéfice de quelques dizaines voire centaines de millions d'euros qui permet de développer le réseau de transports collectifs.

Le risque est que la gratuité se fasse « au détriment » d'une politique de développement du réseau. Je n'ai toutefois pas d'éléments d'évaluation sur cette question.

La gratuité pour tous va donc, selon moi, à l'encontre d'une véritable politique volontariste de développement des transports publics et d'une tarification sociale la plus redistributive possible.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le périmètre de la mission, qui est un choix du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), concerne la notion de gratuité des transports au sens large, voire de gratuité partielle.

Une trentaine de collectivités sont passées à la gratuité. Ce n'est donc plus anecdotique mais un sujet prégnant dans la plupart des collectivités à l'approche des municipales. Il nous paraissait important d'y réfléchir au-delà des avis tranchés qui peuvent s'exprimer ici ou là.

La gratuité constitue selon moi un outil. Il faut qu'elle ait une utilité sociale et environnementale : le fait d'y recourir va-t-il permettre un report modal et de réduire l'utilisation des voitures ?

Avez-vous connaissance d'études autres que celles de l'Ademe en 2007 ? On dispose en effet de très peu d'éléments concrets à ce sujet. On entend souvent dire que la gratuité entraîne un report modal des personnes qui utilisent un vélo et des piétons, mais je n'ai jamais lu d'enquête détaillée à ce sujet. On a souvent l'impression qu'il s'agit d'un ressenti.

D'un autre côté, si le forfait Navigo peut presque donner un sentiment de gratuité des transports, il peut aussi permettre, à l'inverse, selon moi, de recourir à la marche ou au vélo, puisque l'utilisateur a à tout moment le choix de reprendre les transports collectifs.

Il existe aussi des éléments contradictoires. On peut estimer – vous l'avez dit – que la gratuité n'a pas grand effet sur le comportement des individus : quelqu'un qui utilise sa voiture ne va pas forcément changer ses habitudes pour des raisons de gratuité. D'un autre côté, on prétend que la gratuité peut surcharger les réseaux.

Il me semble que c'est avant tout une question de financement. Si les usagers n'acquittent plus leur part, ceci entraîne un manque à gagner qui se reporte sur les investissements et donc sur l'offre de services.

Avez-vous une réflexion à ce sujet ? Certaines communes peuvent en effet envisager la gratuité grâce à la recette procurée par le versement transport, alors que d'autres ne peuvent moins.

Enfin, au-delà de la gratuité, la facilité d'accès peut permettre de passer du vélo au bus, au métro ou au train sans avoir à se poser de questions. Ces deux arguments ne sont-ils pas complémentaires ?

Mme Élodie Trauchessec. – L'étude de l'Ademe concerne un programme de recherche sur les transports qui remonte à 2007. Au-delà du seul cas de Châteauroux, elle portait sur soixante-seize réseaux, dont plusieurs ont mis en place la gratuité.

Châteauroux est l'exemple dont on aime parler parce qu'il est assez incroyable : plus de 200 % d'augmentation de la fréquentation des bus constitue une réussite, mais à Vitré, le passage à la gratuité n'a absolument rien changé, pour la simple et bonne raison que la qualité de service était au départ insuffisante.

Il existe d'autres exemples avec des résultats positifs moins impressionnants que ceux de Châteauroux.

M. Dominique Mignot. – La gratuité pousse-t-elle à automatiquement prendre le bus ? J'ai travaillé sur la tarification de réseaux comme Nantes, qui appliquent la gratuité sous certaines conditions, ou Lyon, qui applique un tarif très social, dans les deux cas sous conditions de revenus et de statut. On s'est rendu compte que seule la moitié des bénéficiaires potentiels, au mieux, réclamaient l'abonnement auquel ils avaient droit.

Ce n'est donc pas parce qu'on instaure la gratuité que toute la population va recourir automatiquement aux transports collectifs, pour plusieurs raisons : les personnes peuvent ignorer qu'elles y ont droit ; par ailleurs, cela ne correspond pas forcément aux besoins pour des raisons de vitesse, de temps, de motifs de déplacement, etc.

Mme Élodie Trauchessec. – Une étude a été lancée concernant Dunkerque à propos des mécanismes mis en œuvre en interne par l'opérateur ou la collectivité pour passer d'un service payant à un service gratuit, ce qui constitue en quelque sorte une révolution culturelle.

Ce qui nous intéresse, ce n'est pas tant l'exemple de la gratuité totale que la façon dont on transforme les manières de travailler et de penser des milieux professionnels pour aller vers des mesures de transition écologique.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Nous nous rendons prochainement à Dunkerque. Nous avons beaucoup de questions à poser aux responsables de la collectivité.

M. Dominique Mignot. – La gratuité pose la question du financement des transports collectifs. Quelles autres sources peut-on trouver ? Certaines villes se posent la question du péage urbain. Cela a été fait dans un certain nombre de pays. On a imaginé une sorte de vignette d'accès au réseau payée par tous les contribuables. Cette vignette donnerait accès à la fois au réseau de transports publics et au centre-ville. Elle pourrait être couplée à une logique de tarification sociale, les personnes à faibles revenus pouvant payer moins que les autres.

C'est une idée de tarification, mais qui n'est pas appelée à remplacer le versement transport. Comment jouer sur le report modal ? Plus que la gratuité, cela relève du stationnement.

J'aurai par ailleurs une proposition assez provocante à vous faire tout à l'heure, si vous le permettez...

Mme Élodie Trauchessec. – Quelle expérience similaire peut-on proposer pour donner le sentiment de liberté que procure la gratuité ? L'Ademe travaille en ce moment sur le traceur individuel de mobilité et le compte mobilité.

Le traceur de mobilité part du principe que nous sommes tracés en permanence via nos téléphones portables. Les GAFAM récupèrent ces données et connaissent nos traces de mobilité : où est-on allé, quand, à quelle vitesse ? Il est possible que l'individu se réapproprie ces données et les vende ou en fasse ce que bon lui semble.

Certains acteurs internationaux travaillent notamment sur un accès aux transports en commun qui se ferait directement par traçage avec le téléphone. Je n'ai plus besoin de billet. Mon téléphone détecte que je prends le bus, le tramway, le métro, le taxi, le train et facture à l'usage, *ex post*, en fonction des traces récupérées. Cela nécessite un certain équipement, une certaine infrastructure de réseau, mais cela se développe.

L'inconvénient des traces de mobilité vient de ce qu'elles sont aujourd'hui la propriété des GAFAM, qui les revendent très cher aux collectivités, alors que cette information de base appartient à celui qui la produit. Si demain je produis mes propres traces, je peux les mettre à disposition de la collectivité et les inscrire dans l'offre de transport, en interface avec la billettique. Il s'agit d'une réappropriation des données de mobilité.

Mme Michèle Vullien, présidente. – À Lyon, on essaye de mettre en place un tel système depuis plus de vingt ans. C'est un peu un serpent de mer. On n'avait pas jusqu'à présent les outils numériques adaptés. L'expérimentation que nous menons actuellement à Lyon est déjà obsolète, puisqu'il s'agit d'une carte, encore que tout le monde ne possède pas un téléphone portable. Il faudra prendre garde à ne pas créer d'inégalités entre ceux qui disposent de tous les outils, et qui savent les manier, et les autres, comme les personnes les plus fragiles.

La complexité vient également de l'ensemble des flux et du partage des déficits entre les différents services – transports publics, musées, bibliothèques, cinémas, matches, etc.

C'est une réflexion d'ensemble sur la facilité. Je suis très attachée aux tarifs sociaux qu'on a développés à Lyon. La question est de savoir si c'est à l'autorité organisatrice de prendre les tarifs sociaux en charge ou au conseil départemental...

M. Olivier Jacquin. – Je me demande si la gratuité est bien appréhendée. À chaque fois que l'on reçoit des techniciens, ils répondent du point de vue technique et du point de vue de la congestion. Or la question politique est assez fondamentale : les mobilités sont-elles devenues une nécessité du quotidien ? Certains le disent. Si elles constituent un service public universel, la question de leur gratuité se pose en effet.

Face à la congestion et aux flux saturés, je ne vois pas d'autre solution que d'utiliser des signaux incitatifs, qui peuvent être financiers. Dans l'hypothèse de la gratuité, des incitations positives pourraient-elles permettre, à terme, de réguler la congestion, comme le péage inversé de Lille, par exemple ?

Un deuxième point important réside dans le problème du non-recours en cas de tarification sociale. Beaucoup d'intervenants conseillent, si l'on ne veut pas de la gratuité, de

prévoir une tarification solidaire élaborée. Les nouvelles techniques de billettique peuvent-elles permettre de baisser substantiellement le non-recours ?

Par ailleurs, les forfaits comme le forfait Navigo ou le forfait SNCF nous mettent déjà en situation de ne plus payer à l'usage du tout et de raisonner comme si on était en situation de gratuité. Des études ont-elles été faites sur les comportements ?

Enfin, vous avez parlé du traceur de mobilité mais vous n'avez pas expliqué le compte mobilité.

Mme Élodie Trauchessec. – Il s'agit d'une sorte de compte épargne qui permet d'accéder aux différentes solutions de mobilité sur un territoire donné. Cela peut se faire sans traceur de mobilité dans un premier temps mais, à terme, les deux ont vocation à être complémentaires pour offrir une utilisation sans interruption.

Nous pourrions vous transmettre des éléments sur ces deux solutions.

Mme Michèle Vullien, présidente. – C'est en effet intéressant.

Mme Françoise Ramond. – Qu'en est-il de votre réflexion sur les territoires ruraux ? On a beaucoup parlé des villes, mais ces territoires ont aussi terriblement besoin de mobilité.

M. Didier Rambaud. – Je suis toujours réservé à propos de l'idée de gratuité. Si cela a pour objectif de « faire riper » un certain nombre d'usagers qui utilisaient la marche ou le vélo, on n'a rien gagné. En outre, il va falloir proposer d'autres offres, et l'on sait très bien que cela revient à augmenter le déficit pour les autorités organisatrices.

En second lieu, vous avez dit qu'on pourrait régler les déplacements en agglomération rien qu'avec la marche et le vélo à hauteur des deux tiers. Pouvez-vous être plus précise ?

Enfin, *quid* des territoires périphériques ? On risque en effet de créer une nouvelle catégorie de « gilets jaunes ». Qui va payer ? Ce ne sont pas les collectivités des territoires périphériques qui auront la capacité de financer la gratuité.

M. Dominique Mignot. – Les territoires périphériques de grande banlieue ou ruraux sont des territoires qui ne sont généralement pas bien desservis par les transports collectifs. On ne saurait de toute façon pas le faire. Les transports collectifs fonctionnent bien quand on peut faire de la masse. Dans le cas contraire, il s'agit d'expérimentations de navettes, etc.

Je vais en profiter pour lancer un pavé dans la mare, mais cela répond en partie à la question...

En travaillant sur les questions de tarification sociale, on avait clairement mis en évidence que l'inégalité principale en matière de mobilité des Français résidait dans l'accès à la voiture. Dès lors que riches ou pauvres possèdent une voiture, les pratiques de mobilité du quotidien sont identiques à peu de chose près. J'avais écrit à l'époque – et je le pense toujours – que si l'on voulait réduire les inégalités, il fallait aider les personnes les plus en difficulté à accéder à la voiture.

Ce n'est pour moi absolument pas contradictoire avec une politique de maîtrise de la voiture. Dans les espaces ruraux ou en grande banlieue, ce n'est pas le fait d'utiliser la voiture qui va contribuer à la pollution : on est sur des enjeux environnementaux dès que l'on est sur une concentration très forte, notamment dans les espaces urbains ou les grands corridors.

On pourrait donc à la fois permettre à certains d'accéder à la voiture et réguler l'ensemble en jouant sur ces espaces centraux et ces corridors. Cela suppose des politiques volontaristes en matière d'accès aux centres et à certains corridors, de développer des parkings relais, mais cela implique surtout d'aider l'achat des véhicules particuliers parce qu'on ne saura pas trouver de meilleure solution dans les espaces peu denses.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Il y a un article à ce sujet dans *Les Échos* d'aujourd'hui : le Gouvernement étudie la mise en place d'un dispositif d'aide à l'acquisition d'un véhicule pour les ménages à faibles revenus.

M. Dominique Mignot. – J'avais à l'époque fait évaluer ma proposition par un jeune collègue dans le cadre de sa thèse. À partir du cas de Lyon, j'avais fait comparer le coût de prise en charge d'une voiture et de deux ou trois ans de plein d'essence pour les personnes en grande difficulté financière – premier ou second décile de revenus. En termes de volume financier, ce n'était guère plus que le plan d'investissement du réseau lyonnais.

Cela a donc un coût, mais qui n'est pas démesuré par rapport aux dépenses des réseaux de transport public.

M. Didier Mandelli. – On a intégré dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) un certain nombre de choses comme la collectivisation des données et le transport solidaire. Je rappelle qu'on a en premier lieu considéré la marche et le vélo comme des indicateurs forts.

L'objet de cette mission d'information porte sur la gratuité des transports collectifs. Je voudrais que l'on s'ôte de l'esprit l'idée que le transport collectif ne concerne que le bus et le train. On devrait également pouvoir, grâce aux dispositions qui devraient être intégrées dans la LOM, réaliser du transport collectif dans des véhicules de trois ou quatre places. Cela change l'approche de la notion de transports collectifs, en particulier en milieu rural. La gratuité pourrait donc également être jugée à l'aune de ces moyens.

