

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 3985

- *Proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 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 afin de préserver l'activité des entreprises alimentaires françaises - Examen des amendements de séance au texte de la commission* 3985
- *Politique de la ville – Audition de M. Jean-Louis Borloo, ancien ministre* 3987

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4001

- *Mission à l'Assemblée générale des Nations unies - Examen du rapport d'information* 4001
- *Aide publique au développement à Madagascar - Examen du rapport d'information*..... 4010
- *Audition de Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France, ancien ambassadeur en Fédération de Russie (sera publié ultérieurement)*..... 4017

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4019

- *Proposition de loi visant à rétablir les droits sociaux des travailleurs numériques - Examen des amendements de séance* 4019
- *« Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024 » - Audition de Mme Myriam El Khomri*..... 4019

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 4033

- *Proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond* 4033

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4037

- *Restitution des biens culturels – Audition de M. Jacques Sallois, ancien président de la Commission scientifique nationale des collections* 4037
- *Restitution des biens culturels – Audition de M. Michel Van Praët, professeur émérite du Muséum national d'histoire naturelle, membre de la Commission scientifique nationale des collections (CSNC)*..... 4045

COMMISSION DES FINANCES..... 4055

- *Proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles - Examen des amendements de séance* 4055

- *Audition de M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France* 4060

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 4075

- *Proposition de loi visant à créer un droit à l'erreur des collectivités locales dans leurs relations avec les administrations et les organismes de sécurité sociale - Examen des amendements au texte de la commission*..... 4075
- *Proposition de loi relative à la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents - Examen des amendements au texte de la commission* 4076
- *Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de Mme Josiane Bigot, présidente du conseil d'administration de la convention nationale de protection de l'enfant* 4081
- *Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de Mme Madeleine Héraud-Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse*..... 4088

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 4097

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*..... 4097

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 JANVIER ET A VENIR
..... 4107

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 14 janvier 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 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 afin de préserver l'activité des entreprises alimentaires françaises - Examen des amendements de séance au texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous abordons aujourd'hui l'examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 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 afin de préserver l'activité des entreprises alimentaires françaises (Egalim) : un seul amendement est à examiner.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 3

M. Michel Raison, rapporteur. – Je remercie Jean-Claude Tissot d'avoir déposé l'amendement n° 1, car il est très important de débattre dans l'hémicycle de la question des coopératives agricoles. J'en ai discuté avec l'auteur de la proposition de loi, l'article relatif aux coopératives a deux fondements. Tout d'abord, le Gouvernement n'a pas respecté le champ de l'habilitation de l'ordonnance défini par le Parlement. Par principe, nous devons supprimer cet article de l'ordonnance avant de la ratifier. Ensuite, sur le fond, une coopérative n'est pas une entreprise privée ; elle est le prolongement des exploitations agricoles. Bien sûr, certaines coopératives ne jouent pas le jeu, mais elles sont minoritaires. Si l'on avait par hasard un mauvais gouvernement, on ne modifierait pas pour autant la Constitution. Dès lors, pourquoi modifier le statut des coopératives si certaines d'entre elles sont moins bien gérées ?

Dans ces conditions, je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, je vous propose d'émettre un avis défavorable.

M. Daniel Gremillet. – Je rejoins les propos du rapporteur. Il importe de rester sur cette posture institutionnelle avant tout, d'autant qu'il s'agit du seul point ayant fait l'objet d'un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat en commission mixte paritaire.

Le Gouvernement est sorti du champ de l'habilitation fixé par le législateur. Notre commission n'est pas fermée à toute discussion sur la coopération. Il faut débattre du rôle et des enjeux des coopératives en vue de leur permettre d'évoluer et de s'adapter au contexte économique actuel. Mais légiférer par ordonnance, c'est priver le Parlement de tout débat. Or, s'il faut modifier des choses, il faut que le Parlement débattre et légifère sur ce point important en matière d'aménagement du territoire.

M. Martial Bourquin. – Si j’ai bien compris, cet amendement uniformiserait notre position quant au rôle des coopératives.

M. Michel Raison, rapporteur. – En pratique, l’amendement maintient le mécanisme permettant d’engager la responsabilité d’une coopérative qui fixerait des prix abusivement bas pour rémunérer les apports à ses coopérateurs. Au regard de son statut, la coopérative, qui est l’entreprise de l’exploitant, redonne tout à ce dernier. Si, une année, elle a des soucis de trésorerie, de gestion, il peut arriver qu’elle paie moins. C’est pourquoi il est difficile de déterminer des prix abusivement bas dans ce contexte sans remettre en cause le statut même de la coopérative.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le rapporteur défend surtout une position de principe : le Gouvernement est sorti du cadre de l’habilitation fixé par le Parlement à l’occasion de la loi Égalim. On ne peut priver le Parlement d’un débat sur la question du prix abusivement bas ni sur celle du statut des coopératives par cette mécanique.

Mme Valérie Létard. – Très bien. C’est logique.

M. Franck Montaugé. – Je partage vos propos, madame la présidente, ainsi que ceux du rapporteur. Les problèmes avérés au sein de grands groupes coopératifs ne doivent pas nous conduire à déconstruire la coopération agricole. Les coopérateurs ont un contrat plus que moral avec leur coopérative. Évitions l’immixtion d’un tiers, même si la loi prévoit des procédures de conciliation lorsque cela est nécessaire.

Cela dit, nous nous en sommes entretenus avec le président de Coop de France, la coopération doit évoluer pour coller le plus possible au monde d’aujourd’hui, qui n’est pas celui d’hier.

M. Michel Raison, rapporteur. – Les coopératives ne sont pas fermées à la discussion. Comme l’a relevé Daniel Gremillet, si modifications il doit y avoir, elles doivent intervenir par voie parlementaire et non par ordonnance : le Parlement doit en débattre.

M. Daniel Gremillet. – Dans le cadre du groupe de suivi, je vous propose que, en 2020, nous accordions une attention particulière à la coopération, en liaison avec Coop de France. Nous sommes très ouverts au débat sur la coopération. Ce que nous ne souhaitons pas, c’est que nous en soyons privés.

M. Martial Bourquin. – En Franche-Comté, pays du comté, avec les coopératives, les producteurs laitiers ne sont pas privés de la transformation. Mieux, ils la maîtrisent. Il ne faut surtout pas remettre en cause les coopératives. Même si des problèmes peuvent se poser ici ou là, une coopérative n’a rien à voir avec une entreprise classique. Le Gouvernement ne peut traiter cette question par ordonnance sans l’accord du Parlement. Il s’agit là d’acquis historiques, qu’il faut absolument garder.

M. Daniel Gremillet. – Exactement.

M. Martial Bourquin. – Si l’on remet en cause ces coopératives, demain, tout sera permis. Or, l’exemple du comté montre combien la transformation profite au producteur.

Mme Agnès Constant. – Les caves coopératives de l’Aveyron sont justement en train de revoir leurs statuts, car elles sont bien conscientes de la nécessaire évolution. Il faut absolument préserver cet outil, qui est un trésor.

M. Marc Daunis. – En tant que rapporteur de la loi Économie sociale et solidaire, j'avais été confronté à cette question. À l'époque, nous avons pris la décision, avec le Gouvernement, de ne pas y toucher : nous avons alors estimé que nous serions passés à côté du problème si nous avons acté une nécessaire évolution *a priori*, et non *a posteriori*. C'est pourquoi la position retenue dans la proposition de loi de Daniel Gremillet m'apparaît pertinente. Toutefois, nous devons revenir sur cette question et nous devons nous y préparer dès maintenant, car nous allons être confrontés à une multitude de formes d'organisation. Évitions de nous retrouver avec quelque chose de hâtif, brutal ou, en tout cas, décalé.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

La réunion est close à 14 h 25.

Mercredi 15 janvier 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Politique de la ville – Audition de M. Jean-Louis Borloo, ancien ministre

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le ministre d'État, merci d'avoir répondu à notre invitation. Notre commission, vous le voyez, compte certains de vos compagnons de route dans la politique de la ville.

Depuis la présentation de votre rapport « Vivre ensemble, vivre en grand la République : pour une réconciliation nationale », vous avez observé une forme de diète médiatique et politique. Je crois d'ailleurs que votre venue devant notre commission, pour parler de la politique de la ville, est la première devant la représentation nationale depuis cette date. Elle n'en a que plus de prix à nos yeux.

Vous êtes de ceux dont la parole compte car vous avez su allier, lorsque vous étiez aux responsabilités, la sincérité dans l'engagement à des réalisations effectives et marquantes. Les Français s'en souviennent, bien au-delà de la ville de Valenciennes. Pour beaucoup, le fait que le Président de la République ait finalement renoncé à suivre une grande partie de vos préconisations est apparu comme révélant un manque d'ambition, qui a laissé un vide et marqué une absence de projet pour les quartiers et bien au-delà.

En effet, quand on relit votre rapport, on s'aperçoit qu'il ne s'intéressait pas seulement aux 1 500 quartiers prioritaires de la politique de ville, mais aussi « aux territoires ruraux délaissés, aux villes et bassins en grave déprise ». Cette France-là ressemble beaucoup à la France des gilets jaunes, à celle que je connais dans les Yvelines, bref à cette France périphérique, qui se sent éloignée des moteurs de la réussite. Vous écriviez : « Il est clair que l'écart des chances d'avenir, selon les territoires, les origines sociales, la géographie urbaine, ne cesse de croître. Cette situation ne sera pas tenable si nous renonçons à intégrer dans le rêve français dix millions d'âmes invisibles, une jeunesse lumineuse, colorée et en quête de participation ».

Votre vision volontariste s'est heurtée, sur le plan financier, à l'hostilité de Bercy, et, sur le plan politique, à une théorie du laisser-faire, qui voudrait que l'amélioration de la

situation des quartiers vienne de celle du climat économique en général. Or, sans nier l'aspect moteur de l'économie, nous savons qu'il faut faire davantage pour dénouer l'écheveau de la relégation dans laquelle restent emprisonnés un grand nombre de quartiers.

Avec votre expérience et votre recul, c'est le premier thème sur lequel je souhaiterais vous interroger. Vous pointiez soixante quartiers en risque de fracture, quinze en risque de rupture avec la République, animés, pour ainsi dire, par d'autres valeurs, une forme de contre-société où peut fleurir le radicalisme puis le terrorisme. Quelle dynamique observez-vous ? Avez-vous l'impression d'une amélioration ou d'une aggravation de la situation ?

On vous a parfois reproché de prétendre résoudre les problèmes des banlieues par les infrastructures et les démolitions, en dépensant beaucoup d'argent sans forcément traiter les autres sujets, bref de mettre l'urbanisme avant toutes les autres politiques publiques. Un rapport publié hier par le Conseil d'analyse économique, intitulé « Territoires, bien-être et politiques publiques » souligne l'influence de la perte d'équipements, et en particulier celle des services publics ou de santé et des commerces, dans le malaise des habitants. Dans une interview au journal *Le Monde*, vous regrettiez que les moyens publics soient remplacés par des annonces publiques. Avez-vous l'impression que l'on dépense assez pour les quartiers ? Estimez-vous que cet argent est bien investi ?

Dans votre rapport, vous déploriez une politique de rénovation urbaine à l'arrêt. Mmes Valérie Létard et Annie Guillemot avaient, elles aussi, dénoncé cette situation, alors que la multiplication des études crée incompréhension, déception et finalement découragement. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) semble être repartie, un grand nombre de projets a été validé en fin d'année dernière. Est-ce le bon rythme ? Faut-il accélérer ? Prendre le temps ?

Enfin, votre rapport proposait dix-neuf programmes dont une « académie des leaders, nouvelle grande école ». Peut-on espérer que la Commission Thiriez reprenne tout ou partie de vos propositions ?

M. Jean-Louis Borloo, ancien ministre. – Je suis très heureux d'être de retour dans cette grande maison. Je ne suis pas dans un agenda politique : c'est un simple citoyen qui vient parler à des citoyens en charge, loin des polémiques, uniquement pour donner un éclairage.

D'ailleurs, il est à propos que ce soit devant la commission des affaires économiques que je m'exprime. Notre pays est à maturité démographique et technologique. Où sont ses réserves de croissance ? À part le digital, le numérique, autour de quoi nous développons déjà une nouvelle économie, comme du reste nos voisins, il n'y en a pas beaucoup. Si ce n'est que la France est un moteur à quatre cylindres, qui fonctionne avec trois : une grande partie de la jeunesse n'est pas dans le train de développement économique et social de notre pays. Le taux de chômage général de la jeunesse est élevé, ce qui aboutit à un taux hallucinant de non-participation au développement économique car elle se trouve dans des zones délaissées, c'est-à-dire l'ensemble de nos quartiers en grande difficulté, certains bassins en déprise, les zones rurales dévitalisées et nos départements d'outre-mer – soit dix millions d'habitants, excusez du peu, qui ne contribuent pas, ou peu, à la croissance de notre pays.

Or le premier plan de cohésion sociale a été le principal moteur de croissance de l'époque : si la France, en 2008 et en 2009 – les effets sont différés en matière d'emploi – a vu son taux de chômage passer de 10,3 % à 7,2 %, et son déficit public tomber à 2,2 %, c'est parce que M. Breton, ministre des Finances, avait parfaitement conscience que le premier investissement de notre pays était dans ses ressources humaines. Tous les lundis matin, M. Thierry Breton et ses équipes traversaient la Seine pour aller chez les pauvres, c'est-à-dire les ministères sociaux, les dépensiers, comme on disait – et comme on dit encore – à Bercy, pour examiner avec eux, pendant quatre heures, l'ensemble des investissements que la nation devait faire en matière sociale.