Mme Michèle Vullien, présidente. – L'Assemblée nationale vient de faire supprimer la possibilité d'instituer un versement mobilité à taux minoré de 0,3 % même en l'absence de services réguliers de transport !

M. Didier Mandelli. – Il faudra de toute façon trouver des financements.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La question des territoires ruraux ou périurbains est un vrai sujet. Le décalage existe déjà en l'absence de solution sur des territoires ruraux ou très ruraux. Des expériences sont toutefois menées en lien avec la gratuité. Une commune rurale de 1 000 habitants est ainsi en train de réfléchir à la mise en place de l'autopartage. D'autres collectivités mettent également à disposition gratuite des vélos à assistance électrique (VAE).

Mme Élodie Trauchessec. – On parle de transports collectifs, mais on devrait plutôt parler de transports partagés si l'on veut inclure ces notions d'autopartage et de covoiturage. Nous discutons beaucoup avec les opérateurs privés du covoiturage, qui sont en

train de se positionner sur le « court-voiturage », le covoiturage sur courtes distances, dont le plus connu est BlaBlaCar, qui est d'ailleurs parti dans ce domaine avec un train de retard, mais qui essaie de se rattraper. La stratégie de ces acteurs est bien de commencer par la gratuité.

Sur BlaBlaLines, pendant de BlaBlaCar pour le court-voiturage, le covoiturage sur courte distance est gratuit pour les covoiturés. Le conducteur reçoit une incitation financière pour partager les places de sa voiture. Pour l'instant, le passager ne paye rien. BlaBlaCar fait le pari de développer ces usages en finançant cette incitation sur fonds propres, partant du principe qu'une fois la pratique établie, les usagers ne refuseront pas à payer un ou deux euros. De la même manière, au début du covoiturage longue distance, on est parti d'une démarche gratuite pour aller vers quelque chose de payant. Aujourd'hui, la qualité de service est telle que les usagers acceptent de payer.

La seule solution que l'on voit aujourd'hui pour le périurbain et le rural repose sur le covoiturage, avec la structuration de lignes. Beaucoup d'expérimentations sont en train d'émerger. On espère que cela fera « boule de neige ».

M. Dominique Mignot. – Je pense qu'il faudra l'évaluer. Je ne suis pas sûr que cela résorbe le nombre de personnes en difficulté.

Mme Élodie Trauchessec. – Ce qui me gêne avec la gratuité totale, c'est le fait qu'elle prive l'autorité organisatrice de la mobilité d'un outil assez extraordinaire : la tarification.

En période de saturation ou de creux, l'outil que constitue la tarification permet d'orienter la demande de transport. Il existe ainsi des plages horaires gratuites pour inciter les usagers à recourir aux transports collectifs durant ces périodes.

Dans certaines villes chinoises, les transports en commun sont systématiquement gratuits le matin entre 7 heures et 9 heures, afin d'inciter les travailleurs à les utiliser. On pourrait faire de même.

À Londres, le fonctionnement est inverse et les tarifs sont plus chers durant les heures de pointe pour détourner les touristes des transports collectifs durant cette période. La tarification est un vrai outil de gestion des flux.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Vous avez raison. Cela permet de désengorger les réseaux, mais le réseau périurbain ou rural ne connaît pas du tout les mêmes problématiques de congestion. Or ce sont ces populations qui ont besoin d'être aidées.

Sur la ligne SNCF Villefranche-sur-Saône – Vienne, nous avons proposé des trains toutes les quinze minutes aux heures de pointe, assortis d'un système de navettes appelé Réseau express de l'agglomération lyonnaise (REAL) pour les populations des zones rurales. Cette solution n'a toutefois pas connu le succès escompté. Les usagers sont contents de savoir que cela existe, mais ne l'utilisent pas forcément.

Dans ma commune, j'ai mis en place une navette dont je savais qu'elle n'allait pas forcément fonctionner, malgré les pétitions qui réclamaient sa mise en service. Un an après, les communes qui tentent l'expérience appellent au secours, car elles participent pour moitié à l'expérimentation.

Il ne faut cependant jamais se priver d'une expérimentation. Certaines solutions peuvent prendre dans certains endroits et moins bien dans d'autres. Il ne faut pas adopter une solution uniforme pour tout le monde.

M. Frédéric Marchand. – La question de la gratuité totale des transports commence à être agitée un peu partout, avec des réponses qui diffèrent selon des territoires.

Vous affirmez, madame, que la gratuité ne peut être envisagée que si elle entre dans le cadre d'une politique d'ensemble. Je partage ce point de vue.

On prétend que le péage inversé est à Lille ce que Léonard de Vinci était à la Renaissance. Je trouve personnellement que le péage inversé dans la métropole européenne de Lille (MEL) est une aberration sans nom ! Il doit en effet, selon moi, résulter d'une politique d'ensemble en matière de transports.

Vous dites aussi que les collectivités, comme Dunkerque, vont s'emparer du problème de la gratuité. *Quid* de tout ce qu'il y a autour ? Il existe en outre une difficulté transfrontalière pour les collectivités qui partagent la frontière avec la Belgique, comme Lille.

Je crois qu'il n'existe pas de réponse toute faite à la question de la gratuité. Tout est fonction des territoires, des aspirations et des politiques d'ensemble. C'est cette logique qui m'a particulièrement intéressé et qui peut constituer un élément de réponse.

Mme Mireille Jouve. – La gratuité des transports collectifs constitue vraiment un enjeu des prochaines municipales. La présidente de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et du département, Martine Vassal, a lancé ces jours-ci une étude pour se positionner par rapport à l'éventuelle mise en place d'une gratuité, sachant que le territoire d'Aubagne l'applique déjà.

On parle beaucoup des villes, mais les habitants des territoires très ruraux sont bien souvent obligés de prendre leur voiture pour aller jusqu'à un arrêt de bus ou à une gare ou utilisent leur véhicule pour éviter les changements. Il me semble donc qu'il faut jouer sur la complémentarité des différents types de transports.

Dans le territoire du pays d'Aix, des parcs relais ont été mis en place autour de la ville. Les usagers peuvent y laisser leur véhicule. Cela fonctionne plutôt bien. Pour 2 euros la journée, tous les passagers du véhicule peuvent emprunter une navette pour aller en centre-ville. Un mode de transport à la demande a également été mis en place. C'est un peu cher, mais cela permet de prendre en charge des personnes au plus près de chez elles, qui peuvent ensuite, avec un billet commun, emprunter le bus, le train, etc.

Mme Élodie Trauchessec. – Cela soulève une question : si une collectivité met en place la gratuité des transports en commun, les parcs relais et les solutions de covoiturage peuvent-ils devenir gratuits ? Comment assurer l'égalité des administrés ?

Mme Mireille Jouve. – Ce sont les questions que se pose la métropole d'Aix-Marseille-Provence, tous les territoires n'étant pas arrivés au même point de fonctionnement. Cela soulève le problème de l'égalité de tous les citoyens en matière de transports collectifs, que la métropole est censée organiser. Or tous les territoires sont différents. On compte même des villages de quelques centaines d'habitants. Dans ces conditions, il est difficile d'assurer l'égalité de tous dans le domaine de transports en commun.

M. Dominique Mignot. – Vous évoquez l'importance de la cohérence des politiques. Si on améliore un axe de transport public en même temps que les conditions de circulation des voitures, on ne gagne rien. C'est ce qu'on a souvent fait au niveau interurbain ou urbain.

Toutes ces mesures devraient donc s'accompagner d'une réflexion d'ensemble qui n'est pas toujours facile.

Mme Élodie Trauchessec. – Tous les retours d'expérience montrent qu'on ne peut revenir en arrière vis-à-vis des électeurs une fois qu'on a institué la gratuité des transports en commun. C'est une mesure très électoraliste qui a permis à beaucoup municipales de remporter les élections.

Maintenir une certaine qualité de service peut représenter un investissement important et constituer un piège pour une collectivité.

M. Jean-Marie Mizzon. – Chaque échéance électorale a sa gratuité – taxe d'habitation, transports en commun !

Si la gratuité des transports collectifs devait se généraliser en milieu urbain, elle instaurerait dans le pays une dualité encore plus forte que celle qui prévaut aujourd'hui, ce qui amènera certainement le milieu rural à vivre la situation plus difficilement encore.

Pourquoi ne pas réfléchir à une autre solution : les grandes villes pouvant se passer de l'argent tiré des recettes commerciales, on pourrait imaginer une forme de péréquation pour proposer, au nom de la solidarité, une répartition plus généreuse et plus solidaire avec le monde rural. Ce serait une manière plus constructive de faire évoluer le sujet car, ne l'oublions pas, la question de la gratuité des transports en milieu rural ne se pose pas en tant que telle parce qu'il n'y existe pas de transport collectif.

Mme Élodie Trauchessec. – À l'exception de Dunkerque, toutes les villes qui ont mis en place la gratuité sont des villes de moins de 100 000 habitants. Il s'agit de petites agglomérations.

Il existe une dichotomie assez importante en termes de densité du réseau et de poids des recettes dans le budget de fonctionnement. Lyon est, je crois, à 40 %...

Mme Michèle Vullien, présidente. – Sans compter les investissements, on est à 60 %.

Mme Élodie Trauchessec. – Pour Lyon, mettre en place la gratuité reviendrait donc à renoncer à 60 % du budget de fonctionnement actuel, ce qui est conséquent. À Châteauroux, on était à 12 % ou 14 %.

Dans ce cas, la gratuité ne représentait pas un gros renoncement et payer un peu plus cher pour avoir des bus un peu plus pleins se justifiait. Dans les grandes agglomérations, on voit mal comment cela pourrait arriver, d'autant que les réseaux sont proches de la saturation. Les exemples concernent des villes dont les réseaux sont moins denses, moins fréquentés, très loin de la saturation, et pour lesquels la gratuité ne constitue pas une perte de recettes très forte.

Je n'ai pas de solution pour le secteur rural, mais je rejoins ce que vous disiez à propos du fait que cela renforcerait les clivages actuels et les mouvements sociaux que l'on a connus – et qu'on connaît encore.

M. Dominique Mignot. – Dans les petits réseaux, c'est le versement transport qui permet de payer, ce qui n'est pas du tout le cas dans les grandes villes. C'est très simple.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je suis sur un territoire rural, à 60 kilomètres de Grenoble. À part la voiture individuelle et quelques aménagements comme l'autopartage, il n'y aura jamais de transport en commun et on connaîtra toujours la même différence de fonctionnement. Cependant, si elle existait, les habitants de ma commune qui travaillent dans l'agglomération de Grenoble profiteraient de la gratuité pour se rendre à leur travail. La coupure n'est donc pas si nette.

Mme Michèle Vullien, présidente. – C'est tout le problème du rabattement sur des lignes fiables et qualifiées de fortes. Dans le nord Isère, les usagers se garent près d'un transport collectif après avoir passé le péage à deux et partagé les frais, puis utilisent le réseau urbain. C'est une forme d'organisation à mettre en place. Les élus doivent y être attentifs, mais ceci n'est pas reproductible partout et nécessite un travail énorme.

M. Dominique Mignot. – Il est difficile de démontrer qu'un modèle de ville fonctionne mieux qu'un autre. Parvenir à organiser l'étalement urbain grâce à des pôles bien reliés par les transports collectifs et avec du rabattement est une solution qui n'est pas contradictoire. Autant l'organiser au mieux.

Certains travaux sur le polycentrisme organisé allient des politiques fines de desserte des territoires ruraux et péri-urbains et du rabattement sur des lignes fortes sur des axes principaux.

Mme Élodie Trauchessec. – Le rayon de pertinence du vélo représente trois à quatre kilomètres, soit une quinzaine de minutes. Avec le VAE, on peut monter jusqu'à huit ou neuf kilomètres, soit l'intégralité des déplacements en milieu urbain.

Cette solution permet donc de couvrir la majorité des besoins de déplacements intra-urbains. Or une majorité de déplacements d'un ou deux kilomètres se font aujourd'hui encore en voiture. Le travail doit donc porter sur l'abandon de la voiture au profit d'autres modes.

Enfin, certains départements mettent en place un service de cars express pour desservir des villages ou des villes intermédiaires afin de réaliser du rabattement vers les métropoles. Ainsi, à Nantes, le rabattement par car est gratuit, me semble-t-il. Il permet quoi qu'il en soit un report modal assez significatif. Les trajets sont assez courts et les cars LILA confortables. Ils permettent de desservir des milieux interurbains. C'est une vraie réussite de désengorgement pour Nantes – sans voie réservée.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Merci à chacun d'entre vous, ainsi qu'au groupe à l'origine de cette mission, ce qui nous permet finalement de pouvoir discuter les uns avec les autres.

La réunion est close à 14 heures 55.

Mardi 28 mai 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Audition de MM. Édouard Hénaut, directeur général France, et Laurent Mazille, directeur des relations institutionnelles, de Transdev Group

Mme Michèle Vullien, présidente. – Nos collègues du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) ont demandé une mission d'information sur la gratuité des transports collectifs. M. Guillaume Gontard, membre de ce groupe, en est le rapporteur. La gratuité des transports collectifs est-elle une fausse bonne idée, ou bien faut-il au contraire la promouvoir, sachant que quelques réseaux ont d'ores et déjà choisi la gratuité ? De nombreuses questions se posent : s'agirait-il d'une gratuité totale ou partielle ? À quel moment la mettre en place ? Pour quel type de clientèle ? Nous sommes amenés à auditionner des experts de la question, dont vous faites partie. Transdev est en effet un opérateur de réseaux de transports publics réputé pour sa qualité.

M. Édouard Hénaut, directeur général France de Transdev. – De quoi parle-t-on quand on parle de gratuité ? Le service des transports publics a un coût pour la collectivité. On l'estime aujourd'hui à 20 milliards d'euros par an, avec un versement transport de l'ordre de 7,5 milliards d'euros. En moyenne, les usagers financent 25 % du coût des transports collectifs. Le versement transport représente un peu plus de 40 % du financement. Le reste est payé par la fiscalité locale, donc par les contribuables et le budget des collectivités territoriales. Une gratuité totale, pour tous, représente un budget minimal supplémentaire de 25 % de 20 milliards d'euros, soit 5 milliards d'euros. Pour l'Ile-de-France, par exemple, le coût du transport public est estimé à 10 milliards d'euros. La participation de l'utilisateur représente 28 % des recettes par rapport aux dépenses, dont 35 millions de touristes qui prennent pour la plupart des billets payants. Globalement, 2,8 milliards d'euros sont financés par les recettes d'exploitation.

Pour la métropole du Grand Lyon, c'est 800 millions d'euros de budget annuel de fonctionnement, 25% des recettes sont payées par les usagers, soit 245 millions d'euros de recettes.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Les chiffres pour Lyon sont beaucoup plus élevés. La participation des usagers représente 60 % des frais de fonctionnement, ce qui est un niveau très haut, et que l'on ne retrouve nulle part ailleurs en France.

M. Édouard Hénaut. – La gratuité dont nous parlons n'est pas celle des transports, mais de l'usage des transports. Permettez-moi avant toute chose de dresser le panorama de la mobilité.

L'évolution des mobilités concerne tous les territoires, du plus dense au moins dense. La mobilité du quotidien représente plus de 80 % des mobilités inférieures à 80 km. En outre, il est important de se projeter sur les évolutions démographiques. La ministre des transports, ce matin, a évoqué une augmentation de 7 millions d'habitants dans les trente ans à venir en France. Enfin, il faut prendre en compte la nécessaire transition énergétique, dont on a mesuré l'importance lors du vote aux élections européennes, avec un remplacement significatif voire total des véhicules thermiques par des véhicules zéro émission – l'électricité

et à terme l'hydrogène. On peut rajouter les effets d'entraînement de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Enfin, il faut prendre en compte la digitalisation, via des plateformes et des partenariats, pour augmenter l'approche et l'offre de services sur le territoire. L'exemple du MaaS (« *mobility as a Service* ») – qui est une plateforme digitale – permet de prendre en compte l'ensemble des services de mobilité. Ce type d'outil existe à Mulhouse avec le « compte mobilité ». L'expérience la plus aboutie en France verra le jour en septembre à Saint-Etienne : l'utilisateur pourra prendre n'importe quel type de transport jusqu'au parking, au vélo, au covoiturage et avoir, à la fin du mois, une facturation mensuelle de la mobilité consommée. Ces évolutions vont continuer à développer des demandes et des besoins en termes de mobilité.

Transdev, avec sa filiale Cityway, est à la pointe en matière de MaaS. Notre entreprise milite également dans le cadre de la LOM pour que l'accès aux données et aux canaux de vente se fasse au bénéfice des autorités organisatrices de la mobilité qui pourront les réutiliser. Nous ne pourrions pas améliorer la situation de l'ensemble des territoires, s'il n'y a pas une approche systémique de la mobilité.

Rajoutons l'augmentation des transports à la demande pour amplifier les services dans les zones peu denses, en particulier les territoires semi-ruraux et ruraux. Enfin, je rajouterai le développement des bus à haut niveau de services (BHNS), qui permettraient d'avoir des pénétrantes permettant de faciliter l'accès à la vie culturelle, à la vie sociale, entre les zones moins denses, les zones périurbaines et les zones urbaines. On peut également évoquer les projets existants de développement de tramways et de téléphériques. Ces services entraînent un accroissement de la fréquentation, mais pas systématiquement une augmentation des recettes, car de nombreux bénéficiaires sont déjà des abonnés, majorant ainsi la contribution des collectivités.

La mobilité de demain peut se résumer ainsi : plus de services, plus d'investissement, et donc des budgets plus importants assumés par les collectivités avec un versement transport qui atteint souvent le plafond légal. D'ailleurs, il faut rappeler que le versement transport est un impôt dit de « production », il fait souvent l'objet d'une contestation de la part des entreprises.

Des exemples de gratuité existent déjà en France dans de nombreuses collectivités territoriales, car la tarification relève des autorités organisatrices de la mobilité. Elle est décidée au bénéfice de certaines catégories de la population : les seniors, les jeunes, les demandeurs d'emplois, les allocataires du revenu de solidarité active (RSA), les familles. On a pu constater que la gratuité pour tous a plutôt été mise en œuvre dans des réseaux où le ratio recettes/dépenses est faible, de l'ordre de 10 à 15 %, avec un versement transport important et déjà au plafond.

La vocation de Transdev est d'accompagner les collectivités territoriales dans leur vision et leurs choix en matière de politiques publiques. Lorsqu'une collectivité décide de mettre en place la gratuité pour tous, comme à Niort ou à Dunkerque, réseaux dans lesquels nous opérons, nous nous devons d'être force de propositions pour permettre à la collectivité d'atteindre ses objectifs. Ils peuvent être très différents en fonction de la taille de la collectivité, de son territoire, de sa complexité territoriale, de ses caractéristiques de population, de l'attractivité déjà existante de son centre-ville, et des enjeux en termes d'accessibilité aux services publics, à l'emploi, à la culture et à la vie sociale. Voici nos constats : oui, l'usage gratuit pour tous les transports permet d'augmenter la fréquentation. C'est indéniable. À Dunkerque, la fréquentation a augmenté de 50 %.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Nous allons d'ailleurs nous rendre sur place prochainement.

M. Édouard Hénaut. – La gratuité permet également de revitaliser et de rendre plus attractif un centre-ville modulo une offre commerciale adaptée. S'il n'y a pas de service, d'attractivité de l'offre commerciale, vous n'atteignez pas votre objectif.

En revanche, il n'y a pas d'effet choc de report modal depuis l'automobile. Peu de données existent, mais c'est ce que nous constatons sur nos réseaux. Nous constatons même que l'augmentation de fréquentation peut se faire au détriment des modes doux : les utilisateurs de vélo, ceux qui marchent entre deux et trois stations, arrêtent et utilisent l'équipement mis à disposition. C'est moins bon pour la santé, mais cela fait une fréquentation virtuelle de personnes qui n'auraient pas pris les transports collectifs et qui auraient laissé de la place supplémentaire à ceux qui pourraient en avoir vraiment besoin.

La gratuité est une solution radicale au profit des personnes ayant un faible revenu. Mais, faut-il aller vers la gratuité pour tous ? L'égalité financière ne veut pas dire l'égalité d'accès. Cela dépend de l'offre disponible : les territoires sont-ils desservis ou non ? La gratuité peut permettre de lever un certain frein à la mobilité. L'usage gratuit conduit partiellement à donner plus d'autonomie, mais cette mobilité est inclusive et dépasse la question économique : existe-t-il des transports adaptés, à la séniorité et au handicap ?

La gratuité de l'usage est un choix politique qui relève de la compétence de l'autorité organisatrice de la mobilité. Nous autres, opérateurs, sommes là pour l'accompagner. Il y a déjà une gratuité appliquée au bénéfice de certaines populations. On pourrait imaginer des tarifs spécifiques lors d'événements culturels ou sportifs, de la gratuité temporaire. De manière générale, la gratuité existe aujourd'hui bien plus largement que l'on ne l'imagine.

La croissance de l'offre de services est inéluctable pour affronter les enjeux de demain, comme la croissance de la population. Une meilleure desserte des territoires par les autorités organisatrices de la mobilité est nécessaire. La LOM amplifie cette logique, dans un contexte où 29 % des territoires ne sont, pour le moment, pas du tout desservis par des autorités organisatrices de la mobilité.

Nous faisons face à des défis en termes de mobilité : un meilleur accès à l'emploi, la transformation vers des solutions zéro émission : cela va conduire à un accroissement des offres de services. Mais, cela nécessite des financements qui doivent être pérennes pour permettre une véritable transformation des usages. Or, la LOM n'apporte aucune réponse sur ce point. Pourtant, il faudra financer ces transitions numérique, écologique et sociétale.

La gratuité totale pour tous et partout en France, contrairement à une gratuité ciblée, déjà existante et qui peut être amplifiée, peut créer un déséquilibre supplémentaire entre les besoins à financer et les ressources dont disposeront les collectivités. Notre rôle d'opérateur est d'accompagner votre vision politique. Néanmoins, nous sommes tous confrontés à la réalité et aux enjeux futurs.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous avez eu raison de rappeler que la gratuité concerne l'usage des transports, et qu'elle pose la question de son financement. Mon groupe souhaitait s'interroger sur la question de la gratuité des transports, car elle existe dans une trentaine de collectivités en France, et ce thème fait régulièrement son apparition au

moment des élections municipales. Or, les prochaines élections approchent, et il nous semblait important de poser le débat. Enfin se pose la question de l'accès au transport : l'accessibilité et les mobilités sont-elles un droit comme peut l'être l'accès à l'éducation ou bien au logement ?

Bien évidemment se pose la question du financement. Vous avez indiqué que nous devons faire face à un besoin supplémentaire de financement lié à l'augmentation de la population. Nous connaissons également les limites du versement transport. La question n'est-elle pas maintenant de réfléchir à d'autres modes de financement des transports collectifs ? À chaque fois que l'on aborde la gratuité, on le fait en restant sur le même schéma de financement : on enlève la part de l'utilisateur sans la remplacer par autre chose. Ne pourrait-on envisager une taxe, comme une forme de vignette auto par exemple ? Avez-vous des idées sur d'autres types de financement en France ou à l'étranger ?

Je souhaite également revenir sur les études dont vous avez parlé. Depuis que je travaille sur cette mission, j'ai été particulièrement interpellé par le fait qu'il existe à ce jour très peu d'études sur les collectivités ayant mis en place la gratuité totale des transports collectifs. Une étude relative à la mise en œuvre de la gratuité à Dunkerque devrait prochainement être publiée. Souvent, les impressions sont les mêmes que celles dont vous nous avez fait part : il y a très peu de report modal de la voiture vers les transports en commun. L'Ademe nous a indiqué la même chose en se référant à une étude de 2007 sur Châteauroux, réalisée à sa demande. Or, nous avons auditionné la personne du bureau d'études ADETEC qui l'a réalisée. Ses conclusions sont inverses : 55 % des nouveaux usagers viennent de la voiture. Il y a toujours une sorte de flou dans ce qu'on annonce. Cela est sans doute lié au fait que nous disposons de très peu d'études précises sur ce sujet. L'autre conclusion importante concernant Châteauroux est qu'un tiers des nouveaux usagers étaient des personnes qui ne se déplaçaient pas du tout. Je trouve ce point intéressant sur l'aspect social : pour certains, le tarif est une barrière importante. Disposez-vous d'autres études à ce sujet ? De même, nous ne disposons pas d'éléments chiffrés sur le fait qu'un grand nombre de nouveaux usagers du fait de la gratuité serait d'anciens utilisateurs de modes de transport doux.

En tant qu'opérateur, avez-vous des exemples de gratuité à l'étranger ? Avez-vous travaillé avec d'autres pays où elle a été mise en place ? Pour l'instant nous nous sommes principalement concentrés sur la France.

Enfin, en tant qu'opérateur, quelles sont les conséquences pour vous de la mise en place de la gratuité ou d'une tarification particulière ?

M. Édouard Hénaut. – On peut constater que les collectivités ayant travaillé sur la gratuité ont également travaillé sur la redynamisation de leur centre-ville. Il me semble que c'est un objectif politique qu'il faut accompagner.

En matière de chiffres, je suis comme vous. Il me semble que le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po Paris a réalisé en 2018 une étude sur la gratuité des transports en commun. Elle indique que le report modal de l'automobile est présent mais très faible. Nous ne disposons pas d'autres chiffres. À Dunkerque, on constate que les habitants d'un quartier viennent plus en masse qu'avant au centre-ville du fait de la gratuité. On se dit aussi qu'on pourrait cibler la gratuité de manière beaucoup plus directe et partielle, plutôt que de mettre en place une gratuité pour tous.

Comment fait-on pour accompagner ces projets ? J'ai en tête les villes de Templin et d'Hasselt, qui sont des exemples que tout le monde va vous citer. Il y a un aspect pionnier dans certains pays. Il est difficile de dire si les résultats sont probants ou pas. Nous n'en avons pas tiré de grands enseignements car l'approche est assez différente.

En matière de financement, on peut réfléchir à une nouvelle taxation. Mais je ne sais pas si le pays est en capacité de le supporter. Lorsqu'une collectivité nous dit vouloir passer à la gratuité totale, nous savons le faire et accompagner ses responsables. La question est de savoir comment la financer : soit une réduction d'autres budgets, soit une augmentation du produit du versement transport. On peut aussi avoir des approches d'optimisation. Mais à un moment donné, les limites sont atteintes et il faut offrir un service de qualité, avec de la fréquence et de la ponctualité. Certes, il n'y a rien de plus facile que de réduire la fréquence, de ne pas faire toutes les lignes, d'aménager moins d'arrêts. Mais, si on veut être sérieux, il faut une offre proposant de la qualité de service, de la ponctualité, et donc *in fine* la financer par de la fiscalité. En outre, la gratuité conduit vers davantage de besoins et de demandes de services. Les coûts augmentent pour la collectivité : on veut faire plus, rayonner davantage. Le service augmente et n'est plus financé. Ce sont des questions de choix politiques.