Je suis convaincu que le redressement du pays ne peut pas se faire sans les 500 000 jeunes actuellement exclus. Nous avons une croissance de 1,2 %, alors que le prix du pétrole est maîtrisé, que les taux sont négatifs, qu'aucune guerre ou aucune grande crise financière ne sévit... Ce n'est pas imaginable ! *Quid*, alors, quand le baril atteindra 100 dollars, que les taux d'intérêt seront à 2,5 %, et qu'une bulle financière spéculative éclatera ? C'est de la rentabilité de notre nation que nous parlons, de son investissement. Que faisons-nous des départements d'outre-mer (DOM) ? Un problème ou un endroit formidable où l'on peut inventer de nouveaux écosystèmes, travailler sur la biodiversité, sur les économies d'énergie et sur le rapport à la mer et aux océans, qui sera le grand sujet du siècle ? La richesse de notre jeunesse, sa puissance, ses capacités, sont là. Nous avons trois fois plus de moins de 20 ans qu'ailleurs ! Il ne faut pas l'aborder de manière larmoyante. On dit toujours que la puissance d'une chaîne, c'est la puissance de son maillon le plus faible.

Tout cela est à la fois nécessaire et rentable, car cela contribuera au redressement des comptes publics. Il s'agit, de plus, d'un projet enthousiasmant pour la nation.

Les sondages sur la rénovation urbaine des quartiers montrent un taux de satisfaction sensiblement comparable – autour de 90 % – dans les quartiers eux-mêmes et dans les centres villes. Dans une commune donnée, dans un même bassin de vie urbain, il n'y a donc pas de différence d'appréciation sur ce qu'il faut faire entre la bourgeoisie du centre-ville, qui vit au pied de la cathédrale, et les quartiers.

J'avais commencé un petit plan d'action – qui n'est pas le mien, puisqu'il a été fait avec vous, avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) avec la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), avec les chambres de l'agriculture, les chambres des métiers, les chambres de commerce, les collectivités territoriales, les syndicats, bref, avec tous les acteurs de la nation. En fait, ce n'est pas très difficile. C'est une question de méthode. Notre pays, globalement, aspire au rêve républicain. Nous sommes une sorte de monarchie de droit divin, avec une volonté d'équité républicaine.

Mais, contrairement à une idée reçue, la France n'est pas un pays centralisé. La monarchie et sa cour le sont. Le pouvoir d'influence l'est. La presse de cour l'est. Les moyens d'influence financiers le sont. Mais pas l'action publique. Aucun pays d'Occident n'a autant de lieux de pouvoir à sa disposition ni des leviers financiers d'action pour l'intérêt général aussi dispersés ni aussi nombreux, avec 36 000 communes, des agglomérations, des pays, des métropoles, des départements, des régions, sans parler d'Action logement, de la CNAF, de la CNAM, des chambres de commerce, des chambres des métiers, et, un peu, de l'État – qui est le seul opérateur qui enregistre 30 % de pertes, puisque ses dépenses dépassent ses ressources. Avec une telle dispersion des moyens et des capacités de décision, il est très compliqué d'avoir une action opérationnelle. En fait, aucune action publique n'est menée à moins de sept acteurs – qu'il s'agisse des crèches, de la petite enfance ou de la rénovation urbaine.

Or, dans ce système, nul n'a rédigé la commande, et la stratégie n'est pas écrite. Du coup, les sept acteurs ne savent pas ce qu'ils ont à faire. Pour ma part, je ne connais qu'une règle dans les affaires difficiles : une mission, un chef, et des moyens ! Avec une organisation aussi dispersée, il faut d'abord se demander quels sont les dix ou vingt sujets, quel est l'objet, quel est l'état de la situation, pourquoi on en est là... Bien sûr, on n'en est pas là parce qu'il y a des gens pas gentils, on n'en est pas là parce qu'il n'y a que des crétiens. On en est là parce qu'on avait mis en place un dispositif qui était intelligent et qui, avec le temps, est devenu idiot parce que les choses ont changé, ont évolué. Bref, il n'y a pas de drame à réaliser une analyse froide d'une situation. Par exemple, on ne dit jamais qu'au pays de Voltaire nous avons le plus haut taux d'illettrisme de l'OCDE. Si l'on ajoute l'illectronisme, qui met en cause le droit de chaque citoyen à accéder à un service quelconque par des moyens digitaux, on est à 14 millions : voilà qui n'est pas un petit sujet !

Tout cela nuit à la croissance du pays et crée de l'insatisfaction sociale. L'État peut bien faire des rapports, il faut impliquer agglomérations, métropoles, en utilisant les bâtiments des écoles, avec une organisation, un financement paritaire, puisant dans les crédits de la formation professionnelle. Je vous le dis : pour n'importe quel sujet, on est sept. D'abord, il faut impliquer tous les organismes d'un même quartier, le maire, l'agglomération, le département, et aussi Action Logement, sans oublier l'État... Bref, le décrochage des 10 millions de familles est un drame social et humain auquel il faut apporter des réponses économiques. Car nous n'avons pas beaucoup d'autres réserves de croissance – si ce n'est, sur le plan extérieur, le continent africain.

La France est un pays qui laisse filer mais qui, quand il décide de traiter un problème, le traite à une vitesse phénoménale. Ses élites sont à la fois désinvoltes et capables de se mobiliser collectivement avec une efficacité redoutable. Ce sujet est central, et potentiellement mortel, pour la République. Pour autant, il n'est pas extrêmement complexe. Et le régler serait tout-à-fait rentable – et ce n'est qu'un problème de méthode. Voilà comment je souhaitais résumer la situation à des responsables politiques qui représentent la nation, et tout particulièrement l'ensemble de son territoire, et doivent jouer le rôle d'aiguillon.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nos trois spécialistes de la politique de la ville sont Mmes Valérie Létard, Annie Guillemot et Dominique Estrosi Sassone.

Mme Valérie Létard. – Le nombre des sénateurs qui participent à cette audition montre bien tout l'intérêt que nous portons à la parole du grand spécialiste de la politique de la ville que vous êtes : c'est vous qui l'avez réinventée, et votre plan de cohésion sociale avait bien relancé la dynamique. Difficile de poser des questions quand l'état de l'art a été dressé... On sent que vous avez le recul lié au fait que, après avoir occupé des responsabilités territoriales comme nationales, vous avez acquis un regard très clair, très objectif, sur ce qu'il conviendrait de faire. Certes, nombre d'acteurs publics ont pris leur part et apporté leur contribution, et la synthèse dépassait largement les quartiers, comme vous l'avez rappelé. Le résultat a été une réinterrogation des outils existants, créés au travers du plan de cohésion sociale.

L'ANRU représentait à l'origine un projet global pour un territoire identifié comme devant aller au-delà du droit commun, disposer d'un coup de projecteur, de moyens et d'ambitions considérables, et non pas de cataplasmes sur des jambes de bois. L'idée était de remettre ces quartiers au cœur de la ville, au cœur de la société, dans toutes ses dimensions. La politique de la ville comme vous l'aviez imaginée, avec un volet humain, de cohésion

sociale, a-t-elle apporté des solutions ? Les contrats de ville ont été une solution, mais la rénovation urbaine touchait aussi à la mobilité et aux équipements publics. La vision globale est-elle toujours présente dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ? Celui-ci ne se concentre-t-il pas un peu trop sur la question des logements, et moins sur une appréhension globale ? Cette nouvelle politique de rénovation urbaine vous semble-t-elle tenable ? Comment imagineriez-vous une relance, une dynamique nouvelle ? Il faut aussi regarder comment des territoires qui n'étaient pas dans ces logiques-là peuvent y trouver leur place. Quel pilotage préconisez-vous ? Comment articuler les outils ?

Mme Annie Guillemot. – Je salue ce rapport, comme nous l'avions fait, très chaleureusement, avec l'AMF, France urbaine et Villes & banlieues, car vous aviez été à l'écoute, y compris des associations de quartier. Je me souviens encore des nouilles qui se séparaient du gratin ! Il est malheureux que ce rapport n'ait pas été suffisamment pris en compte, comme je l'ai indiqué dans mon rapport budgétaire. Vous l'aviez intitulé « Vivre ensemble, vivre en grand : pour une réconciliation nationale » ; je note que ce titre, à lui seul, résonne comme une prémonition, alors que les revendications des gilets jaunes et les expressions identitaires apparaissent comme les deux rives d'une même fracture de la société française. Vous aviez déclaré que « si l'on ajoute aux territoires ruraux délaissés certaines villes ou bassins en grave déprise, ce sont plus de 10 millions de compatriotes qui sont éloignés du moteur de la réussite » et que « fermenteront loin des yeux le recroquevillement identitaire et le repli communautaire si trop de nos concitoyens ont le sentiment de ne plus participer au rêve républicain ». Je crois que nous y sommes ! Le grand mérite de ce rapport était d'associer les territoires ruraux et les territoires urbains en difficulté.

Maire de Bron pendant presque vingt ans, je n'oublie pas le souffle apporté par l'ANRU, l'exigence qu'elle a portée et l'efficacité dont elle a fait preuve. Elle a redonné à un certain nombre d'élus et de citoyens de la fierté. Quand on donne quelque chose au quartier, on attend aussi que certains devoirs soient respectés. Quel est votre avis sur les revendications des gilets jaunes ? La politique de la ville a perdu sa philosophie : on ne sait plus qui est le pilote dans l'avion. Et les moyens ne semblent pas à la hauteur des enjeux. On nous annonce 10 milliards d'euros pour l'ANRU. Mais, l'État aurait pu avancer sa propre participation pour aller plus vite.

Les politiques du logement et de la ville sont actuellement contradictoires. Mon rapport pointe une paupérisation dans le logement social, avec une concentration de plus en plus forte de personnes défavorisées. Le fonctionnement des commissions d'attribution conduit à concentrer les gens au même endroit. L'absence de mixité sociale engendre non pas des risques mais des ségrégations. Nous l'avions souligné il y a trois ans, avec Mme Valérie Létard, dans notre mission parlementaire.

Hier, notre préfète à la sécurité a réuni un certain nombre d'associations et de citoyens sur la sécurité dans les quartiers. Une dame a parlé de la précarité sociale et financière des jeunes, mais aussi de leur précarité intellectuelle, qui les prive de la moindre ouverture. Résultat : ils se referment, soit vers les mafieux, soit vers la radicalisation.

Je me bats depuis des années pour l'équité territoriale. Aussi aviez-vous proposé la création d'une Cour d'équité territoriale. Les maires nous disent que c'est de pis en pis...

Au XVII^e siècle, Miron, conseiller du roi Henri IV, le mettait en garde en ces termes : « Il est dangereux, Sire, dans une cité, d'avoir les maigres et les pauvres d'un côté,

les riches et les dodus de l'autre. Cela se pourrait, Sire, que des balles vinssent ricocher à votre couronne. »

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Merci pour votre vision stratégique et pour ce que vous nous avez permis de faire dans les quartiers. J'ai en charge les dossiers de rénovation urbaine et de politique de la ville depuis dix-huit ans pour la ville de Nice et la métropole de Nice-Côte d'Azur. Si nous avons pu faire rénover des quartiers, c'est avant tout grâce à cette vision stratégique et parce que vous avez créé un outil formidable, même si, au fil du temps, il s'est complexifié, et que les règlements sont devenus de plus en plus invraisemblables – notamment en matière de plans de financement.

Dans ces quartiers, certaines choses ont avancé, et sont allées dans le bon sens. Mais on observe aussi des régressions. La première de ces régressions, c'est la place des femmes dans la vie sociale, qu'il s'agisse des élèves, des étudiantes, des femmes qui travaillent, des femmes sans emploi, toutes générations confondues. Les femmes n'ont plus cette place fondamentale qu'elles avaient : elles étaient le pivot, un facteur de stabilisation et le meilleur vecteur d'intégration et d'insertion. Comment faire pour mieux protéger, mieux accompagner ces femmes ? Il faut qu'elles retrouvent cette place essentielle à la cohésion de nos quartiers. De plus, des problèmes d'inégalité demeurent, notamment face à l'emploi, à la mobilité – même si nous avons désenclavé ces quartiers – et à l'éducation. Il faudrait, enfin, sortir de l'urgence d'une planification budgétaire toujours précipitée pour, enfin, inscrire ces quartiers dans la pérennité, en continuant à leur associer un certain nombre de moyens, notamment pour des actions de développement social et d'action humaine.

M. Jean-Louis Borloo. – Je pose la question solennellement devant le Sénat : comment un dispositif voté à l'unanimité des sénatrices et des sénateurs, voté à l'unanimité des députés, salué par les mamans des quartiers, par les jeunes, par les femmes, par les maires, par les présidents d'agglomération, par la totalité des organismes d'HLM, comment cette décision de la nation française a-t-elle pu s'arrêter sans que personne l'ait jamais décidé ?

Cela mérite, à tout le moins, une enquête démocratique. Il ne s'agit certes pas de chercher des coupables, mais de comprendre comment fonctionne notre pays dans la décision publique. C'est tout de même incroyable ! Et, dans le même temps, on multiplie les débats bidon, de type « urbain contre humain », comme si l'urbain n'était pas de l'humain, comme si tout n'était pas accompagné de zones franches urbaines, d'équipes de réussite éducative...

En un an, on était passé de 0 à 2 milliards d'euros de travaux ; en deux ans, on atteignait 6 milliards d'euros par an, voire 7 milliards d'euros. Cette politique, dans un mensonge généralisé, s'est totalement arrêtée. Elle n'a pas été réduite de 30 % ou divisée par deux ou par quatre, non ! Totalement arrêtée. Je ne veux pas de polémique, ce n'est pas lié à tel ou tel gouvernement. C'est plus grave que ça, c'est le fonctionnement de la décision publique et de l'organisation publique qui est en cause.