On peut simplifier la vie des usagers, c'est l'objectif de tous les dispositifs de MaaS. On peut également cibler la gratuité sur les bonnes personnes. Il ne faut pas oublier de traiter le sujet des stationnements en centre-ville. On observe que là où l'on fait de la dépenalisation structurée et organisée du stationnement de surface, on a des rentrées financières supplémentaires et moins de « voitures ventouse ».

Nous travaillons également avec les collectivités sur le contrôle, la médiation et la sûreté. C'est important pour réduire les taux de fraude. Lorsque l'on met en place la gratuité, il n'y a plus, en théorie, de sujet de compostage ou de validation du ticket. Mais, il faut continuer à gérer la sûreté sur le réseau, à mettre en place des dispositifs qui permettent de faire des arrêts à la demande la nuit. Ces sujets ne doivent pas être oubliés avec la gratuité.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le fait qu'un réseau soit ou non gratuit change-t-il quelque chose pour votre gestion ?

M. Édouard Hénaut. – Cela change l'offre, car vous allez saturer un réseau qui ne l'était pas forcément, avec des gens qui pouvaient faire autrement. Ce sont les marcheurs ou les cyclistes, qui vont davantage utiliser les transports en commun du fait de la gratuité. Il faudra se projeter avec la collectivité sur des moyens supplémentaires et différents. Si la collectivité veut augmenter sa fréquentation, elle est confrontée à un sujet budgétaire : elle doit arbitrer entre la ressource procurée par le versement transport, qu'elle a peut-être complètement consommée, et le soutien de l'offre.

M. Didier Rambaud. – Nous n'avons pas abordé le développement des incivilités. Avez-vous un retour d'expériences sur ce point, du fait de la gratuité ?

M. Édouard Hénaut. – J'en ai un, mais il est anecdotique. Il concerne l'installation du Wifi. Cela a fait baisser le niveau d'incivilité : les gens sont focalisés sur leur téléphone. Il y a donc moins de regards entre les gens. Je ne l'invente pas ; nous l'avons constaté à Saint-Etienne.

Nous n'avons pas diminué les missions de contrôle, de médiation et de sûreté sur les réseaux gratuits. Cela dit, il me semble que nous avons toujours tendance à faire plus attention à ce que l'on paye qu'à ce que l'on ne paye pas.

M. Didier Mandelli. – En matière de financement, si les régions prennent la compétence mobilités, la question du financement sera de fait intégrée par ces dernières. On verra comment les choses se passent pour les intercommunalités. J'étais avec Élisabeth Borne tout à l'heure : la LOM, après la commission mixte paritaire, comportera des dispositions pour les financements des intercommunalités.

M. Édouard Hénaut. – Je souhaite insister sur le fait que la transition énergétique va avoir un effet. Nous allons transformer nos parcs. Nous irons vers de l'électromobilité, ou dans un temps plus lointain sur des véhicules à hydrogène. Il est nécessaire de financer ces innovations technologiques.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Vous abordez la question du matériel roulant. Nous n'avons sans doute pas assez de recul sur la situation des autorités organisatrices de la mobilité qui ont choisi la gratuité en termes de renouvellement du matériel. Peut-être font-elles aller un peu plus loin le matériel par rapport à d'autres réseaux. Avez-vous des retours d'expérience sur des réseaux avec des modes lourds – métro, tramways ?

M. Édouard Hénaut. – Il n'existe pas d'exemples de gratuité totale de ces réseaux. Quand on parle des réseaux qui pratiquent la gratuité, on peut dire que tous les réseaux, en France, font une gratuité partielle.

Mme Michèle Vullien, présidente. – À Lyon, plus de la moitié de passagers bénéficient de réduction. Vous évoquez la nécessité de l'électromobilité. Un bus articulé, par exemple, coûte cher.

M. Édouard Hénaut. – Ces modes de transport ont un coût et en électromobilité, le budget initial est élevé, mais les coûts de fonctionnement sont plus faibles.

M. Frédéric Marchand. – Un mot de l'expérience dunkerquoise : il y a une dimension importante, qui fait qu'à Dunkerque, la mise en place de la gratuité a été plus facile qu'ailleurs : il n'y a pas dans cette ville de réseau en étoile. On est sur un linéaire.

M. Édouard Hénaut. – C'est la raison pour laquelle j'indiquais qu'il y a des conditions de territoires qui jouent sur la décision de passer à la gratuité.

Mme Françoise Ramond. – Depuis combien de temps êtes-vous amené à travailler sur des réseaux ayant fait le choix de la gratuité ?

M. Laurent Mazille, directeur des relations institutionnelles, de Transdev Group. – Nous avons commencé en 1970 avec la ville de Compiègne. Ensuite, Aubagne en 2008, Libourne en 2010, Niort en 2017 ont fait le choix de la gratuité.

Mme Françoise Ramond. – Avez-vous observé des évolutions dans le service que vous proposez ?

M. Édouard Hénaut. – Je n'ai pas suffisamment de recul. Néanmoins, nous avons plus eu des évolutions dans les catégories et dans les évolutions sociales autour du

réseau que dans la manière de le gérer. Aujourd'hui, il est clair qu'il y a un mouvement de fond dans les collectivités et les opérateurs qui travaillent sur « l'expérience client » et le marketing mixte. Lorsque les réseaux sont en délégation de service public, l'opérateur a une incitation à la recette et à la fréquentation. Nous travaillons cet aspect de manière plus professionnelle que dans les années 1975. Le service s'est amélioré. Plus l'utilisateur est en confort dans le moyen qu'il utilise, plus il l'utilise. C'est également vrai pour une gare.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Pour m'occuper des transports depuis plus de vingt ans, je constate que la mécanique interne des exploitants a évolué : ils ont pris en compte la « vision client ». La notion de client s'est affinée.

M. Édouard Hénaut. – Vous avez complètement raison, et la LOM fait évoluer du transport de voyageurs vers la mobilité pour tous. C'est une différence fondamentale.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous avez évoqué les tarifs spéciaux et les tarifs sociaux. Disposez-vous d'un chiffre sur le non-recours à ces tarifs par des personnes qui ne font pas la démarche de les demander alors qu'ils y ont droit ?

M. Édouard Hénaut. – Nous avons un retour et des expériences. Dans le canton de Fourmies dans le Sud aversnois, nous avons mis en place, avec l'aide de la région, des expérimentations. Elles vont être élargies à l'ensemble de la région Hauts-de-France, permettant d'offrir aux candidats à l'emploi le moyen de prendre un véhicule à la demande pour aller à leur rendez-vous d'embauche. 20 % des personnes en recherche d'emploi disent ne pas avoir pu s'y rendre faute de moyen de transport à disposition. Nous savons mettre en place de tels dispositifs.

Il faut également penser aux catégories de la population qui n'ont pas de smartphones et ne sont pas en capacité d'avoir accès à l'information : des maisons de la mobilité délivrant des informations doivent exister. Dans de nombreux réseaux, nous avons des guichets dans lesquels nous vendons des abonnements et des billets et où l'on peut donner des renseignements. Mais il est difficile d'aller au-devant de ceux qui ne viennent pas. D'ailleurs, tous les services ou commerces se posent la même question de savoir s'ils ont bien accès à tous les clients ou usagers potentiels.

Il faut travailler avec toutes les associations de commerçants, être en capacité d'être visible et de vendre des billets partout. Il ne faut pas que le *ticketing* soit accessible uniquement au point de vente de la gare locale.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Quand on met en place des tarifications spéciales pour les chômeurs par exemple, mais avec des démarches particulières, parvient-on à toucher l'ensemble de la population concernée ? Quel est le degré de non-recours ? Cela fonctionne-t-il réellement ?

M. Édouard Hénaut. – La gratuité libère un certain nombre de gens qui n'osaient pas demander à bénéficier d'une tarification spéciale. Si c'est gratuit, c'est plus facile pour eux.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Le recours à des conseils en mobilité et l'inclusion de centres communaux d'action sociale (CCAS) et de Pôle emploi est nécessaire. Les travailleurs sociaux doivent bien être au fait des tarifications et de l'ensemble de possibilités en fonction des statuts et de l'âge. Cela veut dire qu'il faut que l'ensemble de la

chaîne – Pôle emploi, CCAS, etc. – soit capable de renseigner, pour que le moins de gens possible passent au travers des mailles. Le conseil en mobilité doit être beaucoup plus déployé. Je l’ai vu fonctionner en Italie beaucoup mieux que chez nous. Il va au plus proche des citoyens qui ont besoin de se déplacer. Il existe encore des marges de progrès.

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

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Frédéric Baverez, directeur exécutif France, et Mme Anne Lieure, directrice des relations institutionnelles, de Keolis

Mme Michèle Vullien, présidente. – Nous vous accueillons aujourd’hui dans le cadre d’une mission demandée par le groupe communiste, républicain, citoyen et écologique sur la gratuité des transports collectifs : est-ce une fausse bonne idée ou une révolution écologique et sociale de permettre à tous les citoyens de se déplacer sans contrainte ? En tant qu’opérateur, votre présentation et les échanges que nous aurons avec vous permettront d’alimenter notre réflexion.

M. Frédéric Baverez, directeur exécutif France de Keolis. – Keolis est un groupe spécialisé dans les mobilités partagées dont le chiffre d’affaires s’élève à environ 6 milliards d’euros : un peu plus de 3 milliards d’euros en France, dont environ 1,9 milliard pour le seul transport urbain.

Keolis est l’opérateur de 86 réseaux payants pour des métropoles comme Lyon, Lille et Bordeaux, mais aussi des agglomérations plus petites comme Morlaix ; nous opérons également 5 réseaux gratuits pour de petites collectivités : Châteauroux, qui est la plus importante et a choisi la gratuité totale en 2001, Chantilly et Pont-Sainte-Maxence dans l’Oise, Vitry en Ille-et-Vilaine et Nyons dans la Drôme.

S’agissant de la gratuité, le premier point essentiel à prendre en compte est qu’elle relève, comme toutes les problématiques de tarification, d’une décision de l’autorité organisatrice. En tant qu’opérateur, nous exploitons un réseau selon les conditions que cette autorité organisatrice a déterminées, même s’il est gratuit ou pratique une tarification sociale. J’insiste sur ce point car, en tant qu’opérateur, nous pouvons vous présenter un retour d’expérience et vous faire part de plusieurs idées, mais la responsabilité de la tarification n’incombe qu’à la collectivité locale.

En général, la première raison mise en avant pour le passage à la gratuité concerne la réduction de la part modale de la voiture, et les nuisances qui y sont associées – pollution et congestion. Pourtant, et même si peu d’études précises sont disponibles, on constate souvent que, en pratique, la part modale de la voiture individuelle baisse très peu.

À Châteauroux, où nous avons un recul de 17 ans, le report modal de la voiture individuelle vers les transports collectifs a été très faible – entre 1 et 2 points. Si la fréquentation sur le réseau a été multipliée par trois, c’est essentiellement en raison du report des personnes qui pratiquaient la marche à pied ou le vélo, et de l’intensification des voyages

des personnes qui utilisaient déjà les transports en commun. Il faut tout de même noter que la congestion n'est pas un problème majeur à Châteauroux.

D'après les premiers éléments dont nous disposons, il semblerait que le critère économique n'incite pas particulièrement les gens à renoncer à l'usage de la voiture. Certains doivent renoncer à prendre les transports en commun pour des raisons économiques, mais ces personnes n'utilisent pas non plus de voiture, dont l'usage revient de toute façon plus cher encore. Les automobilistes mettent en avant la praticité et le confort de la voiture individuelle, en particulier lorsqu'ils ont des personnes ou des charges à transporter, ou que leurs horaires ne sont pas réguliers. Parmi les critères qui incitent les automobilistes à changer leurs pratiques, on compte les contraintes de circulation et le durcissement de la politique de stationnement. L'amélioration de l'offre de transports peut également jouer un rôle non négligeable dans le report modal vers les transports collectifs : lorsque l'on sort le soir pour aller au spectacle ou au restaurant, on veut être sûr d'avoir une solution de retour sans être pour autant certain de l'heure de fin de soirée. Donc, sans idéologie aucune et en restant pragmatique, la gratuité des transports n'incite pas au report modal de la voiture individuelle vers les transports collectifs.

Par ailleurs, pour avoir sondé les associations d'usagers de la plupart des réseaux que nous gérons, la première demande concerne l'amélioration de l'offre et de service, bien avant la gratuité. Lorsque les réseaux sont saturés, comme c'est le cas dans la plupart des métropoles, les usagers attendent plus de capacité ; dans les plus petites agglomérations, la demande porte sur une extension du service le week-end, notamment le dimanche, jour où il n'existe parfois aucun transport en commun. Parfois, on nous demande également d'améliorer la sécurité.

Certains disent que la gratuité est un acte de justice sociale. Nous pensons que le transport public est, en soit, un élément d'équité. En effet, c'est un service public onéreux, financé en grande partie par les collectivités, et qui est accessible à tous à un prix raisonnable. Il faut savoir qu'en France, l'utilisateur ne paie que 32 % du coût de fonctionnement des transports, et cette part descend à 20 % si l'on intègre les coûts d'investissement. Lorsque l'on connaît la diversité du réseau, en particulier dans les grandes agglomérations, qui ont des lignes de bus, de métro, de tramway, voire de funiculaire ou de téléphérique, le coût payé par l'utilisateur paraît raisonnable. En tant qu'opérateur, nous considérons que la gratuité revient à se priver de recettes, et donc à pénaliser ceux qui ont peu de moyens. Pour vous donner un ordre d'idée, les recettes de billetterie de Keolis s'élèvent à 630 millions d'euros en 2018, ce qui représente plus de la moitié du chiffre d'affaires total. À Lyon, le chiffre d'affaires s'élève à 245 millions, à Lille, 96 millions. Pour nous, la justice sociale passe donc plus par une tarification solidaire, qui consiste à moduler le prix d'un abonnement en fonction des revenus du foyer – sur la base du quotient familial –, que par la gratuité. J'en profite pour rappeler que le quotient familial tel que défini par les allocations familiales ne correspond pas à celui déterminé par l'administration fiscale. Or, la tarification solidaire se fonde sur le premier, mais la moitié des bénéficiaires potentiels ne sont pas connus des caisses d'allocations familiales : il faudrait trouver une solution pour améliorer cette situation, de façon à être le plus équitable possible sans pour autant se priver de recettes.

On entend parfois que la gratuité dégrade la valeur accordée aux transports en commun. À Châteauroux, les incivilités ont augmenté au cours des premières années après la mise en place de la gratuité – tags, vandalisme. Passée une période de transition, les choses se sont résorbées et il n'y a pas plus de problèmes que sur d'autres réseaux. Les agressions du

personnel sont même moins importantes, puisque celles-ci résultent généralement d'un contrôle des titres qui dégénère.

En tant qu'opérateur, se priver d'une ressource financière alors que les usagers demandent plus de services représente une vraie difficulté, plus importante à mesure que la fréquentation augmente. D'ailleurs, à Châteauroux, la vitesse commerciale a diminué de 1,5 km/h après le passage à la gratuité, car les usagers étaient plus nombreux et les montées et descentes à chaque arrêt ont été allongées.

Ensuite, tant les opérateurs que les autorités organisatrices de transport sont très attentifs à préserver ce bien rare qu'est le versement transport. Vous êtes probablement tous familiers de cette disposition, mais je rappelle le principe : toutes les entreprises et administrations de plus de neuf salariés se voient prélever par l'Urssaf une cotisation sociale dont le montant, déterminé par l'autorité organisatrice des mobilités en fonction d'un barème fixé par le législateur, sert à financer les transports publics. Compris entre 0,3 % et 3,3 %, il dépend de la taille de l'agglomération et des équipements du réseau.

Mme Michèle Vullien. – Le taux plancher pour les plus petites communes est de 0,55 % actuellement. Nous avons cherché à l'abaisser, mais l'amendement a été rejeté. Nous verrons si nous parvenons à obtenir 0,3 % en commission mixte paritaire.

M. Frédéric Baverez, directeur exécutif France de Keolis. – Le versement transport n'existe qu'en France, c'est un dispositif précieux qui nous permet d'avoir des réseaux de transports urbains de bonne qualité, plus développés que dans des villes de tailles comparables dans d'autres pays.

Nous craignons que le développement de la gratuité ne conduise des organisations comme le MEDEF – dont l'attachement au versement transport est particulièrement limité -, à redoubler ses critiques. Le nouveau président du MEDEF a d'ailleurs déclaré que le maintien du versement transport devait s'accompagner de la possibilité, pour chaque entreprise, de discuter avec les partenaires sociaux de l'affectation de la somme – la reverser aux autorités organisatrices ou la transformer en primes de mobilité versées directement aux salariés, pour s'acheter un nouveau vélo par exemple. Si un tel choix est donné aux salariés, que ce soit dans le public ou le privé, la réponse sera toujours – à l'exception peut-être de quelques petits cabinets bobos parisiens – en faveur d'une prime dont ils sont directement bénéficiaires.

Le versement transport n'étant pas aujourd'hui trop contesté, il serait dommageable de mettre en place des politiques qui mèneraient à le critiquer davantage et à le remettre en cause.

Dernier élément à prendre en compte : la gratuité n'est pas réversible, l'exemple de Châteauroux en est la preuve, et le risque existe que la population attende qu'elle soit étendue à d'autres services publics. En dehors de l'Ile-de-France, qui est un cas particulier, la part modale des transports publics se situe généralement entre 5 % et 10 % des déplacements – jusqu'à 19 % des déplacements à Lyon. Certains estiment tout de même que ce service est essentiel et que cela justifie la gratuité. Or, l'eau peut sembler un service public bien plus essentiel que les transports, et vous pourriez décider que l'eau doit être gratuite à hauteur d'un certain volume par famille. Et si l'eau est gratuite, pourquoi la cantine scolaire ne le serait-elle pas, alors même que l'école est obligatoire ? Il faut être bien conscient de ce risque d'extension.

Pour répondre à votre question liminaire, je dirais donc que la gratuité des transports collectifs est plutôt une fausse bonne idée. Toutes les intentions sont louables, mais leur traduction concrète, dans ce cas, dessert les objectifs.

Mme Anne Lieure, directrice des relations institutionnelles de Keolis – Certains réseaux pratiquent une gratuité partielle, qui peut être catégorielle (en fonction de l'âge, du statut, des événements) ou temporelle (le samedi matin par exemple).

M. Frédéric Baverez – À Lyon, le réseau est gratuit pendant la fête des Lumières, c'est une décision de l'autorité organisatrice et cela a un coût. En ce qui concerne les épisodes de pollution, c'est d'abord le préfet qui en détermine le déclenchement, et l'autorité organisatrice peut déclencher la gratuité, ou encore, ce qui est plus pratiqué, un prix à la journée (dans la majorité des cas, le prix du ticket à l'unité devient le prix du ticket à la journée). Cette question constitue désormais un sujet dans nos contrats de négociation.

J'ai en effet plutôt évoqué le cas de la gratuité globale. S'agissant de la gratuité ponctuelle pour des événements, elle n'a pas d'effet structurel sur l'utilisation des transports en commun.

Mme Anne Lieure – Il existe aussi quelques exemples de gratuité liée à une offre particulière, comme des navettes de centre-ville à Narbonne, Dreux ou encore Arras.

Mme Annie Guillemot. – Avez-vous des exemples de gratuité pour les collégiens ou les lycéens ? Certaines métropoles se posent aujourd'hui la question.

Mme Michèle Vullien. – Et surtout qui paye ?

M. Frédéric Baverez – Nous avons des exemples de réseaux gratuits pour tous les moins de 18 ans ou pour les collégiens. Le problème réside dans les augmentations du périmètre des transports urbains, comme à Montbéliard. La difficulté a alors pu être liée au transfert de compétence du transport scolaire des départements vers les régions en 2017. Dans les départements dans lesquels le transport scolaire était gratuit, cela représentait un aller matin et un aller soir 170 jours par an, ce qui peut être difficile à contrôler s'il n'y a pas de billettique.

Mme Annie Guillemot. – Si je prends l'exemple de la métropole de Lyon, les collégiens ont un abonnement pour toute la journée, pas seulement le matin. Pour vous, cela ne changerait rien dans la gestion ?

M. Frédéric Baverez – Nous préférons que les jeunes aient un abonnement pour tout le service. Notre enjeu est en effet de les fidéliser en tant que futurs adultes et de faire en sorte qu'ils ne perçoivent pas les transports publics comme une contrainte.

M. Guillaume Gontard. – Je pense que vous avez raison d'aborder la gratuité partielle, car nos réflexions ne s'arrêtent pas à la gratuité totale. Je souhaitais revenir sur la notion de gratuité, derrière laquelle se trouve également la notion d'accessibilité, c'est-à-dire de facilité d'accès aux transports. Doit-on considérer les transports comme un service librement accessible au même titre que l'éducation ou la santé ? Ceci pose la question des financements : si l'on raisonne toujours selon le même périmètre la suppression de la billettique correspond en effet à la suppression d'une source de financement. Mais nous essayons aussi de réfléchir à d'autres pistes de financements, qui pourraient être utilisées par les collectivités qui souhaitent passer à la gratuité. Avez-vous connaissance d'autres

financements ? Cette question du financement est importante, comme nous avons eu l'occasion de le voir au cours de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités.

Je souhaitais enfin revenir sur le sujet des études : très peu d'études existent sur les réseaux qui ont mis en place la gratuité totale. J'ai l'impression qu'il y a beaucoup d'*a priori*, concernant le report modal lié à la voiture par exemple. La seule étude dont j'ai eu connaissance est celle de Bruno Cordier, de l'Adetec, qu'il a réalisée pour l'Ademe sur Châteauroux. Il y avance que 50 % des nouveaux utilisateurs des transports publics utilisaient leur voiture auparavant. D'après lui, un tiers des nouveaux usagers ne se déplaçaient pas. Bientôt, l'étude portant sur la gratuité à Dunkerque nous permettra peut-être de préciser les choses. Mais c'est un point de vigilance que de partir avec des *a priori* qui ne sont pas complètement fondés. De la même manière, nous ne disposons pas d'études autres que celles des usagers, qui prendraient compte les personnes qui n'utilisent pas les transports, alors même que le but de la réflexion est de savoir si la gratuité pourrait permettre à ces personnes de les emprunter.

M. Frédéric Baverez – Peu d'études ont en effet été menées de façon approfondie sur la gratuité. Nous attendons aussi l'étude du Groupement des autorités responsables de transport (GART) qui doit être présentée le 13 ou le 14 juin à Nice. Sur les réseaux, nous avons cherché à regarder la fréquentation, le nombre de voyages par habitant, la vitesse commerciale. Nous avons remarqué que la part de la voiture individuelle n'avait diminué que de manière marginale. En revanche, nous avons réalisé, il y a six ou sept ans, une étude dans cinq pays, qui consistait à demander aux usagers ce qui les pousse à abandonner la voiture au profit des transports en commun. Les réponses les plus fréquentes concernaient la difficulté à trouver une place de stationnement, le coût du stationnement, le coût du carburant, l'efficacité des transports publics et, enfin, l'impact environnemental. Ainsi, c'est davantage la contrainte qui pèse sur l'utilisation de la voiture qui amène à changer de comportement plutôt que sur les transports publics.

Concernant le financement, en Europe, le voyageur paye généralement 50 % des coûts de fonctionnement. En France, ce chiffre s'élève à un peu plus de 30 %. Dans beaucoup de pays, le transport public urbain s'autofinance par ce que payent les voyageurs. Ensuite, des réflexions ont été menées pour essayer, notamment, de capturer une partie de la plus-value immobilière. Cette piste a été évoquée à plusieurs reprises, notamment au moment du Grenelle de l'environnement, ou de la loi qui a créé le métro du grand Paris. Cela devrait être une piste assez naturelle d'accorder à l'autorité organisatrice un retour sur l'enrichissement dont ont bénéficié des particuliers ou des professionnels.

Ensuite, pour nous, le péage urbain doit être affecté au développement des transports en commun. C'est ce qui a été fait à Stockholm, qui est une ville archipel, avec beaucoup de ponts, ce qui facilite le contrôle.

Dernière piste, chère à Mmes Vullien et Guillemot, la baisse du taux de la TVA. Il est passé de 5,5 % à 7 % puis de 7 % à 10 %. Les Anglais ont mis en place une TVA à 0 % sur les transports publics.

Mme Annie Guillemot. – Je voudrais rebondir sur votre proposition concernant la plus-value immobilière, parce que l'on s'aperçoit, quand on regarde la métropole de Lyon qu'environ 60 % des permis de construire sont déposés pour des zones situées le long de nos lignes de transport. Je considère, après ma présidence du SYTRAL, qu'il n'est pas normal de ne pas indemniser correctement les commerces et les entreprises situés le long d'une ligne de

tramway ou de métro parce qu'il y a des sujétions particulières. Il faut nous intéresser à ce pan du droit de l'urbanisme.

M. Frédéric Baverez – En Asie, s'agissant des infrastructures de transport, il y a un foncier assez large qui est un foncier public. L'exemple le plus connu est celui du métro de Hong-Kong, avec l'opérateur MTR, dont l'essentiel des revenus sont des revenus immobiliers. Il est clair que ce modèle peut s'envisager dans de grandes métropoles, mais ce ne sera pas une réponse à Gap, Aubagne ou à Châteauroux : le foncier n'est pas contraint dans les mêmes proportions. Mais je pense que valoriser le foncier des réseaux faire partie des pistes pour trouver des financements supplémentaires.

M. Guillaume Gontard. – Pouvez-vous nous indiquer ce que la gratuité change en termes de gestion ?

M. Frédéric Baverez – Sur le plan de l'exploitation proprement dite, pour toute la partie production du service, cela ne change rien. Là où cela aurait pu avoir une incidence, c'est sur le schéma contractuel. En France, nous avons traditionnellement recours à des délégations de service public, dans lesquelles on porte le risque sur les charges de fonctionnement et le risque sur les recettes. Et quand il n'y a pas de recettes, en principe, en respectant la doctrine du Conseil d'État, il n'est pas possible d'avoir une délégation de service public. À Châteauroux, nous avons un objectif de validation. Il est mesuré en partie par des cellules qui permettent de compter les personnes qui montent dans un bus et celles qui en descendent. Ailleurs, il s'agit plutôt de marchés publics, comme à Vitré, Chantilly ou Pont-Sainte-Maxence.