Comme c'était mon bébé, je ne m'en suis plus jamais occupé, car je trouve cela malsain. L'ANRU n'était pas une décision de l'État français, mais un bureau de confiance. Tout partait du fait que la dégradation est ruineuse. Les fonds propres que représente un immeuble quand il ne rapporte plus de loyer et que les réparations reviennent quatre fois dans le même mois sont perdus. L'objectif était donc de reconstituer les fonds propres des villes, des quartiers et du monde HLM. C'était un investissement en fonds propres, financé par les bénéficiaires, c'est-à-dire le monde HLM et ce qui ne s'appelait pas encore Action Logement, et par les villes concernées, les départements et l'État – qui n'était qu'un petit contributeur.

L'agence était le tiers de confiance, pour qu'on décide tous ensemble, que les grues arrivent le jour prévu, à l'heure prévue, et dans l'immeuble d'à côté aussi. J'ai toujours refusé, d'ailleurs, qu'elle soit présidée par le ministre. Le but était simple : changer la donne.

Ce sont les petits hommes gris, ceux qui s'ennuient à Bercy, où ils sont 130 000, qui ont décidé de transformer ce qui était un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en un établissement public administratif (EPA). Or un EPIC a la vocation de son objet social et ne fait l'objet que d'un contrôle *a posteriori*. Un EPA, lui, subit un contrôle *a priori* : même pour acheter une rame ou un ordinateur, il lui faut l'aval du contrôle budgétaire de Bercy. Comme, dans la logique des élites, c'est de l'argent jeté par la fenêtre – même si ce n'est pas le leur – elles ont voulu être plus intelligentes, solliciter une stratégie à 40 ans, un plan de population 37 ans, d'innombrables réunions de préfiguration – jusqu'à 61 à Marseille ! Pendant ce temps-là, la monarchie promet 10 milliards d'euros – alors que ce n'est pas son argent... Surtout, le sujet était d'avoir un tiers de confiance. Avec une mission de confiance, la France est totalement capable de résoudre ce problème en trois ans.

Je continue à m'interroger : comment une décision prise à l'unanimité, qui donne satisfaction à 90 % des sondés, qui crée de l'emploi, qui est bénéfique même en termes budgétaires – sans parler des problèmes humains, des dérives, de l'exclusion du développement économique, ni des problèmes de radicalisation – a-t-elle été ainsi ignorée ? Ne vous sentez-vous pas un peu bafoués ?

Mme Annie Guillemot. – En permanence...

M. Jean-Louis Borloo. – Cela mérite une analyse, sans chercher de bouc émissaire. D'ailleurs, cet abandon s'est fait à la barbe des gouvernements successifs. Je leur dirai simplement de moins aller à la télévision et de travailler plus ! Je refuse d'entrer dans les débats secondaires, car en réalité nous ne faisons rien. Tant qu'on ne gèrera pas la gouvernance avec confiance, il ne se passera rien. Cette affaire concerne les élus, le monde HLM et son financement... J'ai compris pourquoi les petits hommes gris s'y étaient opposés, alors que ce n'était pas leur argent. Bercy a toujours considéré que ce qui, sur la fiche de paye, sert à financer le logement social, lui appartenait, et qu'il faudrait le récupérer de toute façon, puisque c'est le trésor de guerre pour demain : il ne fallait donc pas qu'il soit bêtement dépensé en s'occupant des quartiers, tout de même ! Mieux valait le garder pour *Hinkley Point* ou je ne sais quoi...

Et ce que je vous dis s'applique dans beaucoup de domaines de la vie de la cité. D'abord, c'est complexe. Puis, on est sept. Troisièmement, il faut écrire et rédiger les choses. Quatre, il faut un patron de la mission et cinq, il faut rendre compte à la représentation nationale de manière annuelle. Je comprends que les agences dites indépendantes, qui ont un rôle beaucoup plus important que le ministre de l'énergie, ne reçoivent pas d'instructions. Mais de qui sont-elles indépendantes ? Certainement pas du Parlement, auquel elles devraient présenter tous les ans comment elles comptent exécuter la mission que la loi leur a donnée et comment elles l'ont exécutée l'année précédente. Que le ministre ne puisse pas leur donner d'instructions, je veux bien. Qu'il ne puisse pas leur demander de comptes, je ne suis pas d'accord. Elles sont indépendantes, mais elles ne sont pas en apesanteur.

Bref, nous avons un furieux problème de la conduite de l'action publique. Notre pays est brillant, les gens sont bien formés, la fonction publique fonctionne très bien, les élus se donnent un mal de chien, les entreprises ne font pas du si mauvais travail. Et pourtant, nous sommes quasiment derniers dans le Programme international pour le suivi des acquis des

élèves (PISA), nous avons des quartiers dans cet état-là, des suicides chez les policiers, pas d'essence dans leurs voitures, un système judiciaire embolisé... Ce n'est pas une question de droite, de gauche ou de centre. Il faut regarder le fonctionnement de chacune des institutions. Où allons-nous dans la stratégie énergétique, par exemple ? Nous étions le pays le plus réputé au monde ! Pourtant, à chaque fois qu'on s'occupe sérieusement de quelque chose avec l'ensemble des acteurs, cela va à une vitesse folle. Mais c'est du travail.

Comment m'est venue l'idée de la Cour d'équité territoriale ? Nous voulons un projet commun, mais tout le monde n'a pas les mêmes espoirs, ni les mêmes devenirs. Il y a des niveaux d'écart qui sont inacceptables. Certains critères sont évidents : un tiers d'enfants en plus, 40 % de moyens en moins... Les besoins en compléments scolaires ont baissé dans les quartiers de politique de la ville, alors qu'ils ont augmenté sur le reste du territoire. Mais le droit commun recule. Ainsi, à Sevran, on est passé de 113 policiers au commissariat il y a dix-sept ans à 79 aujourd'hui ; et il y a moitié moins de pédiatres, trois fois moins d'effectifs en classes préparatoires, trois fois moins de contrats d'apprentissage. Bref, il y a un écart dans les moyens mis par la République – qui ne se réduit pas uniquement à l'État – entre les zones. La seule façon de résoudre ce problème a été imaginée par Tony Blair, lorsqu'il a exigé que les responsables publics lui fassent un point tous les ans sur les moyens dont ils disposent. Le jugement sur les résultats n'est pas la bonne méthode, il faut une obligation de moyens. Une Cour d'équité territoriale pourrait dénoncer les écarts trop forts et imposer de les réduire – sans pour autant viser l'égalité parfaite. Cela instaurerait une discipline dans la fonction publique d'État, dans les chambres de commerce, dans les chambres consulaires, dans les régions, dans les départements, dans les métropoles, pour qu'il y ait partout le minimum vital d'espoir républicain.

Indépendamment du fait qu'ils constituent la seule, ou la principale, réserve de croissance de notre pays, il se trouve que les quartiers sont le sas de notre République. Tout ce qui arrive sur le territoire national passe par les quartiers, qui comptent évidemment la plus grande concentration de demandeurs d'asile, de déboutés, etc. Quand ça commence à aller bien, on en sort ! Les quartiers constituent, en quelque sorte, une aire d'arrivée, d'accueil. Il faut donc se donner les moyens que cet accueil ne soit pas un drame. Pour cela, il faut que toute la chaîne fonctionne. Or, combien y a-t-il de procureurs de la République en Seine-Saint-Denis ? C'est une plaisanterie ! À quoi ressembleront nos futures favelas ? Et *quid* des marchands de sommeil dans les pavillons ? Les maires que vous représentez savent que c'est un vrai sujet aujourd'hui. La procureure de Bobigny le sait aussi. Le divisionnaire également. Mais ils n'ont pas les moyens. Et la législation n'est pas tout à fait adaptée. Il y a la chaîne d'inspection, d'identification, de vérification, de contrôle, sous l'autorité de la police judiciaire ou de la gendarmerie et de la police, à quoi s'ajoute la capacité d'enquête judiciaire – 7 900 magistrats en France, contre 38 000 en Allemagne. C'est une question de méthode, mais il faut traiter ces quartiers comme nos sas d'arrivée. Ce serait rentable, donc ce n'est pas un problème de financement, mais un problème d'affectation de moyens.

À Montfermeil et Clichy les émeutes ne se sont pas arrêtées par une victoire de la raison ou de la police mais parce que, deux ans avant, on avait lancé un programme, et que les premières grues sont arrivées partout. Or, dans un quartier où la population se sent délaissée par la République, une grue, c'est une main tendue. Les élus le savent bien. Les mamans, dès lors, reconquière le territoire – alors que, coincées au 22^{ème} étage, elles restaient dans leurs cuisines. Tant qu'il y aura une discrimination urbaine, vous aurez dans l'endroit discriminé une cicatrice urbaine.

Les quartiers, je les connais encore tous par cœur. Je suis allé il y a quinze jours à l'inauguration du T4, ce tram qui monte jusqu'à Montfermeil et Clichy-sous-Bois. Autrefois, pour aller dans la tour Utrillo, nous avions deux véhicules blindés légers et une escorte de dix-sept policiers de la BAC en civil. Là, nous nous sommes promenés à Montfermeil... Le danger de la cohésion républicaine a changé de forme, mais pas de fond : il est là, tout entier ! C'est tout un peuple dont on parle – et en effet, l'image des nouilles m'a valu une avalanche de critiques ! Facile, de là-bas, avec un pilier dans la Seine, de chercher à faire des économies ! Mais il faut être attentif aux particularités de ces quartiers, aussi.

Le Sénat, cette maison de la sérénité, doit, me semble-t-il, reposer le problème sur les grandes méthodes. Le taux de permis de conduire des femmes est terrifiant, comme le taux de crèches. Or c'est un indicateur très important : le permis de conduire est un droit des femmes. Aujourd'hui, les violences contre les femmes ont pris une forme plus insidieuse. Ayons conscience de la gravité du poison. Les gilets jaunes ont été une alerte éclairante. Je ne suis pas peu fier : c'est moi qui ai rendu les gilets jaunes obligatoires dans les voitures et qui les ai fait dessiner gratuitement par Karl Lagerfeld. Je comprends que certains m'en veuillent...

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Qu'il est agréable et rafraîchissant d'entendre un discours aussi franc et dynamique ! Une partie de votre rapport est consacrée à l'illettrisme. En France, 4,5 millions de personnes, soit 6 % des salariés et 20 % des bénéficiaires du RSA, ne savent pas lire. C'est un frein immense à leur développement personnel et à l'économie de notre pays. Le Gouvernement entend-il votre volonté de diviser de moitié l'illettrisme à l'horizon 2025 ?

M. Joël Labbé. – Derrière ton travail, cher Jean-Louis Borloo, il y a un projet de société. C'est ce qui manque aujourd'hui à notre jeunesse. On n'entend pas suffisamment tes propos. De gauche comme de droite, nous sommes capables de nous rejoindre sur de tels sujets. Tu as évoqué l'extraordinaire richesse humaine sur laquelle nous devons nous appuyer. En filigrane, il y a l'éducation populaire derrière. Évidemment, cela a un coût. Mais c'est de l'investissement pour l'avenir. Y a-t-il aussi un travail à mener sur la question rurale ? Il faut vraiment qu'on te réentende et que tu ne sois pas seul.

M. Xavier Iacovelli. – En 2018, nous avons accueilli votre rapport avec beaucoup d'espoir. Vous proposiez un certain nombre de mesures pour agir en faveur des quartiers prioritaires, dont les cités éducatives et le déploiement des 200 campus numériques, avec un investissement initial de 20 milliards d'euros. Vous préconisiez de lancer des plans de recrutement, d'encourager les recours à l'apprentissage et de promouvoir l'accompagnement et le tutorat au profit des jeunes dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Depuis 2018, le Gouvernement a décidé de mettre en place des dispositifs en faveur de ces derniers, notamment *via* l'adoption d'une feuille de route de quarante propositions, dont 75 % sont déployées ou en cours de déploiement. Un certain nombre de vos idées ont fait écho au sein du Gouvernement. Le dédoublement des classes de CP et de CE1 en réseau d'éducation prioritaire (République) et REP+ concerne 180 000 enfants, et 6 milliards d'euros ont été investis dans la rénovation urbaine. Ces mesures sont-elles fidèles à vos recommandations ?

M. Franck Montaugé. – Je regrette le dédain avec lequel votre travail a été traité au plus haut niveau de l'État. Je vous remercie de votre contribution au questionnement du sens de la République. Ancien maire d'une ville rurale, Auch, je me réjouis que le changement des critères d'éligibilité aux politiques de la ville ait permis d'intégrer des quartiers en zones rurales ; c'est à mettre à l'actif du précédent Président de la République. En

matière d'évaluation des politiques publiques, thème qui m'est cher, je trouve très restrictif que le produit intérieur brut (PIB) soit aujourd'hui la référence absolue. Il faut de nouveaux indicateurs intégrant les volets sociaux, environnementaux, éducatifs et culturels de la vie en société. Il existe des objectifs de développement durable, et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a une batterie d'indicateurs territoriaux. Comme maire, j'ai régulièrement demandé à l'éducation nationale de me fournir, fût-ce à titre confidentiel, des indicateurs permettant de mesurer les progrès des élèves en réseau d'éducation prioritaire. C'était impossible. Les élus ne peuvent pas obtenir de telles informations, pourtant nécessaires. Cela ne peut plus durer.