Mme Michèle Vullien. – Nous vous remercions d'être venus jusqu'à nous et d'alimenter nos réflexions sur le sujet.

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 6 juin 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition commune de France Urbaine et de l'Assemblée des communautés de France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION
« TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES »

Jeudi 6 juin 2019

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

**Audition de M. Augustin de Romanet, Président-directeur général du groupe
Aéroports de Paris**

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Avec M. Augustin de Romanet, président-directeur général d'Aéroports de Paris, nous inaugurons notre cycle d'auditions en réunion plénière, ouvertes à la presse et retransmises en vidéo sur le site internet du Sénat.

Le 22 mai dernier, M. de Romanet a été entendu par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a voté sa reconduction dans ses fonctions à la tête d'ADP. Je tiens à le féliciter et à le remercier de venir aujourd'hui devant notre mission d'information : un certain nombre de lignes d'aménagement du territoire, qui font l'objet de nos travaux, convergent vers les aéroports de la capitale. C'est essentiellement à ce titre que nous souhaitons connaître la stratégie d'ADP. Josiane Costes, sénatrice du Cantal, est rapporteur de cette mission d'information, constituée sur l'initiative du groupe du RDSE.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Depuis le début de nos travaux, nous soulignons le rôle essentiel des transports aériens pour le désenclavement des territoires, notamment ceux qui sont très mal desservis par la route et par le rail. La continuité des lignes aériennes d'aménagement du territoire est un enjeu majeur pour le développement économique et touristique de nos régions.

Dans ce cadre, le coût du service, sa qualité, sa régularité, sa continuité et sa sûreté posent de nombreuses questions.

S'agissant plus particulièrement des aéroports de Paris, un problème général me préoccupe tout particulièrement – je suis moi-même utilisatrice très régulière de plusieurs liaisons vers l'Auvergne : c'est l'accueil des vols régionaux et de leurs passagers, ainsi que la qualité de service.

Tous ces points ne relèvent pas nécessairement d'ADP ; voilà pourquoi les réponses de son président-directeur général nous seront utiles pour identifier le rôle et les responsabilités des différentes parties prenantes, qu'il s'agisse des aéroports, des compagnies ou de l'administration chargée de l'aviation civile.

M. Augustin de Romanet, président-directeur général d'Aéroports de Paris. – La Corse et les territoires ultramarins mis à part, les lignes aériennes sous obligation de service public (OSP) représentent 0,3 % du trafic d'ADP. Néanmoins, elles constituent un chaînon important de la qualité de service, et nous leur consacrons actuellement un groupe de travail spécifique, de concert avec Air France.

Nous le savons, la qualité de ces lignes d'aménagement du territoire est perçue comme dégradée. La difficulté, c'est de mettre 100 % d'avions au contact, quand bien même ils ne transportent que dix personnes et sont en concurrence avec d'autres liaisons aux heures de pointe. Il faut à la fois conserver un niveau d'investissement soutenable pour les compagnies aériennes et garantir la bonne gestion des postes avions.

Des progrès très substantiels ont été accomplis – je pense notamment à la ligne d'Aurillac, dont le taux de contact a été porté de 3 % en 2017 à 23 % en 2018. Mais ils sont encore insuffisants.

En 2018, ADP a totalisé 105 millions de passagers – 72 millions à Charles-de-Gaulle et 33 millions à Orly –, 700 000 mouvements d'avions et 2,25 millions de tonnes de fret. Nous dénombrons 164 compagnies aériennes clientes – 152 à Charles-de-Gaulle et 34 à Orly. Charles-de-Gaulle dessert 331 villes, réparties dans 117 pays ; Orly dessert 149 villes, réparties dans 50 pays.

Notre offre et celle des aéroports régionaux ne sont pas concurrentes, mais complémentaires. Certains prétendent qu'ADP est maître des horaires et exerce une influence malthusienne sur les liaisons avec la province. C'est faux, car cette compétence relève d'un organisme indépendant, et les ouvertures de lignes sont guidées par l'existence d'un marché rentable. Ainsi, le gouvernement français a obtenu le droit de trafic avec la Chine pour les villes de province ; mais, dans les faits, aucune compagnie n'a encore ouvert de telles lignes sur les nouveaux créneaux attribués.

Non seulement ADP n'a pas de rôle à jouer en la matière, mais nous ne sommes absolument pas défavorables au développement de telles lignes en province.

À Paris-Orly, où sont accueillies les lignes d'aménagement du territoire, nous nous efforçons de développer des infrastructures polyvalentes, à même d'accueillir tous les porteurs, petits, moyens ou gros. Dans les faits, il s'agit notamment d'adapter les passerelles.

Au total, les huit lignes OSP, gérées par quatre compagnies aériennes, représentent 362 000 passagers par an, soit environ 1 000 par jour, sur les 300 000 passagers quotidiens qu'accueille ADP.

En moyenne, le taux de contact de ces avions n'est que de 38 %, mais nous nous efforçons de l'améliorer en reconfigurant sans cesse les postes avions. Ainsi, les marquages au sol sont adaptés pour permettre à tous les types d'avion de se repérer ; les passerelles et les pré-passerelles font l'objet de divers aménagements techniques.

En 2018, 48 postes avions ont été reconfigurés ; en augmentant le nombre de postes avions Schengen, l'ouverture du terminal 3 d'Orly permettra encore d'améliorer le taux de contact, dès 2019. Pour la ligne d'Aurillac, le taux de contact d'ores et déjà a été porté de 31 % à 48 % depuis l'ouverture du bâtiment de jonction ; et, d'ici à 2020, cinq nouveaux postes avions seront reconfigurés. En outre, un suivi de l'équité des taux de contact des différentes lignes OSP a été mis en œuvre : il faut éviter que certaines lignes ne soient systématiquement défavorisées.

À cet égard, la saisonnalité du trafic est un critère majeur : elle implique des pics de taux de contact.

M. Jean-Luc Fichet. – Pourriez-vous définir plus précisément cette dernière notion ?

M. Augustin de Romanet. – Tout à fait. En sortant d'un avion dit « au contact », les passagers gagnent directement le terminal en empruntant une passerelle. À l'inverse, en sortant d'un avion dit « au large », les passagers doivent monter dans un autobus qui les conduit au terminal.

Or le taux de contact est bien plus élevé en été qu'en hiver, saison où les avions des businessmen monopolisent le contact.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – De mémoire, le taux de contact figure dans les objectifs des contrats de régulation économique (CRE) conclus avec l'État. Il convient de savoir dans quelle mesure les engagements pris à ce titre sont respectés pour les liaisons OSP et, plus largement, pour les vols Paris-province.

M. Augustin de Romanet. – Votre mission d'information permettra précisément de mieux connaître les enjeux des lignes OSP, sur lesquels les exploitants d'aéroports et les compagnies aériennes ne se concentrent pas spontanément, étant donné le volume de trafic qu'elles représentent.

Outre les reconfigurations de postes avions, nous avons, en septembre 2018, créé avec Air France un groupe de travail qui a déjà porté des fruits.

Le dialogue avec les exploitants a toute son importance. En effet, pour ces lignes, le taux de contact est étroitement lié aux horaires d'arrivée des avions. Pour la ligne de Rodez, le parti a été pris de ne pas faire arriver les avions aux heures de pointe : ainsi, le taux de contact a atteint 96 % en 2018. En revanche, les lignes gérées par Air France Hop – par exemple Paris-Brive-la-Gaillarde – entrent en concurrence avec Paris-Bordeaux et Paris-Nice ; dès lors, l'on doit donner la priorité aux liaisons qui comptent le plus grand nombre de passagers. C'est précisément parce que Air France Hop gère un grand nombre de lignes d'aménagement du territoire que nous avons créé ce groupe de travail.

Cela étant, en augmentant le nombre de postes au contact, l'ouverture du terminal 3 va réduire la pression qui s'exerce. De plus, le CRE n° 4, qui est aujourd'hui sur le métier, va permettre de construire, au large de l'ancien Orly ouest, un terminal qui sera relié par un souterrain à Orly 1 et Orly 2. Ainsi, les passagers seront au contact : des véhicules autonomes passant sous la piste les conduiront jusqu'au terminal. Ce sera une très forte amélioration.

Aujourd'hui, le taux de contact est de 78 % pour Lourdes, de 21 % pour Brive-la-Gaillarde et pour Castres. Pour Agen, il a été porté de 3 % en 2017 à 16 % en 2018. Certes, le taux de contact est de 0 % pour Limoges et Le Puy-en-Velay ; mais ces deux liaisons ne totalisent respectivement que 7 000 et 6 500 passagers par an, ce qui représente une moyenne de 8 et de 7,7 passagers par vol et tous les avions de taille modeste ne sont pas adaptés aux passerelles. Il faudra notamment s'assurer qu'ils puissent être accueillis au nouveau terminal « Québec ».

L'objectif d'ADP est de prendre en compte au maximum la qualité de service sur les liaisons d'aménagement du territoire : ces 300 000 passagers annuels ne sont en aucun cas

une quantité négligeable. De plus, ces lignes ont un rôle essentiel pour la prospérité des territoires. Je pense par exemple à l'entreprise Matière, à Aurillac.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Absolument.

M. Augustin de Romanet. – On pourrait certes juger ces liaisons polluantes. Mais, quand on dresse le bilan carbone d'une installation, il faut examiner le coût énergétique des infrastructures : étant donné les émissions de CO₂ provoquées par le béton, la construction d'une ligne TGV entre Paris et Toulouse serait sans doute plus énergivore que le maintien d'une liaison aérienne. Les Suédois prétendent qu'il ne faut plus prendre l'avion : c'est un peu comme si les habitants de la Défense affirmaient qu'il ne faut plus construire de bâtiments en ciment...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Pouvez-vous nous apporter quelques précisions quant au terminal « Québec » et au souterrain prévus à Orly ?

M. Augustin de Romanet. – Le projet de terminal « Québec » est détaillé dans le document de consultation qui a été publié au début du mois d'avril dernier. Il s'agit de construire, au large du terminal 2, une jetée qui dénombrera une douzaine de postes avions au contact et qui sera reliée au terminal principal par un souterrain. Ainsi, les passagers n'auront plus cette impression désagréable que leur autobus, lorsqu'il attend tel ou tel avion, n'en finit pas de démarrer. Ils gagneront un temps précieux, grâce à une noria de véhicules automobiles – ce seront, je l'espère, des véhicules autonomes.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Le taux de contact s'est effectivement amélioré pour la liaison d'Aurillac. Mais les passagers débarquent à Orly dans de mauvaises conditions. L'ascenseur étant très souvent en panne, ils doivent emprunter un escalier métallique extrêmement raide et très glissant par temps de pluie. C'est un véritable problème, notamment pour les personnes âgées.

Le terminal 4 de Roissy Charles-de-Gaulle aura-t-il un impact pour l'accueil des lignes régionales, en particulier les lignes d'aménagement du territoire ? De plus, ce projet modifiera-t-il la répartition des débarquements et des dessertes entre Orly et Charles-de-Gaulle ?

Lors des assises du transport aérien, vous affirmiez avoir instauré la gratuité pour les postes au large. Vous ajoutiez vouloir prendre en compte les contraintes induites par ce mode de stationnement. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions supplémentaires ?

Ces lignes d'aménagement du territoire sont indispensables à la survie économique des zones enclavées. Le niveau des redevances aéroportuaires est-il plus élevé pour ces lignes ? Une évolution est-elle prévue au titre du prochain CRE ? Les collectivités territoriales, aidées parfois par les chambres de commerce, participent très largement au financement de ces lignes. L'outre-mer est également concerné ; et les collectivités dont il s'agit ne sont pas très riches.

M. Augustin de Romanet. – Le terminal 4 de Roissy n'aura aucune incidence sur les lignes OSP, qui, à l'heure actuelle, sont toutes dirigées vers Orly. Si d'aventure elles devaient être accueillies à Roissy, ce serait dans de mauvaises conditions économiques, car le temps de roulage est beaucoup plus long à Roissy qu'à Orly.

À ce jour, le terminal 4 est destiné à accueillir de nouvelles lignes en provenance de Chine. À très long terme, une autre solution pourrait être envisageable pour les lignes régionales : l'aéroport du Bourget. Mais ces considérations relèvent de la futurologie.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Un certain nombre de vols en provenance des capitales régionales ou départementales alimentent le *hub* de Roissy. Or vous dites que les lignes OSP arrivent toutes à Orly ; cette répartition pourrait-elle évoluer pour améliorer les correspondances vers l'étranger ? Au-delà des lignes d'aménagement du territoire *stricto sensu*, en accroissant la capacité de Roissy, l'on ne peut qu'améliorer la desserte des territoires : je pense par exemple à la ligne de Clermont-Ferrand.

M. Augustin de Romanet. – Tout à fait : nous réfléchissons aux moyens de favoriser les correspondances, grâce au terminal 4. Ainsi, une réaffectation des compagnies sera menée à bien entre les différents terminaux de Roissy, mais essentiellement pour les vols internationaux.

Pour un avion Agen-Paris d'une masse moyenne au décollage de 19 tonnes et qui stationne moins de cinquante minutes – les tarifs sont plus élevés quand l'on reste longtemps au contact –, si la compagnie est au large, elle ne paye rien ; si elle est au contact, elle paye environ 77 euros. Au-delà de cinquante minutes, le coût est de 21 euros au large et de 93 euros au contact. Mais cette différence n'est pas très significative, car les charges d'autobus viennent compenser l'économie dégagée.

En tout état de cause, dans le climat actuel, la plupart des parties prenantes demandent l'augmentation du prix du billet d'avion. Des pressions s'exercent pour que la taxe sur le kérosène soit revue à la hausse. Si un mouvement mondial impose cette évolution, et si les fonds ainsi dégagés permettent de financer la recherche relative aux biofuels ou aux avions électriques, ce ne sera pas forcément une mauvaise nouvelle.

D'ailleurs, les avions électriques feront probablement leurs premières armes sur les lignes régionales. Je pense notamment à un projet présenté par Safran : il s'agit d'un avion doté de quatre moteurs électriques et de deux moteurs turbopropulseurs, qui disposerait d'un rayon d'action de 500 à 600 kilomètres et pourrait transporter dix personnes. Cette technologie serait idéale pour le transport régional. Dans vingt ans, ces liaisons pourraient ainsi devenir beaucoup plus écologiques.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Dans nos territoires isolés, l'on ne peut se permettre d'augmenter le prix des billets d'avions de manière exponentielle. Vous tracez des perspectives enthousiasmantes, mais elles ne sont pas pour demain.

M. Joël Guerriau. – Autour de cette table, nous sommes tous des usagers réguliers des transports aériens, et nous sommes sensibles au confort des passagers.

Disposez-vous d'un contrôle qualité, par exemple d'outils de *benchmark*, pour juger la qualité du service aéroportuaire ? Quelles sont les procédures prévues pour assurer cette évaluation ? Retard des vols, absence de passerelle, problèmes pour obtenir ses bagages ou pour disposer d'un taxi : les difficultés sont fréquentes et régulières. Il est indispensable d'améliorer la fluidité, afin que les passagers disposent d'une plus grande prévisibilité au sujet de leurs horaires. D'ailleurs, si les compagnies aériennes nous interrogent quant à la qualité de leurs services, les aéroports ne nous posent pas la moindre question à ce sujet.

M. Claude Raynal. – Je ne vous interrogerai pas sur le changement de statut d'ADP, qui ne relève pas de notre mission. Vous avez été haut fonctionnaire et président de la Caisse des dépôts et consignations. Votre présentation nous a montré que vous étiez très attaché à l'aménagement du territoire. Vous faites en sorte de continuer à investir dans les lignes d'aménagement du territoire en dépit d'une rentabilité quasi nulle. Je ne vous demanderai pas s'il en sera de même après un éventuel changement de statut. Malgré tout, comment la puissance publique pourrait-elle se prémunir au cas où ADP changerait de position à l'égard de ces lignes ? Faut-il prévoir des obligations contractuelles entre l'État et la nouvelle entité privée ?

Toulouse est très bien desservie par les compagnies aériennes et ADP grâce à la navette qui assure la liaison avec Orly. C'est peut-être pour cela que je suis d'autant plus attentif aux dégradations de service. La navette part toujours d'Orly-Ouest ; au retour, en revanche, si elle y revient parfois, ce qui est très agréable car en quelques minutes on est dans le taxi, de plus en plus souvent elle atterrit au nouveau terminal, auquel cas il faut dix bonnes minutes pour rejoindre les transports. Certes on reste au contact, mais le temps perdu est considérable. Est-ce temporaire, à cause du lancement d'une nouvelle plateforme, ou bien s'agit-il d'un changement de politique durable ?

M. Jean-Luc Fichet. – Je suis élu du Finistère et je souscris aux propos de M. Raynal. J'utilise la ligne Paris-Brest une à deux fois par semaine. Je trouve que tous les personnels de l'aéroport d'Orly sont excellents. Mais voici longtemps que les prix ne sont plus acceptables, même pour les sénateurs, de l'ordre de 500 euros ! Cela signifie que seuls des hommes d'affaires ou des personnes en déplacement professionnel prennent l'avion, et non des particuliers. J'ai subi récemment, ce qui malheureusement arrive encore trop souvent, un retard important, de plus de deux heures. On est alors prévenu par SMS au dernier moment, alors que l'on est déjà dans l'aéroport. Ces retards nous empêchent de pouvoir prévoir notre emploi du temps de manière rigoureuse. À chaque fois, on nous donne des explications mais l'explication donnée par le personnel au sol ne correspond pas toujours à l'explication donnée par les pilotes... Comment améliorer la communication et l'information des passagers ? Quand on arrive de Brest on doit traverser plusieurs halls, le hall à bagages, des couloirs incroyables, etc. Des améliorations sont certainement possibles. Quel est le taux d'avions au contact dans la liaison avec Brest ?

Enfin, comment faire face à l'augmentation continue du trafic aérien ? L'aéroport de Notre-Dame des landes a été abandonné. Le trafic est en hausse de 25 à 30 % à Brest, à l'aéroport Rennes Saint-Jacques, à Lorient. À l'inverse la ligne Paris-Quimper est menacée. Comment les petites lignes seront-elles préservées après la privatisation ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je tiens à préciser en tant que questeur que les sénateurs ne bénéficient pour leurs trajets aériens d'aucun privilège ; ils voyagent dans le cadre des conditions commerciales négociées entre le Sénat et Air France.

M. Pierre Cuypers. – Ma première question concerne la consommation d'espace des aéroports d'Ile-de-France, de Roissy, Orly et du Bourget. Quels sont vos besoins en termes d'espace ? J'aimerais aussi connaître la surface globale de ces aéroports : quelle est la surface utile ? la surface commerciale ? Ma deuxième question concerne l'énergie. Il est évident que l'on peut voler plus propre grâce aux carburants produits à partir de biomasse. Quel est votre calendrier à cet égard ? Quels sont vos contacts avec la filière à ce sujet ?

Enfin, l'aéroport de fret de Paris-Vatry a été conçu pour traiter 150 000 tonnes de fret ; or, en 2014, l'aéroport ne traitait que 6 000 tonnes. Où en sommes-nous en 2019 ? Pourquoi cet aéroport, qui est bien conçu, ne se développe-t-il pas davantage, ce qui aurait le mérite de désengorger nos aéroports franciliens ?

M. Augustin de Romanet. – Monsieur Guerriau, la qualité de service est une notion capitale pour nous. Cette expression n'est apparue qu'en 2010 chez ADP : jusque-là, on considérait que le client était la compagnie aérienne. Je me souviendrai toujours du comité exécutif de l'entreprise en 2015, lorsque j'ai fait admettre aux équipes que notre client était le passager et non uniquement la compagnie. Cela a entraîné une profonde mutation intellectuelle et mentale. Il reste toujours des progrès à faire. Quand je suis arrivé, ADP refusait de figurer dans le classement Skytrax car celui-ci était géré et établi par des anglo-saxons... Cela a changé et nous avons rejoint le classement. La première année Roissy-Charles-de-Gaulle a été classé 95^e. Et puis ensuite, nous avons été 37^e ; cette année nous sommes 30^e sur les 500 plus grands aéroports du monde, et 9^e sur les 30 plus grands. La situation est donc perfectible pour la qualité de service, mais il y a eu beaucoup d'améliorations depuis quelques années. Nous dépensons plusieurs centaines de milliers d'euros par an pour des enquêtes de qualité. Nous adhérons au programme de l'organisation mondiale des aéroports (ACI) qui a défini un indicateur « Airport Service Quality » (ASQ) et nous suivons trimestre par trimestre son évolution : notre note est actuellement de 3,80 sur 5 et nous visons la note de 4. Nous avons une direction clients qui s'occupe de la qualité de service. Nous devons aussi améliorer les accès aux aéroports qui ont été mal conçus et renforcer la pédagogie. En effet, comme l'ont dit MM. Raynal et Fichet, la maîtrise du temps est cruciale. À cet égard il faut penser le parcours passager dans son ensemble, en incluant les transports en commun. C'est pour cela que je milite pour le CDG Express qui permet de diviser par deux le temps de trajet entre Paris et l'aéroport : 20 minutes, quatre fois par heure, entre la gare de l'Est et l'aéroport Charles de Gaulle. Pourtant le dossier traîne depuis 2012 et rencontre beaucoup d'oppositions.

N'hésitez pas à nous faire remonter vos observations. Lorsque M. Fichet évoquait les problèmes qu'il a rencontrés à Orly, je pensais à la remarque d'une étudiante sur Twitter qui déplore que les Orlybus ne partent que d'Orly 4. Les passagers arrivant à Orly 1 doivent ainsi marcher pendant 12 ou 15 minutes pour rejoindre Orly 4. Ce n'est pas satisfaisant.

Monsieur Raynal, merci pour vos propos sur notre sensibilité aux territoires. Comment se prémunir en cas de privatisation de l'entreprise ? Les prérogatives de la puissance publique vont demeurer les mêmes et seront même légèrement accrues. Lorsque le groupe ADP fixe ses tarifs chaque année, il les soumet préalablement à l'agrément de l'État dans le cadre d'un contrat de régulation économique. Si l'État observe une dégradation des services, il peut contraindre ADP à réaliser des investissements dans le cadre de ce contrat. Je vous rassure, la capacité de l'État à veiller à la qualité de service demeurera intacte.

Les affectations de terminaux sont largement au choix d'Air France. Mais je ne me défausserai pas. L'accès des taxis au terminal 3 dans les premières semaines a été une catastrophe parce que les centrales de réservation des grandes compagnies continuaient à aller chercher leur client au terminal 4 forçant les passagers à marcher le long d'un parcours qui n'est pas encore bien aménagé. J'ai insisté pour renforcer le continuum, les aménagements seront inaugurés en septembre.

Merci Monsieur Fichet, au nom des équipes, pour vos propos. La question principale est celle de la maîtrise du temps. Mais dans un aéroport lorsqu'il y a un problème,

personne ne veut être responsable et chacun – aéroport, compagnies, sous-traitants – cherche à se repasser le mistigri. Nous considérons que c'était notre responsabilité de faire en sorte que toute la chaîne fonctionne bien. Nous devons donc parfois intervenir auprès des sous-traitants des bagages ou des sous-traitants des autobus. L'été dernier, j'ai voulu prendre un vol Paris-Clermont-Ferrand qui devait partir à 8 heures du matin : l'équipage n'était pas là mais jusqu'au dernier moment on nous a fait croire qu'il allait arriver. Ce n'est pas satisfaisant. J'insiste pour que nos équipes disent la vérité aux usagers. Pour bien faire, on a tendance à ne pas dire pas la vérité, car les clients souhaitent être rassurés. Mais si on sait qu'un vol sera annulé ou en retard, mieux vaut informer aussitôt les clients pour qu'ils puissent aviser. Mais changer les réflexes pour passer à une culture de la vérité prend du temps.

La gestion de la hausse du trafic est un vaste sujet. Les infrastructures seront vite saturées. Nous passons notre temps à courir après cette hausse pour nous adapter. C'est ce qui explique les travaux permanents. Tous les deux ans le nombre de passagers augmente de 7 millions de personnes à Paris, soit plus que l'aéroport de Nantes ! C'est un vrai défi opérationnel pour ADP ; le contrat de régulation économique pour la période 2021-2025 prévoit des investissements de 6 milliards d'euros, deux fois plus que dans la période précédente. Le développement des aéroports de province est une bonne nouvelle. Le développement des avions monocouloirs, capables de réaliser des liaisons transatlantiques, peut être une bonne nouvelle pour les territoires car, dès lors que le nombre de passagers potentiels sera suffisant, il sera possible de réaliser plus de liaisons internationales depuis les aéroports régionaux sans passer par Paris. La décongestion des grands aéroports parisiens passera par un travail en réseau avec les petits aéroports et le développement de connexions directes.

Monsieur Cuypers, la superficie de l'aéroport Charles-de-Gaulle est de 3 257 hectares, celle d'Orly de 1 540 hectares. Nous avons environ 400 hectares en réserve foncière qui nous permettraient de construire 1,5 millions de mètres carrés de bureaux, soit un doublement de la superficie existante. La superficie commerciale s'élève à 58 000 mètres carrés, l'équivalent d'un grand magasin comme le Printemps, et l'objectif est de passer à 80 000.

L'aéroport de Vatry a été conçu à une époque où le transport en camion n'était pas contesté pour ses émissions de gaz à effet de serre. Pour le fret, l'essentiel est que la marchandise, une fois arrivée à l'aéroport, puisse rejoindre très vite sa zone de consommation. À Orly, l'essentiel des 300 000 tonnes de fret annuelles est destiné à Rungis.

Sur les biocarburants, Alexandre Juniac, président-directeur général de l'Association internationale du transport aérien, remarquait qu'aucun nouveau mode d'énergie ne s'était développé sans un investissement initial subventionné par les pouvoirs publics : ce fut le cas des panneaux solaires ou de l'énergie éolienne. L'utilisation de la biomasse, pour produire du biofuel, constitue sans doute une nouvelle frontière pour le transport aérien mais cela exigera beaucoup de recherches. Si une taxe sur le kérosène devait être instaurée, il faudrait qu'elle puisse contribuer à financer des recherches sur ce thème.

M. Éric Gold. – Le monde économique est l'un des principaux utilisateurs du transport aérien. Certaines lignes fonctionnent grâce à la présence de grandes entreprises sur le territoire. Celle-ci dépend aussi d'un service de qualité. Vous avez évoqué le mistigri dans les aéroports sur la responsabilité. Quelle est la part de responsabilité d'ADP dans certains dysfonctionnements ? Les compagnies aériennes ont souvent tendance à se défaire sur ADP.