M. Jean-Claude Tissot. – Les choix de Julien Denormandie sur le zonage ne me conviennent pas toujours. Alors que ses prédécesseurs ont toujours utilisé cet outil, l'actuel ministre de la cohésion des territoires privilégie plutôt les adaptations en fonction des besoins locaux. Cette orientation n'est pas forcément négative, mais le zonage a de multiples intérêts. Il donne de la visibilité aux acteurs locaux et permet une transparence des politiques publiques, ce qui est préférable à des politiques à géométrie variable, voire à la tête du client. Il est important de se rendre compte des implications de la sortie du zonage, en milieu rural comme urbain. Je pourrais évoquer la sortie abrupte de certains quartiers de la politique de la ville qui en sont pourtant dépendants ou le fait que les zones B2 et C, c'est-à-dire 93 % des communes, aient été privées au 31 décembre dernier du prêt à taux zéro pour la construction du logement neuf. Que pensez-vous de ces nouvelles orientations.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je vous remercie d'insister sur la problématique du sens de notre action publique et de nourrir nos réflexions pour une vision sociétale plus transversale. Vous dites qu'il ne serait pas si difficile de remettre les choses en ordre ; dans nos territoires, cela nous paraît tout de même complexe... Des outils tels que la future loi « 3D » ou l'Agence nationale de la cohésion des territoires vous semblent-ils pertinents ?

M. Alain Duran. – Nous avons aujourd'hui un véritable problème d'égalité républicaine dans nos territoires ruraux. Le rêve républicain est dans notre ADN. Mais les programmes ont du mal à sortir : trop de complexité, de formalisme... Comment simplifier les dispositifs et garantir l'égalité républicaine sur tous nos territoires ? Comment rétablir la « gouvernance de confiance » que vous évoquez ?

Mme Sylviane Noël. – Vos propos empreints de vérité et de bon sens font effectivement beaucoup de bien. Face aux copropriétés dégradées, il faudrait traiter les difficultés bien en amont ; nous avons tous en tête le drame de la rue d'Aubagne à Marseille. Il y a une grande disparité sur les territoires : des décisions de justice sur des états de carence ne prennent que trois semaines en région parisienne contre près d'un an et demi en province. Une telle inertie aggrave des situations déjà dramatiques pour les habitants et met les élus locaux dans des situations très compliquées. En outre, la multiplicité des acteurs peut parfois entraîner un manque d'efficacité dans l'action publique. Dans certains territoires, il n'y a qu'un seul quartier classé quartier prioritaire de la politique de la ville sur le périmètre intercommunal. Les règles du code général des collectivités territoriales confiant le pilotage de ces politiques à l'intercommunalité, les autres communes ne sont dès lors pas concernées par le dossier, qui n'avance pas.

M. Daniel Gremillet. – J'apprécie énormément l'image de la grue et de la main tendue, qui vaut aussi en milieu rural. La rapidité avec laquelle le numérique se développe va encore amplifier les situations d'exclusion liées à l'illettrisme. Il y a un rouleau compresseur humain d'exclusion phénoménal. La solution réside dans la petite enfance, l'école et

l'apprentissage. Dans notre société, où l'espérance de vie est absolument merveilleuse, le monde associatif peut-il aller aussi vite ? S'il vient en appui avec l'éducation, il y a une capacité de réaction sur l'ensemble du territoire. Est-ce à vos yeux une solution ?

Mme Françoise Férat. – À l'instar de ma collègue, je trouve cette audition rafraîchissante. Vous connaissez parfaitement le fonctionnement des différentes instances liées à la politique de la ville. J'espère que le Conseil national des villes, placé sous l'autorité du Premier ministre, et l'Observatoire de la politique de la ville sont complémentaires. Chacune de ces deux instances dispose d'un budget dédié. Existe-t-il une articulation entre les deux ? Peut-on envisager de recouper leurs moyens humains et budgétaires ?

M. Laurent Duplomb. – Fils d'ouvrier, ayant vécu en HLM jusqu'à l'âge de quinze ans et aujourd'hui sénateur d'un territoire rural, je constate de véritables similitudes. Nous parlons de « mobilité », d'« école », de « petite enfance », de « culture », d'« emploi », de « cour d'équité des territoires »... J'ai le sentiment que nous sommes en train de reproduire dans le milieu rural profond ce que nous avons été incapables de régler dans les banlieues. Ma question est simple : pourquoi ne vous a-t-il pas écouté ?

M. Fabien Gay. – Votre rapport est un programme politique. Nous ne réglerons pas le problème en nous centrant sur le seul logement. Il faut une réponse globale : emploi, santé, éducation, droit aux vacances, lutte contre l'illettrisme. Il y a effectivement des similitudes entre nos banlieues, le monde rural et même les territoires ultra-marins. L'an dernier, en Guyane, j'ai été stupéfait de parfois retrouver les pires situations qui existent en Seine-Saint-Denis. Près de 10 millions à 15 millions de nos concitoyens sont concernés. Je n'aime pas les termes de « territoires oubliés de la République » ou de « zones blanches ». Ces territoires regorgent de talents. Il ne faut pas présenter la banlieue sur un ton larmoyant. Je préfère être offensif. Le Premier ministre vient de reconnaître pour la première fois qu'une inégalité territoriale frappe la Seine-Saint-Denis. Certains se targuent d'avoir déversé des milliards et des milliards d'euros pour la banlieue, ce qui est faux. Vous évoquez à juste titre la problématique judiciaire. Il faut près de deux ans et demi pour divorcer en Seine-Saint-Denis contre six mois à Paris. Et, à population égale, nous avons 30 % à 40 % d'officiers de police judiciaire en moins dans nos commissariats. Je pense qu'il faut un plan de rattrapage pour entrer dans le droit commun. Nous ne demandons pas que la banlieue ait plus que les autres ; nous réclamons l'égalité.

Au-delà des questions de méthode, il s'agit d'abord de choix politiques et de priorités budgétaires. Ainsi, sur la question des mobilités, vous aviez proposé une conférence sur les RER ; il faudrait un milliard d'euros. Cela n'a pas été retenu, et on est train de faire le Charles-de-Gaulle Express, qui bénéficiera à 20 000 personnes par jour, quand un million d'usagers empruntent chaque jour le RER B. Tout est affaire de choix politiques et d'arbitrages. Si votre rapport, que vous avez rédigé avec l'ensemble des acteurs concernés, a fait l'objet d'un enterrement de première classe, c'est un choix politique.

M. Alain Chatillon. – Je remercie Mme la présidente d'avoir fait venir Jean-Louis Borloo, dont je salue la capacité d'analyse et de rassemblement sur l'essentiel.

Mme Sophie Primas, présidente. – Devons-nous faire en sorte que l'ANRU redevienne un EPIC ?

M. Jean-Louis Borloo. – À mon sens, si l'on ne décortique pas ce qui s'est passé, la solution proposée sera combattue par les petits hommes gris, qui sont plus nombreux que

vous et à temps plein. L'enquête que je vous recommande n'a pas à être à charge. Mais il faut savoir ce qui s'est passé depuis qu'un vote à l'unanimité est intervenu. L'objet n'est pas d'incriminer quiconque. D'ailleurs, il n'y a pas de responsable ; c'est le plus terrible de l'histoire.

La cour d'équité territoriale que j'ai proposée permettrait de répondre à la problématique des indicateurs dans l'éducation nationale. La Constitution dispose d'ailleurs que la société « a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Avec une juridiction administrative spécialisée, nous pourrions imposer des indicateurs. Cela fait partie du droit des citoyens et de leurs représentants d'être informés de l'action publique.

L'illectronisme, c'est-à-dire la conjugaison de l'illettrisme et de la difficulté à utiliser le digital, est un drame inscrit et évident, d'autant qu'il concerne en général ceux qui n'ont pas les moyens de payer quelqu'un pour écrire à leur place. Nous avons passé un accord avec les agglomérations, qui étaient prêtes à assurer le financement de la formation. Nous avons un objectif de départ modeste : 500 000 formations par an. Le dispositif est financé et organisé. Nous sommes face à une vraie bombe à exclusion. Bientôt, compte tenu des travaux en cours sur les cellules, il sera possible de vivre jusqu'à 125 ans ou 130 ans ; c'est l'affaire de quelques années. Nous allons changer de monde. Comment nous, pays de Voltaire, des hussards de la République et de l'enseignement du latin-grec, pouvons-nous connaître un tel niveau d'illettrisme ?

Parmi les explications au drame des suicides chez Orange figure le fait qu'un certain nombre de membres de cette belle entreprise aient été pris de panique parce qu'ils étaient aux avant-postes de la digitalisation. La très belle idée politique des dirigeants de l'époque était de faire passer le passeport numérique à tous les salariés, du PDG à la personne de l'accueil, afin que nul ne soit discriminé. Tout Français doit avoir son passeport numérique.

Je ne sais pas pourquoi cela ne s'est pas fait. Je me suis tu parce que je suis quelqu'un de responsable ; je donne toujours sa chance au produit. Mais la réalité est que cela va se faire. Julien Denormandie essaie d'agir. Tout est prêt, organisé. C'était peut-être un peu trop prêt, un peu trop organisé, un peu trop enthousiaste.

Des cités éducatives sont effectivement en place. M. le ministre de l'éducation nationale m'a invité pour l'installation de l'une d'elles dans le bassin minier. Je suis dans le commentaire positif, et je soutiens les actions. Nous avons un problème d'échelle – on peut appeler cela une vision politique – et d'arbitrage : où met-on les moyens ?

Je suis convaincu qu'il faut une fondation du rêve républicain ou le grand rattrapage pour la Nation. Il y a des problèmes dans les bassins en déflation, les zones très rurales et les DOM. La France est présente sur toutes les mers, sur tous les océans ; les enjeux sont gigantesques. Notre pays est un génie maritime : de grands inventeurs, de grands ingénieurs, de grands poètes, de grands navigateurs sont français. Le Grenelle de la mer était un moment extraordinaire. Les DOM font partie de l'archipel France, de la conquête respectueuse de la mer, des océans et de leur richesse.

Je suis pour une fondation qui regroupe l'ensemble des capacités d'Action Logement. Tout le monde était d'accord pour avoir un outil qui aurait une quinzaine de milliards d'euros de fonds propres de revenus par an, assis sur 150 milliards d'euros de fonds

propres actifs, pour mettre les moyens là où ils sont nécessaires. On n'augmente pas le déficit ; on crée de la richesse. Il faut un outil de remise à niveau.

Oui, ils essaient d'agir. Mais arrêtons de raconter qu'ils mobilisent 6 milliards d'euros. L'important, ce n'est pas les sommes que les gens prétendent mettre ; c'est le nombre de grues qu'il y a sur le terrain. Cessons d'entretenir une mythologie. Tout le monde a pris conscience du drame. Mais on n'a pas encore bien identifié que c'était un problème de gouvernance. Il faut changer cela. De nouveaux indicateurs sont nécessaires ; je vous renvoie à Stiglitz ou à l'INSEE.

N'étant pas ministre en exercice, je n'ai pas de commentaire à faire sur le Conseil national des villes et l'Observatoire de la politique de la ville. D'ailleurs, ce sont des instances d'observation. Aujourd'hui, nous avons besoin d'entrer dans l'action. Quant à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, que dire ?

Le propos de la République est de construire un bonheur collectif moralement acceptable. Je comprends que l'on veuille mettre des moyens sur des systèmes élitaires. Mais l'essentiel est que tout le monde participe à l'histoire, à la croissance, à la solidarité. Il faut mettre les moyens. Il faudrait rediscuter de l'Agence des participations de l'État. Comme citoyens ou représentants des citoyens, nous pourrions aller assez loin dans ces débats. Le Sénat et l'Assemblée nationale ne doivent ni être l'antichambre des gouvernements ni verser dans l'opposition systématique sur BFM. Le Parlement doit mener un travail approfondi de contrôle, au sens britannique du terme.

Cher Joël Labbé, si on ne m'entend pas, c'est pour plusieurs raisons. D'abord, je n'ai pas une science personnelle supérieure aux autres. Ensuite, j'exerce d'autres responsabilités, et je ne fais pas de mélange des genres. Enfin, j'ai passé trois ans en Afrique, et je m'occupais d'autre chose. Je n'ai pas commenté les décisions qui ont été prises à l'époque parce que j'ai un certain sens du respect républicain. À la demande d'un certain nombre de maires, le Président de la République m'avait commandé un rapport. Je n'ai pas à faire de commentaires sur celui qui m'a commandé le rapport. En plus, je pense que tout cela n'est pas grave. L'important est d'avancer. Si ce n'est pas aujourd'hui, ce sera dans six mois. Julien Denormandie se donne un mal de chien.

Mme Annie Guillemot. – Mais les politiques menées ne réduisent pas les écarts ; elles les aggravent !

M. Jean-Louis Borloo. – Je le sais. D'ailleurs, nous savons tous ce qu'il faut faire. Il faut une méthode par programmes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cher Jean-Louis Borloo, au nom de notre commission, je vous remercie infiniment. Vous êtes un magicien : vous avez mis d'accord Laurent Duplomb et Joël Labbé, ce qui est suffisamment rare pour être noté ! Pour paraphraser une célèbre actrice française, je ne sais pas si l'État vous manque, mais vous manquez à la République.

La réunion est close à 11 h 20.

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

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

Mercredi 15 janvier 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission à l'Assemblée générale des Nations unies - Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous commençons cette réunion par la restitution du rapport d'information de notre délégation à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU).

M. Pascal Allizard, président de la délégation, rapporteur. – Cette communication vise à rendre compte de la mission que nous avons effectuée à New York, du 24 au 27 novembre dernier, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies. Outre notre ambassadeur auprès de l'ONU, Nicolas de Rivière et l'équipe qui l'entoure, que je tiens vivement à remercier, nous avons pu rencontrer les représentants des cinq États membres permanents du Conseil de sécurité (P5) ou leurs adjoints ainsi que le représentant allemand et celui de l'Union européenne, et quatre des sous-secrétaires généraux de l'ONU. Notre sentiment est que le multilatéralisme se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire et risque de se transformer profondément et de s'éloigner des valeurs qui l'imprégnaient à l'origine.

Mme Isabelle Raimond-Pavero mettra l'accent sur les facteurs de remise en cause du multilatéralisme.

M. Pierre Laurent montrera ensuite que le multilatéralisme résiste pourtant et continue à faire œuvre utile. Puis, je reprendrai la parole pour présenter la place et le rôle joué par la France dans le système onusien. M. Yannick Vaugrenard apportera ensuite un éclairage sur deux crises régionales dont il a été beaucoup question lors de cette mission : la Syrie et la Libye. M. Olivier Cadic poursuivra avec la crise au Venezuela avant d'évoquer pour conclure la place de l'Union européenne à l'ONU et l'enjeu de la coordination entre ses États membres.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur. – Ce déplacement nous a permis de constater par nous-mêmes que le multilatéralisme était bel et bien fragilisé et attaqué.

Alors que les États-Unis avaient historiquement porté et garanti le système onusien, l'administration américaine sous la présidence de Donald Trump assume un discours critique à l'égard du multilatéralisme et multiplie les décisions négatives qui affaiblissent l'ordre international : retrait de l'accord sur le nucléaire iranien et de l'accord de Paris sur le climat, arrêt des subventions à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (Unrwa), retrait du Conseil des droits de l'homme, de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), etc.

Washington devient un partenaire difficile au sein du Conseil de sécurité, menaçant d'user de son veto sur un nombre croissant de dossiers tels que le conflit israélo-palestinien, la Syrie ou le Venezuela, y compris sur des sujets prioritaires pour la France : le G5 Sahel, le Mali, la Force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul), etc. Les États-Unis adoptent de plus en plus des positions à la carte, en fonction de leurs intérêts. Ils réinterprètent le droit international, en considérant désormais, par exemple, comme légales les colonies israéliennes en Cisjordanie.

Enfin, ils cherchent à réduire leurs engagements financiers vis-à-vis de l'ONU, dont ils sont, de loin, le premier contributeur. Cela se traduit par des pressions sur les opérations de maintien de la paix, dont ils discutent âprement le renouvellement des mandats. N'étant pas parvenus à obtenir la reconnaissance du principe d'un plafonnement de leurs contributions, ils l'imposent *de facto*, en ne les payant pas, provoquant des arriérés qui ont pour conséquence une crise de trésorerie de l'ONU. Ainsi, l'activité s'arrête le soir à dix-huit heures afin d'économiser sur les frais de fonctionnement.

Le deuxième facteur d'affaiblissement du multilatéralisme se trouve dans le positionnement de la Russie, basé sur une défense virulente des principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Cette ligne de conduite se traduit par un large recours au veto au Conseil de sécurité, utilisé vingt-quatre fois depuis la fin de la Guerre froide, dont quatorze fois sur la Syrie, et par une méfiance à l'égard des sanctions internationales. La menace d'un veto russe sur toute résolution concernant la crise ukrainienne au Conseil de sécurité a pour conséquence un report des initiatives de l'Assemblée générale sur ce dossier. L'attitude inamicale de Moscou vis-à-vis de la France s'agissant de la République centrafricaine, concomitante à une montée de la présence russe dans ce pays, a constitué, pour nous, une préoccupation. Les tensions tendent cependant à s'atténuer depuis quelques mois, comme en témoigne le renouvellement à l'unanimité du mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (Minusca). Enfin, la Russie se montre particulièrement méfiante à l'égard des références aux droits de l'homme, considérant que ceux-ci sont instrumentalisés par les pays occidentaux à des fins politiques.

En cela, elle est sur la même ligne que la Chine, laquelle promeut une vision alternative des droits de l'homme, centrée sur l'intérêt collectif, la société et le progrès économique plutôt que sur l'individu. Elle suit notamment avec beaucoup d'attention les débats au sein de la troisième commission de l'Assemblée générale. Comme la Russie, elle s'oppose fermement à toute ingérence dans les affaires intérieures des États.

La Chine se montre de plus en plus active dans le système onusien, y affirmant sa présence de manière désinhibée. À cette fin, elle ne lésine pas sur les moyens qu'elle consacre à l'institution, dont elle couvre désormais 12 % du financement. Elle a pris le contrôle de quatre organes de régulation – l'emportant notamment sur le candidat français pour la présidence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – et a fortement accru sa présence parmi les personnels du Secrétariat général.

Cette montée en puissance a des aspects positifs : outre sa participation accrue aux opérations de maintien de la paix et à leur financement, la Chine est un partenaire constructif dans les négociations sur le changement climatique, mais elle nous inquiète dans la mesure où elle s'ajoute au retrait américain, à l'affirmation d'autres acteurs contestant le multilatéralisme – comme le Brésil – et à la montée des conservatismes de par le monde, et contribue ainsi à l'émergence d'un ordre mondial éloigné des valeurs fondatrices de l'ONU.

Sur de nombreux sujets – droits de l’homme, droits sexuels, santé, droits de l’enfant, etc. –, la tendance est à la régression et nombre de conventions internationales adoptées il y a quelques années ne pourraient plus l’être dans les mêmes termes aujourd’hui. Dans ce contexte, qui rend périlleuse l’ouverture de négociations de nouveaux textes, l’enjeu est de consolider les traités en vigueur et d’éviter leur renégociation à la baisse. La France et l’Union européenne sont en première ligne dans ce combat pour la préservation des valeurs universelles et progressistes.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Il ne faudrait cependant pas dresser un tableau complètement noir de l’état du multilatéralisme. Notre déplacement, notamment les discussions que nous avons eues avec l’ambassadeur de France sur ce point, nous a permis de constater que dans bien des domaines, celui-ci continue à fonctionner et démontre son utilité.

Le secteur humanitaire en est l’illustration. Les grandes agences comme le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour l’enfance (Unicef) ou la FAO sont ainsi en première ligne dans les grandes crises humanitaires et de développement et mènent une action efficace et indispensable sur le terrain.

Si le Conseil de sécurité est entravé sur certains dossiers comme la Syrie, il reste efficace sur de nombreux sujets. Ainsi, son soutien à l’envoyé spécial des Nations unies au Yémen a débouché, en décembre 2018, sur l’accord de Stockholm par lequel le gouvernement yéménite et les rebelles houthis ont convenu de cesser les combats après quatre ans de conflit.

Un consensus relatif prévaut aussi sur les dossiers africains, qui représentent environ la moitié de l’activité du Conseil de sécurité. Ainsi, le renouvellement des opérations de maintien de la paix en Afrique s’est fait récemment sans grande difficulté, alors que des tensions avaient marqué l’année dernière le renouvellement de la Minusca, marqué par l’abstention de la Russie et de la Chine.

Les membres du P5 s’accordent également dans la lutte contre le terrorisme. En mars 2019, sous présidence française, le Conseil de sécurité a ainsi adopté une résolution encourageant les États membres de l’ONU à prévoir des dispositions visant à empêcher le financement du terrorisme.

Enfin, il faut souligner les succès obtenus pour désamorcer les crises naissantes et prévenir les conflits. Tout récemment, l’envoi d’un représentant spécial du Secrétaire général en Bolivie a permis d’apaiser les tensions provoquées par les irrégularités constatées lors de la réélection contestée de M. Evo Morales et de relancer un processus électoral dans des conditions maîtrisées. Une telle mesure n’est toutefois possible qu’à la demande du pays concerné.

L’entretien que nous avons eu avec M. Adama Dieng, conseiller spécial pour la prévention du génocide, nous a permis de mesurer le travail de veille et d’alerte conduit par les équipes entourant le Secrétaire général et les initiatives variées sur lesquelles ce travail peut déboucher ou non. Ainsi, une référence aux droits de l’homme a été incluse dans le projet de résolution sur le Yémen, en revanche le refus de la Chine a provoqué un blocage sur la question des Rohingyas.

S’agissant des droits de l’homme, la surveillance exercée par les organes spécialisés de l’ONU permet de faire pression sur les États concernés, particulièrement

lorsqu'aucune action n'est possible au niveau du Conseil de sécurité. Ainsi, l'évocation de la question des Ouïghours au Conseil des droits de l'homme de l'ONU a eu le mérite d'obliger la Chine à se justifier, même si celle-ci se contente d'invoquer la lutte contre le terrorisme et la déradicalisation.

Les Nations unies demeurent un cadre indépassable pour la régulation des sujets d'intérêt mondial, qu'ils soient nouveaux ou traditionnels, mais elles devraient intervenir plus fortement dans le domaine du développement. Plusieurs interlocuteurs ont insisté, à cet égard, sur la nécessité d'adopter une approche intégrée des opérations de maintien de la paix, combinant sécurité, développement et appui aux États.

Enfin, les Nations unies constituent toujours un forum mondial où tous les pays se rencontrent, se parlent et s'expriment. L'Assemblée générale est ainsi un véritable Parlement du monde dans lequel chaque État a un poids égal. Cette fonction tribunitienne est particulièrement perceptible lors de la semaine de haut niveau qui marque l'ouverture de la session annuelle.

Un des enjeux pour l'avenir du multilatéralisme est la question de l'élargissement du Conseil de sécurité. Cette réforme est surtout portée par les États dits du G4 – Allemagne, Brésil, Inde, Japon –, qui briguent un siège de membre permanent. Il existe cependant des revendications concurrentes de la part d'autres groupes d'États qui, ajoutées aux réticences de certains membres du P5 comme les États-Unis, la Russie et surtout la Chine, bloquent toute avancée. Nous avons pu assister à un débat en plénière à l'Assemblée générale sur ce sujet, à l'occasion duquel la France, qui soutient l'Allemagne, a estimé qu'il était temps de passer aux actes et a appelé à négocier sur la base d'un texte. C'est aussi le souhait de l'Allemagne, qui espère des progrès sur ce dossier à l'occasion du soixante-quinzième anniversaire des Nations unies en 2020.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Grâce à son siège permanent au Conseil de sécurité, la France occupe une place importante à l'ONU. Son statut lui confère légitimité, responsabilité et capacité d'action. Sa légitimité est renforcée par l'étendue et l'universalité de son réseau diplomatique, sa capacité militaire et d'intervention ainsi que son rayonnement à travers la francophonie. En outre, après le Brexit, elle deviendra le seul pays membre de l'Union européenne au sein du P5.

En termes de moyens, notre pays est le sixième contributeur pour les contributions obligatoires et le neuvième si l'on intègre les contributions volontaires, sur lesquelles je reviendrai. La présence française dans le système onusien demeure importante : les Français sont la deuxième nationalité au sein du personnel du Secrétariat général, après les Américains, et le français est l'une des six langues officielles de l'ONU.

La France se distingue aussi par sa capacité à lancer des initiatives et à prendre la défense du système onusien, ce qui, au demeurant, va dans le sens de ses intérêts. Elle est, selon les termes employés par notre représentant permanent, « la meilleure amie de l'ONU ». La conception française des relations internationales, fondée sur la régulation par le droit, est, en effet, parfaitement en phase avec le multilatéralisme.

Lors de la semaine de haut niveau inaugurant les travaux de la session 2019 de l'Assemblée générale, elle a ainsi lancé, de concert avec l'Allemagne, une initiative baptisée « Alliance pour le multilatéralisme », qui vise à mobiliser les pays défendant le

multilatéralisme et à susciter la diffusion d'un discours positif à ce sujet, pour contrer ceux qui cherchent à le décrédibiliser.

Dans le même esprit, elle a également lancé des initiatives dans des domaines particuliers. Ainsi, son Appel à l'action humanitaire vise à encourager les États à adhérer, à ratifier ou à appliquer les conventions existantes dans le domaine humanitaire. Quant à son Initiative en faveur de la gouvernance numérique, lancée lors du Forum de Paris sur la paix en novembre 2018, elle vise à souligner la nécessité d'une régulation internationale dans ce domaine, d'un point de vue économique comme pour la protection des droits des citoyens.

Enfin, la France imprime sa marque en se mobilisant pour faire avancer certains grands sujets internationaux comme la lutte contre le changement climatique, la promotion de l'égalité entre les sexes ou encore la santé.

Sur le climat, elle s'attache à promouvoir la mise en œuvre de l'accord de Paris, qu'elle a porté, et s'est particulièrement impliquée dans le Sommet des Nations unies sur le climat, le 23 septembre dernier, lequel a permis le renforcement des engagements dans ce domaine. Elle est aussi très mobilisée sur le dossier relatif à la défense de la biodiversité, ainsi qu'en faveur en faveur du droit des femmes et de l'égalité entre les sexes.

Si la France jouit d'une influence considérable dans le système onusien, deux bémols doivent cependant être apportés.

Le premier est sa difficulté à faire entendre sa voix dans les questions de désarmement, en premier lieu en matière de désarmement nucléaire, alors même qu'elle soutient pleinement le troisième pilier du traité de non-prolifération (TNP), consacré à cette thématique, et qu'elle fait largement sa part du chemin en la matière, en raison de son statut de puissance nucléaire. La préservation du TNP, dont un réexamen est prévu en mai 2020, représente un enjeu important pour la France comme pour les autres États dotés, car ce traité consacre leur statut, à l'inverse du traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN). Son réexamen s'inscrit toutefois dans un contexte difficile, marqué par la progression du TIAN et le blocage des négociations à la conférence du désarmement.

De la même manière, le positionnement de notre pays en faveur de la maîtrise des armements conventionnels est compliqué par le fait qu'il est un État exportateur. Comme on le sait, la France est de plus en plus mise en cause par les ONG qui l'accusent d'avoir enfreint le traité sur le commerce des armes par ses exportations vers les pays arabes engagés au Yémen ou vers d'autres États, comme l'Égypte.

Le second bémol est la faiblesse de nos contributions volontaires, qui contraste avec le rôle influent que nous entendons jouer. Ces contributions représentent quatre cinquièmes du budget global du système onusien. Des années durant, la France les a réduites en donnant la priorité au financement de fonds hors ONU, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Notre pays se situe aujourd'hui entre le quinzième et le vingtième rang, loin derrière les autres contributeurs européens. Notre effort est en train d'être réévalué, mais il reste encore du chemin à parcourir pour nous mettre au niveau.