M. Augustin de Romanet. – Je me considère comme personnellement responsable du bon fonctionnement du système. Si l'on constate que les bagages n'arrivent pas à l'heure par la faute des sous-traitants, il est possible de prendre des mesures permettant de suivre la performance des sous-traitants par le biais d'indicateurs, de tableaux, etc. On donnera aux compagnies aériennes des instruments pour mesurer le temps de parcours du bagage afin qu'elles se sentent concernées. S'il le faut, on menacera de réaliser un classement des plus mauvaises compagnies. Par ce biais nous pouvons stimuler tous les acteurs, ce qui est crucial car les sous-traitants ne sont pas des salariés d'ADP. De l'extérieur ADP sera tenu pour responsable, nous faisons donc tout pour stimuler la performance de tous et garantir le bon fonctionnement de la chaîne. Vous aurez toujours le droit de sonner à ma porte si quelque chose ne va pas. Cependant, nous ne maîtrisons pas tout. Ainsi la réglementation européenne nous interdit d'être sous-traitants en escale, comme c'était le cas il y a 15 ans. Parfois nous ne pouvons intervenir : par exemple, lorsqu'une passerelle n'est pas là, le pilote incrimine souvent ADP. Or ADP ne fait que fournir le matériel. Nous sommes responsables si la passerelle est défectueuse, ce qui est très rare, mais la compagnie est responsable si le sous-traitant est en retard. Globalement, l'honnêteté oblige à dire que la collaboration avec les compagnies s'améliore.

Mme Victoire Jasmin. – Je veux d'abord évoquer les menaces qui pèsent sur certains vols intérieurs. Leur disparition aurait des conséquences pour le développement économique et social des territoires. Éluë de Guadeloupe, je viens assez souvent de Pointe-à-Pitre. Vous l'avez évoqué concernant le futur terminal « Québec », aujourd'hui parfois il n'y a pas de passerelle et nous sommes contraints de marcher longtemps, de monter et descendre les escaliers et de prendre des bus pour arriver jusqu'aux bagages, ce qui est fatigant après 8 heures de vol... Enfin, je veux aussi attirer votre attention sur le coût pour les outre-mer des redevances aéroportuaires.

M. Henri Leroy. – On privatise certaines plateformes aéroportuaires, mais en même temps on les empêche d'évoluer ? Je parlerai de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, qui possède aussi l'aéroport de Cannes-Mandelieu. J'ai siégé pendant de nombreuses années au conseil d'administration de la société, aussi bien avant sa privatisation, lorsqu'elle était encore société d'économie mixte, que depuis sa privatisation. Je constate que l'on nous empêche de créer des lignes directes avec des destinations qui pourraient être rentables et que l'on institue une forme de monopole au profit d'ADP puisqu'on oblige les passagers à passer par ADP pour rejoindre la Côte d'Azur. Or la Côte d'Azur compte de nombreuses résidences secondaires appartenant à des personnes venant d'Europe du Nord, d'Asie ou d'ailleurs. Une évolution est-elle envisageable pour ne plus empêcher les gens de rejoindre la Côte d'Azur directement en ouvrant des lignes qui seraient certainement rentables ?

M. Jordi Ginesta. – Ma question porte sur la « clairance », une libéralité que prennent les aiguilleurs du ciel. Je sais que c'est la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui est compétente en la matière, non ADP. Mais cette pratique qui consiste à s'absenter pendant le temps de travail, au motif qu'il resterait suffisamment d'aiguilleurs du ciel à ce moment-là, peut avoir des conséquences pour le trafic. Si les aiguilleurs ne reviennent pas à l'heure prévue, le trafic ne peut pas être géré et l'on fait attendre les avions en vol, tout en expliquant aux passagers que c'est à cause du surcroît de trafic... Les avions continuent de tourner, ce qui a des conséquences financières pour ADP, perturbe les approches au sol, entraîne une surconsommation de carburant par les avions, etc. Que peut faire ADP auprès de la direction de l'aviation civile ? Cette dernière n'a pas répondu à mes questions.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La direction générale de l'aviation civile sera entendue prochainement.

M. Augustin de Romanet. – Madame Jasmin, les taux de contact pour la Guadeloupe sont tout de même meilleurs que pour beaucoup de compagnies. Avec l'ouverture de la jetée Est et du terminal 3, la qualité s'est améliorée.

Mme Victoire Jasmin. – L'attente des bagages est beaucoup plus longue.

M. Augustin de Romanet. – Je regarderai ce qui se passe en provenance de la Guadeloupe, en particulier pour le vol 793 de lundi matin, et vous répondrai. Le système a peut-être eu des défaillances.

Nous nous efforçons de limiter au maximum les redevances aéroportuaires. Plus nos redevances sont basses, plus nous pouvons accueillir de compagnies.

Monsieur Leroy, lorsque l'aéroport de Lyon a été proposé à la privatisation, j'ai officiellement affiché le fait que le groupe ADP ne se porterait pas candidat parce qu'il estimait qu'il avait un risque de conflit d'intérêts à développer à la fois le trafic à Lyon et à Paris. Je vous défie de trouver la moindre initiative du groupe ADP pour interdire la desserte de Nice. L'idée même que l'un de mes collaborateurs puisse vouloir, dans un intérêt particulier, nuire à l'intérêt général, c'est-à-dire la bonne connectivité du territoire, me paraît assez modérément gratifiante pour notre sens de l'éthique !

Je vois bien qu'à Nice, très fréquemment, l'image du groupe ADP est présentée dans des conditions que je juge regrettables. Je l'ai d'ailleurs écrit à ceux qui expliquent que notre aéroport est indigne du pays ou encore que notre qualité de service est tragique.

Je remercie votre mission d'information de me donner l'occasion d'affirmer que je crois à la connectivité et que je crois que plus l'aéroport de Nice se développera, plus il aura de lignes directes avec la Chine, le Japon et les États-Unis, plus nous serons contents.

Monsieur Ginesta, je poserai votre question au directeur général de l'aviation civile la prochaine fois que je déjeunerai avec lui. Je n'ai pas la réponse.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je souscris aux propos de MM. Guerriau et Fichet. Certes, le contact a progressé sur les lignes d'aménagement du territoire et Aurillac en a bénéficié. Mais le trajet pour sortir de l'aéroport est bien plus long à pied ; il faut passer par des escaliers puisqu'il n'y a pas d'ascenseur : le débarquement est problématique.

Nous avons aussi souffert d'erreurs sur les tableaux d'affichage. Certains avions partaient d'un autre hall que celui qui était indiqué et des passagers ont raté leur avion en conséquence.

À Orly, le stationnement anarchique des taxis pose problème. C'est la jungle. On est interpellé par les chauffeurs. Je sais bien qu'Orly est en travaux en ce moment, mais nos concitoyens paient très chers leurs billets d'avion pour venir jusqu'à Paris et nous voudrions que les conditions d'accueil s'améliorent.

M. Augustin de Romanet. – Vous regrettez qu'il n'y ait pas d'ascenseur ou qu'il ne fonctionne pas ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – À ma connaissance il existe un ascenseur qui n'a jamais fonctionné.

M. Augustin de Romanet. – Nous essaierons de mettre en place un ascenseur et si nous y parvenons, nous irons l'inaugurer ensemble.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Avec plaisir !

M. Augustin de Romanet. – Nous nous bagarrons contre le racolage des chauffeurs. Nous avons placardé des affiches et fait de la publicité. Il y a eu beaucoup d'améliorations.

Les travaux de la gare du Grand Paris rendent l'accès des taxis aux terminaux très compliqué mais nous y travaillons.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci. Nous aurons l'occasion, avec les membres de la mission d'information, d'emprunter certaines des lignes évoquées et de tester les installations d'Orly.

La réunion est close à 11 h 50.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 3 JUIN ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 11 juin 2019

à 17 h 45 et, éventuellement, à la suspension du soir

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 536 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 229 de M. Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur).

Mercredi 12 juin 2019

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 260 (2018-2019) de la proposition de loi de M. Fabien Gay visant à instaurer un droit effectif à l'accès à l'énergie et à lutter contre la précarité énergétique (Mme Denise Saint Pé, rapporteur).

- Présentation du rapport d'information de Mme Anne-Catherine Loisier, présidente du groupe d'études « Forêt et filière bois », sur la situation et les perspectives de l'Office national des forêts.

- Communication de la Présidente Sophie Primas sur la présence de sénateurs membres de la commission des affaires économiques au sein d'organismes extra parlementaires.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 12 juin 2019

à 9 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 454 (2018-2019) 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 (M. Pascal Allizard, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 523 (2018-2019) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (M. Joël Guerriau, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 526 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse et de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération sanitaire transfrontalière (M. René Danesi, rapporteur).

- Communication de M. Jean-Paul Emorine sur la réforme de l'OMC.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mercredi 12 juin 2019

à 9 h 30

Salle n° 213

Auditions sur la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants en application de la LFSS pour 2018

Captation vidéo

- Audition commune sur les cotisations sociales des travailleurs indépendants et la gouvernance de leur protection sociale :

. Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale ;

. M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'ACOSS ;

. M. Alain Griset, président de l'U2P.

- Audition commune sur l'intégration du régime social des indépendants au sein du régime général de la sécurité sociale :

. M. Renaud Villard, directeur de la CNAV ;

. M. Philippe Renard, directeur général de la Caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants ;

. Mme Aurélie Combas-Richard, directrice de la mission de pilotage de l'intégration du RSI à la CNAM.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 12 juin 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, sur le plan stratégique « Radio France 2022 : une nouvelle ambition de service public ».

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 482 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relative à la création du Centre national de la musique.

- Communication de M. Michel Savin sur l'avenir des conseillers techniques et sportifs.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 12 juin 2019

à 10 h 15

Salle Clemenceau

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 518 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur).

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au vendredi 7 juin 2019 à 12 heures.

Commission des finances

Mercredi 12 juin 2019

à 10 h 30

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mmes Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes, et Laurence Auer, directrice de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau à la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, M. Philippe Barbat, directeur général des patrimoines du ministère de la culture, et Mme Agnès Saal, haut fonctionnaire à l'égalité, la diversité et la prévention des discriminations auprès du secrétaire général du ministère de la culture, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la valorisation internationale de l'ingénierie et des marques culturelles.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 11 juin 2019

à 9 h 45

Salle n° 216

- Examen des amendements sur la proposition de loi n° 305 (201862019) créant un statut de l'élu communal, présentée par M. Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

Éventuellement, à 14 h 45

Salle n° 216

- Examen des amendements sur le texte n° 552 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 462 (2018-2019), visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales, présentée par M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues (rapporteur : Mme Claudine Thomas), examinée selon la procédure de législation en commission ;

à 18 h 45

Salle n° 216

- Audition de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi n° 532 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de transformation de la fonction publique (rapporteurs : Mme Catherine Di Folco et M. Loïc Hervé).

Mercredi 12 juin 2019

à 9 h 30

Salle n° 216

- Suite éventuelle de l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 305 (2018-2019) créant un statut de l'élu communal, présentée par M. Pierre Yves Collombat et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 550 (2018-2019) de la commission sur la proposition de résolution n° 458 (2018-2019) visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, (rapporteur : M. Philippe Bas), examinée partiellement selon la procédure de législation en commission (à l'exception des amendements portant sur les articles 1^{er}, 8, 13, 14, 15 et 17).

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et M. Loïc Hervé et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 532 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de transformation de la fonction publique.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 7 juin 2019 à 12 heures

Éventuellement, à 14 h 30

Salle n° 216

- Suite de l'examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et M. Loïc Hervé et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 532 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de transformation de la fonction publique.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 7 juin 2019 à 12 heures

Éventuellement, l'après-midi, à l'issue de l'examen en séance publique de la proposition de loi créant un statut de l'élu communal

Salle n° 216

- Suite de l'examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et M. Loïc Hervé et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 532 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de transformation de la fonction publique ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Vendredi 7 juin 2019 à 12 heures

Jeudi 13 juin 2019

à 14 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 547 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 699 (2018-2019) visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales, présentée par Mme Nathalie Delattre, M. François Pillet et plusieurs de leurs collègues (rapporteur : M. François Bonhomme).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour une école de la confiance

Jeudi 13 juin 2019

à 13 heures

Salle n° 245

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 13 juin 2019

à 8 h 30

Salle A120

- Election présidentielle ukrainienne : communication de Mme Nicole Duranton.
- Réforme de l'OMC : communication de M. Jean Bizet.

Commission d'enquête sur la souveraineté numérique

Mercredi 12 juin 2019

à 14 heures

Salle René Monory

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Thomas Courbe, directeur général des entreprises et commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique.

à 16 heures

Salle René Monory

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 16 heures :

- Audition de Mme Claire Mathieu, directrice de recherches au CNRS¹, spécialiste des algorithmes.

à 17 heures :

- Audition de M. Eric Léandri, fondateur de Qwant.

Mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France

Mardi 11 juin 2019

à 17 h 45

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Adria Houbairi et M. Jean-Luc Bennahmias, rapporteurs de l'avis sur La réforme des fonds structurels européens, au nom de la section des affaires européennes et internationales du Conseil économique, social et environnemental.

Mercredi 12 juin 2019

à 16 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Martine Marigeaud, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles – Autorité d'audit pour les fonds européens en France.