La France cherche actuellement à mobiliser à l'ONU ses partenaires sur la situation au Sahel. Nous nous trouvions à New York quand nous avons appris le terrible accident d'hélicoptères au Mali, qui a coûté la vie à treize de nos militaires et la plupart des

délégations a rendu hommage à cette occasion au courage des soldats français et à notre pays. Avec les 5 000 hommes de l'opération Barkhane, représentant un tiers des effectifs de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma), la France est en première ligne dans cette zone où la sécurité se dégrade et où le terrorisme progresse et a besoin du soutien de la communauté internationale en faveur de la force conjointe du G5 Sahel, dont nous souhaitons la montée en puissance.

Enfin, je voudrais conclure en évoquant le fait que nous avons été conviés au consulat général de France à New York à un véritable dîner anti-Trump. Je ne suis pas trumpiste, mais j'ai trouvé cette méthode discutable.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – Notre visite a été l'occasion d'évoquer les crises régionales. Nos échanges ont notamment porté sur trois d'entre elles.

S'agissant de la Syrie, au moment de notre déplacement, la situation était en voie de stabilisation après l'intervention militaire turque contre les milices kurdes YPG dans le nord-est du pays. Cette opération, qui a surpris les Nations unies, compte tenu de l'équilibre des forces qui prévalait dans la zone, a permis à la Turquie de prendre le contrôle d'une bande frontalière destinée à assurer sa sécurité et dans laquelle elle envisage de rapatrier une partie des 3,5 millions de réfugiés syriens qu'elle a accueillis. La situation reste néanmoins précaire, la Turquie se disant prête à reprendre les hostilités en cas de retrait insuffisant des forces kurdes.

Il a également été question de l'offensive du régime syrien sur Idlib, où sont réfugiés un grand nombre de djihadistes. Cette opération est lourde de menaces pour les populations civiles et ses conséquences humanitaires sont d'ores et déjà dramatiques. Les infrastructures civiles et humanitaires sont de nouveau visées par les frappes systématiques des forces syriennes et de leurs alliés, lesquelles ont conduit au déclenchement d'une enquête par le Secrétaire général des Nations unies, à la demande de la France.

Nous avons également évoqué les débuts mitigés des travaux du comité constitutionnel à Genève. S'il faut saluer la reprise d'un processus politique paralysé depuis plus de deux ans, la réticence du régime syrien à s'y engager n'est cependant pas de bon augure.

La présence des combattants étrangers dans la région a également été abordée. Lors de son entretien avec notre délégation, la représentante américaine a insisté pour que les pays occidentaux rapatrient leurs ressortissants afin que les auteurs des atrocités soient punis. Sur ce dernier point, la délégation sénatoriale a eu la possibilité d'assister à une session publique du Conseil de sécurité consacrée aux crimes commis par Daech, au cours de laquelle elle a entendu des témoignages bouleversants.

Enfin, il a été question de l'avenir, alors incertain, de la résolution 2165 du Conseil sur l'aide humanitaire transfrontalière. La Russie s'y opposait en considérant que l'aide devait désormais passer par le régime syrien, dans la mesure où celui-ci avait repris le contrôle de la quasi-totalité du territoire. Peu après notre déplacement, en décembre, la Russie a opposé son veto à une résolution prévoyant le renouvellement de cette aide, contraignant le Conseil de sécurité à en voter une autre, beaucoup moins favorable, qui va priver d'aide humanitaire un grand nombre de Syriens survivant dans des conditions très difficiles.

Le deuxième sujet largement évoqué au cours de nos échanges a été le conflit en Libye. Tous nos interlocuteurs ont souligné l'impasse dans laquelle se trouve le pays, écartelé entre deux autorités concurrentes dont aucune n'est en mesure de l'emporter et qui refusent le dialogue. L'embargo de l'ONU sur les armes n'est pas respecté, les parrains des deux camps alimentant les forces en présence. La signature, en décembre, d'un protocole d'entente en matière de défense entre Tripoli et Ankara, prévoyant la fourniture d'une assistance militaire de la Turquie si le gouvernement de M. Fayez el-Sarraj le demandait, a fait monter un peu plus les tensions alors que l'Armée nationale libyenne du maréchal Haftar, soutenue militairement par l'Égypte et par les mercenaires russes, se trouve aux portes de la capitale.

Chacun connaît pourtant la solution pour la sortie de crise et l'ONU dispose déjà d'un plan. Tout le défi est d'amener au dialogue et à la négociation des protagonistes qui croient encore à la solution militaire.

Nous attendons, à cet égard, de constater les résultats du cessez-le-feu annoncé le 8 janvier par la Russie et la Turquie et entré en vigueur dimanche. Malgré leur rivalité théorique sur le terrain, ces deux puissances démontrent, par cette initiative, le rôle croissant qu'elles jouent dans ce conflit. Il faut souhaiter que cette trêve, si elle se concrétise, débouche sur une reprise du processus politique dans le cadre de la conférence internationale qui, conformément au plan de l'ONU, doit se tenir à Berlin dimanche prochain.

Je passe maintenant la parole à Olivier Cadic qui va poursuivre ce tableau des crises avec le Venezuela.

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Le traitement de la crise du Venezuela à l'ONU est compliqué, compte tenu des positions très opposées des membres du P5. En effet, les États-Unis ont adopté une logique de changement de régime, avec une stratégie de pression maximale, alors que la Russie et la Chine soutiennent le gouvernement de M. Nicolas Maduro. Cette forte divergence s'est traduite par un veto russe et chinois au projet de résolution présenté en février 2019 par les États-Unis appelant à une nouvelle élection démocratique. De ce fait, l'ONU ne reconnaît pas M. Juan Guaido comme président du Venezuela par intérim. Elle soutient, en revanche, le dialogue politique que le groupe international de contact (GIC) tente de favoriser entre le gouvernement et l'opposition, et concentre son action sur le volet humanitaire. Après avoir fait barrage à l'entrée de l'aide humanitaire en début d'année 2019, M. Maduro a finalement reconnu la situation de crise et accepté l'aide internationale, même si l'accès n'est pas encore complet. Par ailleurs, l'ONU apporte son soutien, par l'intermédiaire de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du HCR, aux quelque 4,5 millions de réfugiés vénézuéliens qui se trouvent dans les pays voisins. Enfin, il faut souligner la pression qu'exerce l'ONU sur le régime à travers l'observation de la situation des droits de l'homme.

Pour finir, nous souhaitons rendre compte de la place et du rôle joué par l'Union européenne à l'ONU. Si la charte des Nations unies ne prévoit que la participation des États et non des organisations régionales, l'Union européenne n'en est pas moins présente et active à l'ONU. Comme l'a souligné le représentant adjoint de la délégation européenne, son statut va au-delà du simple statut d'observateur : elle intervient au nom des États membres à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, à condition toutefois que le consensus règne entre eux et à l'exclusion de tout vote. Elle est écoutée et respectée dans cette enceinte et de nombreux États attendent de connaître sa position pour se prononcer. On lui reconnaît, en outre, un rôle particulier sur certains dossiers, comme l'accord avec l'Iran sur le nucléaire.

Cette capacité de l'Union européenne à exister à l'ONU et à parler d'une seule voix implique cependant un intense travail de coordination au sein de sa délégation, où se tiennent plus de 1 000 réunions par an. Bien sûr, il n'est pas toujours possible de parvenir au consensus et des divisions s'expriment, notamment sur les dossiers liés au Moyen-Orient. Les désaccords sont aussi de plus en plus marqués sur les questions de société, comme l'immigration ou le droit à l'avortement. La Hongrie et la Pologne, en particulier, ont tendance à se désolidariser. Une méthode a été mise au point pour gérer ces difficultés, notamment au sein de la troisième commission de l'Assemblée générale : les États membres ont la possibilité d'exprimer leur désaccord sur certaines parties d'un texte, sans empêcher l'Union européenne de parler au nom de tous.

Grâce à cet important travail de coordination et aux compromis trouvés, l'Union européenne parvient à afficher une position unitaire sur 90 % des dossiers et pèse politiquement dans les dossiers pour lesquels l'unité est particulièrement forte, comme les questions climatiques.

Elle fait néanmoins face à de nouveaux défis.

Le premier d'entre eux est lié au Brexit. Si l'ensemble des interlocuteurs ont souligné la bonne entente qui prévaut entre les diplomates britanniques et les autres diplomates européens et le souhait qui s'exprime, de part et d'autre, de maintenir une bonne coordination, il est évident que le Brexit va changer la donne, puisque le Royaume-Uni ne participera plus aux réunions de la délégation de l'Union européenne. De nouvelles méthodes de coordination devront être mises au point, qui ne pourront cependant être précisées qu'après qu'auront été arrêtées les modalités de sortie.

L'autre changement est l'effacement stratégique américain et l'imprévisibilité de la politique américaine, qui imposent à l'Union européenne de rechercher de nouveaux alliés *ad hoc*, en transcendant la logique de blocs régionaux qui prévaut à l'ONU.

Nous avons pu apprécier l'intensité du travail mené à New York pour tendre vers une unité européenne, parfois plus forte qu'à Bruxelles même, dont le moteur est la conscience du rôle particulier de défense du multilatéralisme et du droit international que joue l'Union européenne dans le contexte actuel.

Pour conclure, j'ai été marqué par la grande émotion qui régnait lorsque les différents pays sont venus rendre hommage à nos militaires et présenter leurs condoléances à la France. Pour ceux qui auraient tendance à confondre ces deux États, les États-Unis l'ont fait, mais pas la Chine. M. Yannick Vaugrenard est intervenu devant l'ambassadeur chinois et a fini par obtenir que celui-ci les lui présente, je l'en remercie.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Ces présentations reflètent bien la diversité d'opinions, et l'unité dans le travail qui a caractérisé cette délégation.

Vous l'avez compris, le multilatéralisme reste un outil majeur, mais il est en danger. Nous devons nous battre pour qu'il continue à se développer, pas seulement sur les sujets sociétaux, mais également en matière de sécurité. Une présence renforcée de l'Union européenne dans cette instance nous semble constituer, à ce titre, un bon moyen d'avancer.

M. Christian Cambon, président. – Je constate une fois de plus l'intérêt que présente cette mission annuelle, grâce à laquelle nous nous trouvons au cœur de l'actualité. Je

me souviens ainsi avoir eu la chance de siéger au Conseil de sécurité le jour où celui-ci débattait de la décision des États-Unis d'installer leur ambassade à Jérusalem. Ce fut une expérience unique !

Vous avez eu raison de souligner le rôle de la France, qui est exceptionnel. Nombre des résolutions votées sont rédigées par la France, qui cherche le consensus malgré les difficultés.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Malgré ses limites, cette institution est importante dans le contexte international actuel, car elle offre un lieu de dialogue et de pression. Il est heureux que chacun d'entre nous ait l'occasion de s'y rendre.

M. Pascal Allizard a dressé le constat de notre position schizophrénique lorsque nous plaidons pour une désescalade en matière d'armement alors que les ventes d'armes jouent un rôle si important dans notre balance commerciale. Comment sortir de cette dialectique ?

M. Joël Guerriau. – Comment évoluent les contributions des États aux opérations maintien de la paix ? Les États-Unis s'en sont désengagés il y a quatre ans et la Chine semble avoir pris le relais.

Mme Gisèle Jourda. – Où en est la réforme administrative de l'ONU, s'agissant, notamment, des changements structurels ? Lors du déplacement précédent, les puissances montantes comme la Chine cherchaient à s'intégrer dans la future réorganisation, notamment du PNUD. À l'ambassade française, cela posait de nombreuses questions.

M. Robert del Picchia. – Cette mission nous apporte beaucoup, en effet, car nous obtenons ainsi des informations provenant du cœur de la prise de décision dans le monde. Nos ambassadeurs sont parfaitement en mesure de nous informer ainsi, d'autant que leurs propositions de résolution rencontrent souvent le succès. À ce titre, il est frappant de constater que le rôle de la France est en réalité beaucoup plus important que ce que l'on croit en France même.

En matière de contributions volontaires, nous sommes en effet classés très loin, mais c'est un classement quelque peu réducteur : il suffirait d'ajouter 500 000 euros ou 1 million d'euros pour gagner cinq ou dix places d'un coup !

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, il n'existe toujours pas de définition du mot qui soit acceptée par tous, mais, depuis peu, l'Union interparlementaire et l'ONU coopèrent dans le cadre d'un programme impliquant une trentaine de pays. Les Chinois interviennent dans le financement de cet effort pour disposer, à terme, d'une place importante. Ce projet doit durer quatre ans et coûter 6 millions de dollars. L'ONU en finance la moitié et la Chine avance 2 millions de dollars. C'est ainsi que les Chinois parviennent à se placer. De la même manière, ils ont mis 8 000 soldats à la disposition de l'ONU. Ils ont les moyens et ils prennent des positions dans tous les organismes internationaux.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Sur la volonté de la Chine, celle-ci agit par des campagnes de communication et de financement ciblant la FAO, l'Unesco, ou les affaires économiques et sociales, au sein des administrations, par le financement de l'envoi de jeunes experts dans les administrations. Aujourd'hui, quatre agences sont dirigées par un Chinois et la Chine est passée, en termes d'effectifs au secrétariat général, du septième au cinquième

rang entre 2016 et 2019. Elle diffuse ses propres concepts et utilise les agences onusiennes au service du projet des Nouvelles routes de la soie, que nous connaissons bien.

S'agissant de la dialectique relative aux armes, nous partageons évidemment votre constat, madame Perol-Dumont.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Nous défendons le multilatéralisme dans un monde qui n'est plus du tout celui des dernières décennies, cela me semble frappant. Le monde évolue et le multilatéralisme de demain s'inventera dans un monde dans lequel les rapports de force ont changé, c'est cela qui constitue le défi politique qui est devant nous.

De ce point de vue, nous sommes confrontés à deux dangers : le premier serait de tirer un trait sur le multilatéralisme, le second d'entretenir une vision nostalgique de son fonctionnement. Les alliances, par exemple, seront probablement plus mobiles. À l'ONU, la formule « le monde change » prend un sens très concret et nous oblige à penser de manière nouvelle. Certes, il y a des blocages sur le Conseil de sécurité et sur la réforme de l'organisation, mais les questions qui se posent concernent bien la forme que prendra le multilatéralisme de demain.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – On se souvient du livre intitulé *Quand la Chine s'éveillera* ; aujourd'hui, la question que je me pose, c'est : quand la Chine s'arrêtera-t-elle ? La politique de M. Trump, précédée par des orientations américaines antérieures de non-intervention, est, pour nous, une source d'inquiétude. Le monde a déjà changé et ce qui se passe en Libye évoque ce qui s'est passé en Syrie, avec les mêmes intervenants : la Russie et la Turquie. Qu'en est-il dès lors de l'Union européenne, dont l'ambition devrait être plus forte ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – En effet, toutes les personnes que nous avons rencontrées sont motivées, mais s'interrogent sur l'avenir.

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Nous avons déjà mentionné ici l'importance des îles du Pacifique Sud. La Chine obtient 7 % des droits de vote grâce au soutien qu'elle accorde à ces territoires, nous devons prendre conscience de l'intérêt de cette politique.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur. – Aujourd'hui, nos référentiels occidentaux, c'est-à-dire nos valeurs universelles, sont en danger. L'enjeu me semble être de consolider nos traités et d'aborder les nouvelles négociations en préservant les acquis.

M. Christian Cambon, président. – Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne ne va pas faciliter la représentation des intérêts européens à l'ONU, surtout si les intérêts britanniques penchent un peu plus vers les États-Unis.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Aide publique au développement à Madagascar - Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous passons à la présentation du rapport d'information sur l'aide au développement à Madagascar.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Nous nous sommes rendus à Madagascar du 21 au 25 novembre dernier dans le cadre d'une mission conjointe avec quatre députés de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, dans l'optique de la préparation de l'examen du futur projet de loi d'orientation sur l'aide publique au développement.

Madagascar incarne avec une particulière acuité les questions que nous nous posons sur l'aide publique au développement, sur les conditions de son efficacité, et sur les réformes nécessaires pour l'améliorer.

Dans ce pays, le PIB par habitant a été divisé par deux depuis les années 1970 ! Plus de 74 % de la population vit sous le seuil de pauvreté absolue de 2 dollars par jour. Pourtant, au cours des dix dernières années, Madagascar a reçu environ 5,5 milliards de dollars d'aide de la communauté internationale. Les financements de l'Agence française de développement (AFD) à Madagascar au cours des dix dernières années varient entre 18 et 30 millions d'euros par an, toutes lignes confondues : projets, ONG et Proparco. L'AFD intervient depuis 1952, soit dix ans avant l'indépendance.

La longue dégradation de l'économie du pays a, pour l'essentiel, des causes politiques et sociales, et non une insuffisance de ressources naturelles, bien au contraire. Madagascar subit les effets des crises politiques régulières qui le font, à chaque fois, repartir de zéro, avec un coup d'arrêt plus ou moins long à l'aide internationale. La dernière crise majeure, en 2009, n'a pas fait exception, même si les bailleurs de fonds affichent un certain optimisme depuis la stabilisation de la situation politique, fin 2018.

Rappelons cependant que, dès 1973, l'économiste du développement Philippe Hugon avait identifié les raisons de l'échec de l'aide au développement à Madagascar, soulignant avec une certaine sévérité que celle-ci alimentait « certains groupes sociaux parasitaires » et constituait « un facteur essentiel de cristallisation des structures sociales », celles-là mêmes qui, précisément, s'opposent au développement. Selon lui, la condition d'efficacité de l'aide reposait dans « une modification de ces institutions économiques et sociales et de leur fonctionnement, permettant d'atteindre un équilibre plus élevé, bénéficiant à tous ».

Pour autant, après ce constat un peu désenchanté, il faut souligner l'intérêt des projets dont nous avons pu observer la réalisation.

L'intervention de l'AFD dans le pays est assez équilibrée, avec des actions importantes en matière d'infrastructures et de développement urbain, mais également des interventions substantielles dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, de l'éducation, du secteur productif et de la santé.

Pour ma part, j'ai été particulièrement attentif au projet intégré d'assainissement d'Antananarivo, la capitale, qui vise à protéger les bas quartiers de la ville – les plus pauvres – des inondations et à relancer la gestion des eaux urbaines à l'aide de canaux de drainage et de stations de pompage. Comme souvent, les réalisations sont impressionnantes, mais qu'en est-il de leur pérennité ou de leur fonctionnement ? Comment se fera l'entretien des infrastructures ? Le projet comprend un financement de l'association CARE, qui travaille avec les associations de riverains pour trouver une solution pour la collecte des déchets ménagers, afin d'éviter que ceux-ci ne rebouchent les canaux réaménagés. La levée de taxes devant financer l'ensemble du fonctionnement reste très problématique. L'AFD tente de faire émerger des propositions pour une rationalisation de l'exploitation et un meilleur financement, mais la tâche est ardue.

Cet exemple permet de cerner toute la difficulté qu'il y a à mettre en place un projet de développement viable à long terme, mais aussi à l'évaluer. Au-delà de la réussite immédiate et visible, il convient en effet de mesurer au fil du temps l'impact de l'aide sur la capacité des autorités du pays et de la capitale à gérer les infrastructures et à rendre compte de cette gestion à leurs concitoyens. Cet investissement est conséquent, avec un coût complet du programme de 20 millions d'euros. Ces travaux ont été réceptionnés au mois de mars dernier, mais, sur place, bien qu'émerveillés par les réalisations, nous avons constaté que les gens commençaient à rejeter des déchets dans le grand bassin de rétention, et que le canal, par ailleurs impressionnant, se terminait sur un réceptacle d'immondices, ce qui a conduit le ministre qui nous accompagnait à indiquer que les services de la capitale n'avaient pas fait le nécessaire. On voit donc que moins d'un an après la réalisation de l'ouvrage, il risque de ne plus fonctionner.

Tout projet court le risque d'être instrumentalisé. Ainsi, c'est sans doute grâce à un prêt de la banque mondiale qu'un précédent président de la République avait pu créer un véritable empire dans la production de lait, utilisé ensuite pour combattre ses adversaires politiques, à l'aide, notamment, de mesures de protection tarifaire et d'exemption de taxes. Lorsque l'on s'engage dans ces programmes, il est donc important de prévoir le fonctionnement de l'ouvrage et l'implication des collectivités. Une anecdote, un plan d'eau se trouve à proximité, au centre de la capitale, qui a bel aspect mais qui sert d'exutoire à tous les rejets de la ville. Au bord de ce lac se trouvent les lieux de commémoration où se tiennent les manifestations nationales, au cours desquelles les officiels se pincent le nez, tant la puanteur est forte.

Un mot pour finir sur l'Institut Pasteur de Madagascar, créé il y a 120 ans, qui nous a émerveillés. Il avait, par concession, charge de relever la qualité de l'eau dans la capitale, qui n'est pas potable, mais depuis deux ans, cette convention n'est plus signée et l'on ne connaît plus la qualité de l'eau. Un autre problème se pose à Madagascar, celui de la qualité des soins. La lèpre est presque éradiquée, mais 200 000 cas nouveaux apparaissent encore annuellement dans le monde. Madagascar fait partie des cinq pays d'Afrique dans lesquels cette maladie se développe. Or 40 % de la population n'a pas accès aux soins.

L'institut accomplit un travail remarquable en matière de lutte contre les maladies tropicales et rend directement service à la population en abritant un centre de biologie clinique ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, qui reçoit 600 personnes par jour et participe à l'influence scientifique française avec un médecin et une équipe remarquable. Il n'est toutefois pas épargné par les restrictions budgétaires qui touchent le ministère des affaires étrangères. En août 2019, celui-ci a ainsi réduit de six à un le nombre de postes d'experts techniques internationaux qu'il finançait. Or une masse critique d'expatriés reste indispensable pour maintenir le haut niveau de compétence et le bon fonctionnement de l'institut, ainsi que l'influence française durement concurrencée à Madagascar, notamment par les États-Unis et par la Chine.

Pour conclure, ce déplacement aura été pour nous l'occasion de tester et de préciser ce qui constituera notre cahier des charges pour la loi d'orientation sur la solidarité internationale, et que l'on peut résumer par les cinq points suivants.

Nous devons, premièrement, définir une stratégie claire et forte pour la politique d'aide publique au développement française, en lieu et place de l'actuel catalogue de priorités actuellement décliné par chacune des entités qui participent à cette politique. Il faut, deuxièmement, mettre en place un pilotage renforcé et une reprise en main de cette politique, dont la conception et la mise en œuvre sans doute ont été trop déléguées à l'AFD.

Troisièmement, il importe de favoriser une meilleure articulation des financements bilatéraux et multilatéraux. À Madagascar, l'entretien que nous avons eu avec la Banque mondiale et les autres institutions multilatérales ne nous a pas rassurés quant à leur alignement avec l'aide bilatérale, notamment française. Je dirais même que les discours qui nous ont été doctement tenus nous ont un peu étonnés. Quatrièmement, il faut promouvoir l'expertise française, dont nous avons pu avoir une illustration particulièrement frappante avec l'Institut Pasteur de Madagascar et qui passe notamment par la préservation de l'autonomie d'Expertise France. Enfin, le cinquième point consiste à mener un effort inédit pour améliorer l'évaluation de l'impact des projets et instaurer un pilotage de l'aide par les résultats, comme on le voit à travers l'exemple sur lequel je me suis attardé.

Sur le projet de loi de programmation, le ministre Le Drian nous avait laissés entrevoir une perspective à court terme, mais le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) s'est montré hier beaucoup plus perplexe quant à un aboutissement rapide. Vos rapporteurs sont en tout état de cause à la disposition de la commission pour poursuivre le travail engagé.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – Ce déplacement a été une belle occasion d'apprécier le mode de travail que vous avez institué, avec des équipes transpartisanes. Nous avons des sensibilités politiques différentes et passons trop souvent les uns à côté des autres. Grâce à des missions comme celle-ci, nous apprenons à nous apprécier. Le Sénat a fait entendre sa différence et a montré sa capacité de travail.

Madagascar constitue un bon exemple de la difficulté à aider un pays structurellement instable. Madagascar a en effet été moins aidée que d'autres pays d'Afrique subsaharienne, et cette aide a connu de fortes fluctuations. En outre, la capacité à mobiliser l'aide des pouvoirs publics malgaches est toujours restée faible. Traditionnellement, ce sont donc les bailleurs multilatéraux, plus habitués à ce type de situations, qui ont effectué les interventions les plus importantes dans le pays.

Mon collègue Jean-Pierre Vial l'a dit, l'aide à Madagascar se heurte à des structures politiques et sociales extrêmement inégalitaires, qui constituent clairement un obstacle au développement. Je crois que nous avons tous été frappés et même profondément affectés par la pauvreté extrême des habitants des bas quartiers de la capitale, qui vivent au milieu des immondices, en particulier de très nombreux jeunes enfants, avec les conséquences que cela implique en termes de mortalité infantile. Madagascar m'a semblé être un concentré de toutes les misères : celles que l'on retrouve en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud. Il faut saluer le travail de l'AFD qui tente de fournir une aide bénéficiant directement à cette population déshéritée, comme nous avons pu l'observer à travers un projet de rénovation des ruelles, sachant que plus de 70 % de la population vit dans des quartiers sans voirie ni équipements. Ce projet, directement porté par le ministre de l'aménagement du territoire qui nous a accompagnés sur place, malgré son caractère trivial, est très important : il vise à améliorer des voies piétonnes où les Malgaches circulent quotidiennement, en prévoyant un pavage, des escaliers, des bornes-fontaines, des blocs sanitaires, des lavoirs, etc. L'AFD considère que près de 1 million de personnes seront impactées par ce projet.

La situation est moins critique dans les campagnes, mais la pauvreté y est plus cachée et la malnutrition est très fréquente. L'ONG Action contre la faim a ainsi pu qualifier Madagascar de « paradis de la sous-alimentation chronique ». Les conséquences sont terribles avec des retards définitifs de développement chez de très nombreux enfants. Les habitants souffrent également des maladies tropicales comme le paludisme ou la bilharziose, dont le

parasite est présent dans toutes les eaux de baignade. Enfin, le changement climatique est déjà très sensible, avec une aridité de plus en plus forte dans le sud de l'île.

Dans ce contexte, la sécurisation du foncier au profit des populations rurales est essentielle pour éviter les spoliations et les conflits d'usage, intensifier la production et ainsi permettre aux paysans d'atteindre l'équilibre économique. C'est ce qui fait tout l'intérêt d'un autre projet soutenu par l'AFD qui nous a été présenté, visant à doter 75 communes rurales d'outils pour délivrer des certificats fonciers et gérer la fiscalité foncière. La valeur ajoutée d'un tel projet est aussi, comme nous avons pu le constater, de permettre un renforcement de l'institution communale, à travers le service rendu aux populations en échange du paiement de l'impôt. Plus largement, nous pouvons nous féliciter que l'AFD consacre au total 48 millions d'euros d'engagement dans le secteur de l'agriculture à Madagascar, soit le deuxième poste d'intervention après les infrastructures et le développement urbains.

Là encore, toutefois, ne soyons pas trop optimistes : il y a des décennies, une réforme soutenue par les bailleurs avait déjà permis de redistribuer la terre aux paysans et avait amélioré leur productivité, mais la propriété était vite retournée aux notables lors d'une des nombreuses crises politiques qui se sont succédé dans le pays. Comme cela a déjà été souligné, aucun progrès durable n'est donc possible sans une profonde transformation de la société malgache, que les bailleurs ne peuvent pas prétendre impulser à eux seuls.

Dernier point que je souhaitais souligner, sur lequel nous sommes, je crois, tous les trois en accord, c'est l'importance particulière de la coopération décentralisée à Madagascar. Il existe en effet 41 coopérations décentralisées recensées dans le pays, dont 4 bénéficient d'un financement de l'AFD dans le cadre de la facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL).

Nous avons ainsi pu nous rendre sur des lieux de mise en œuvre de projets soutenus par la région Nouvelle Aquitaine en partenariat avec la région Itasy à l'ouest d'Antananarivo, notamment un projet de formation agricole et rurale destiné à renforcer la professionnalisation de l'agriculture dans cette région. Nous avons été émerveillés par l'énergie de ces jeunes. La Nouvelle Aquitaine soutient également des projets de développement agricole et d'agroforesterie mis en œuvre par l'ONG Agrisud International, ainsi que le développement de la pisciculture et de la riziculture. Aspect important, elle œuvre aussi en faveur d'un renforcement des capacités de la région Itasy afin de mettre en place un plan de développement économique et de renforcer la fiscalité.

La coopération décentralisée occupe ainsi une place importante dans le dispositif de l'aide au développement française à Madagascar, à tel point que l'ambassade de France a organisé début 2018 des assises de la coopération décentralisée. L'ambassade joue ainsi un rôle d'animation en faisant se rencontrer les différents acteurs, ce qui permet d'accroître l'impact de cette coopération décentralisée, qui vise à plus de 75 % le secteur de l'agriculture, où les besoins sont immenses et où les collectivités et les ONG sur lesquelles elles s'appuient ont une réelle valeur ajoutée par rapport aux grands bailleurs ou agences de développement nationales ou multilatérales. Il s'agit là d'une coopération très féconde, au plus près du terrain, qui doit continuer à être soutenue par le Gouvernement français et l'AFD.

M. Jacques Le Nay, rapporteur. – Madagascar est un pays qui regorge de ressources naturelles, qu'elles soient naturelles, comme les forêts et leur biodiversité reconnue mondialement, minérales, ou encore halieutiques.

Comme l'ont rappelé mes collègues, cela n'empêche pas la population de l'île de connaître une très grande pauvreté. Il y a d'abord indéniablement un problème chronique de mauvaise gouvernance, qui fait que les Malgaches bénéficient très peu des retombées liées à leurs ressources naturelles. Ainsi que l'a souligné un chercheur récemment, « pris entre des acteurs étrangers avides de ressources et des oligarchies avides de pouvoir et de biens de prestige, l'immense majorité des Malgaches se trouve dans une situation vulnérable économiquement ». On peut citer le bois de rose, encore récemment pillé au profit d'une mafia locale elle-même reliée, de l'avis de nos interlocuteurs, au marché chinois, ou encore le pillage des ressources halieutiques par des flottes étrangères, qui en général ne disposent pas de permis de pêche.

En outre, les ressources fiscales de l'État malgache sont parmi les plus faibles du monde. En 2018, le ratio impôts/PIB était de seulement 11,9 %. Pour mémoire, ce taux est de 34,2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et de 17 % en moyenne en Afrique. Ce très faible taux est significatif de la faiblesse de l'État malgache lui-même. Tout ceci donne une idée de la profondeur des changements à impulser. Les bailleurs internationaux y travaillent, mais les résultats ne sont pas encore au rendez-vous.

Dans ce contexte, les projets de dynamisation de l'économie malgache soutenus par l'AFD que nous avons pu observer sont naturellement utiles, mais ils ne suffiront pas à eux seuls à lancer le développement économique nécessaire pour sortir les Malgaches de la pauvreté.

Ainsi, l'AFD fournit un appui au secteur financier, développe des programmes de garanties pour le financement des petites entreprises, ou encore finance de grands projets tels que l'extension des aéroports d'Antananarivo et de Nosy Be, qui bénéficient d'un prêt de 35 millions de dollars de l'agence.

Autre exemple, l'AFD soutient à Antananarivo un projet de formation professionnelle afin de développer les capacités et des filières de formation du BTP dans le cadre d'un partenariat public-privé avec les organisations professionnelles du secteur et les opérateurs économiques.

Il s'agit ainsi d'offrir une alternative crédible à l'économie informelle dans ce secteur et d'offrir des débouchés à davantage de jeunes. Là encore, il faudra évaluer l'impact à long terme pour savoir si ce projet a eu un véritable effet d'entraînement sur l'économie.

Par ailleurs, à côté de cette action multiforme de l'AFD, il faut également souligner l'action importante de l'ambassade de France, qui joue non seulement un rôle de coordination, comme ma collègue l'a souligné à propos de la coopération décentralisée, mais qui est aussi une force de proposition autonome en matière d'aide au développement. La revitalisation des Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI), directement gérés par le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade, se traduit en effet à Madagascar par la mise en œuvre de cinq projets, en matière d'éducation, de francophonie et d'écoles normales supérieures. Dans ce cadre, deux experts techniques sont en place auprès de l'éducation nationale malgache pour la mise en place des programmes scolaires. Le renforcement des FSPI, qui, je le rappelle, ont reçu 36 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finance pour 2020, permet ainsi de maintenir une offre de projets de développement de taille modeste, mais à fort effet de levier pour l'influence française.

Pour conclure, malgré toutes les difficultés déjà signalées, certains éléments dans la situation actuelle incitent à l'optimisme, du moins en ce qui concerne la bonne appropriation de l'aide internationale et en particulier française. Ainsi, les ministres que nous avons pu rencontrer avaient une connaissance précise et détaillée des projets des bailleurs, ce qui est loin d'être le cas dans tous les pays bénéficiaires. Dans la plupart des cas, ces projets de coopération s'appuient d'ailleurs, dans les différents secteurs concernés, sur des plans de développement gouvernementaux qui, selon nos interlocuteurs, sont bien conçus.

En tout état de cause, il convient plus que jamais d'évaluer le plus de projets de développement possible afin de pouvoir tirer les leçons des échecs du passé. L'AFD a indiqué que l'objectif actuel de l'agence était d'évaluer la moitié de ses projets à Madagascar. Les responsables de l'agence sont convaincus que ces évaluations sont certes coûteuses en temps et en moyens, mais indispensables.

Plus largement, nous avons été frappés de constater qu'il n'existe pas de données solides sur l'histoire de l'aide au développement française à Madagascar, ce qui constituerait pourtant une mise en perspective très précieuse pour ne pas reproduire des errements ayant eu lieu vingt ou trente ans auparavant. L'AFD semble toutefois consciente de cet enjeu et s'efforce progressivement d'acquérir cette profondeur historique indispensable.

M. Christian Cambon, président. – Madagascar concentre les problèmes habituels de l'aide au développement, notamment la dispersion des projets. Je connais bien ce pays pour y avoir mené des projets soutenus par le syndicat des eaux d'Île-de-France. J'y ai vu des châteaux d'eau tout neufs qui n'avaient jamais vu une goutte d'eau, ou qui étaient installés là où une eau saumâtre était pompée...

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Merci pour ce rapport très fouillé. Je me souviens d'avoir posé la question de la traçabilité au directeur de l'AFD, qui m'avait répondu : nous n'avons pas à surveiller là où va l'argent. Il s'agit malgré tout d'argent public ! J'ai entendu le chiffre de 18 millions d'euros ; quant à moi, j'ai trouvé 309 millions d'euros dépensés entre 2014 et 2018 à Madagascar, pays qui connaît manifestement de gros problèmes de corruption. Comment savoir si l'argent dépensé va bien là où il doit aller ?

Marie-Françoise Perol-Dumont parle de transformation de la société ; soit, mais, en attendant, il faudrait s'assurer que l'argent n'est pas détourné.

M. Joël Guerriau. – Je suis allé à Madagascar il y a vingt ans. Je constate, avec tristesse, que la situation ne s'est pas améliorée – exemple de la destruction d'un beau pays par sa population. Car Madagascar compte beaucoup de richesses. Nous devrions méditer cette leçon. La France entretient des relations très fortes avec l'île, mais aussi un litige, sur les îles Éparses, qui représentent 6 % des 11 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE) de la France. Les enjeux concernent les hydrocarbures et la pêche. En octobre, le président Macron a clairement affirmé qu'elles appartenaient à la France. Mais le Premier ministre malgache affirme qu'elles sont malgaches, y compris dans les programmes scolaires. Comment faire évoluer la situation, compte tenu des problèmes de bonne gestion du pays...

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Nous n'avons pas parlé des îles Éparses, sauf avec l'ambassadeur – cela a même été le sujet principal de notre dernier repas. C'est un sujet éminemment sensible. On peut se demander si ce genre de revendication de souveraineté n'est pas une manière de remobiliser les habitants...

Pour la France, il n'est pas question d'ouvrir la discussion. Madagascar n'a jamais possédé les îles Éparses. Intelligemment, Madagascar utilise le fait qu'elles ont été administrées conjointement avec elle pendant l'époque coloniale. Un peu avant l'indépendance, la France les a séparées de la grande île et considère que ces liens purement administratifs ne justifient pas les revendications malgaches. Leur positionnement n'est pas inintéressant pour la France, mais n'a aucun intérêt stratégique pour Madagascar. Lorsque nos présidents se rencontrent, le sujet est toujours abordé.

Concernant la traçabilité, si nous en croyons l'AFD, il ne semble pas que cette question pose de difficulté. Mais reste la question de l'utilité des investissements. Sur une photo diffusée sur les écrans, vous pouvez voir un canal neuf, mais à tel point rempli de détritiques que l'eau a du mal à passer. Il aurait fallu davantage impliquer la ville pour qu'elle mette en place la collecte et encore mieux sensibiliser la population pour qu'elle joue le jeu.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – On nous a affirmé que l'utilisation de l'argent était tracée... même si nous avons quelques doutes. Le vrai sujet, c'est effectivement le devenir des infrastructures et leur utilisation. Nous avons vu des hommes faméliques payés pour nettoyer le canal, mais qui le faisaient pieds nus au milieu des tessons de bouteilles. Nous avons demandé pourquoi on ne leur donnait pas des bottes. Il nous a été répondu que cela avait été fait, mais qu'elles les gênaient, car il n'était pas dans leur culture d'en porter...

Le pays a un nouveau gouvernement et un nouveau parlement, qui a élu une présidente de choc, qui promet de nettoyer les écuries d'Augias. Mais cela est dit à chaque renouvellement. Quant aux îles Éparses, les dirigeants malgaches font un peu comme le président Trump : ils cherchent un prétexte momentané pour mobiliser le nationalisme et faire oublier les vrais problèmes.

M. Jacques Le Nay, rapporteur. – Antananarivo a connu un exode rural massif, passant de 250 000 habitants à 2 millions, sans aucune construction d'infrastructures ou presque. Le canal que nous avons vu en photo faisait trois mètres de profondeur, mais il n'en reste qu'un mètre, huit mois après sa construction. S'il déborde, c'est tout le bidonville qui est inondé avec une dispersion des immondices qui le jonchent...

M. Christian Cambon, président. – Belle unanimité ! Merci pour cette première étape d'un travail que j'espère approfondi sur la coopération internationale, en vue de l'examen de la future loi d'orientation.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Audition de Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France, ancien ambassadeur en Fédération de Russie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 15 janvier 2020

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi visant à rétablir les droits sociaux des travailleurs numériques - Examen des amendements de séance

M. Alain Milon, président. – Nous examinons les amendements de séance sur les droits sociaux des travailleurs numériques : nous sommes saisis d'un seul amendement, présenté par Mme Monique Lubin.

Mme Nadine Grelet-Certenais, rapporteure. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* limite l'obligation d'adhérer à une coopérative d'activité et d'emploi (CAE) aux travailleurs ayant recours à une plateforme qui détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie ou en fixe le prix. Le texte viserait ainsi certaines plateformes de placement des travailleurs indépendants dans l'hôtellerie-restauration ou l'événementiel, ou encore de « jobs étudiants », qui participent à « l'ubérisation » du marché du travail. Il ne viserait plus, en revanche, les plateformes qui se contentent de jouer un rôle d'intermédiaire. Je propose de donner un avis favorable.

Mme Frédérique Puissat. – Cette précision serait certes utile mais, comme nous avons rejeté la proposition de loi, nous voterons contre cet amendement, par cohérence.

M. Martin Lévrier. – Nous aussi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article unique			
Mme LUBIN	1 rect. bis	Limitation aux plateformes qui déterminent les caractéristiques de la prestation ou fixent son prix.	Défavorable

La réunion est suspendue de 9 h 40 à 10 heures.

« Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024 » - Audition de Mme Myriam El Khomri

M. Alain Milon, président. – Nous avons le plaisir d'entendre ce matin Mme Myriam El Khomri pour une présentation de son rapport sur les métiers du grand âge. Ce rapport s'inscrit dans la continuité des travaux de la concertation « grand âge et

autonomie » lancée par le Gouvernement le 1^{er} octobre 2018, dont les conclusions ont été rendues le 28 mars 2019.

Depuis, comme je l'indiquais lors de l'audition de Dominique Libault devant notre commission, le contexte a changé de façon radicale. Alors que la crise de 2008 a privé notre pays des moyens nécessaires à la mise en place d'un cinquième risque de la sécurité sociale pour la prise en charge de la dépendance, il semble que la crise des gilets jaunes ait mobilisé les marges disponibles pour la relance de ce dossier par le Gouvernement.

Le report du texte sur le grand âge a discrètement été acté par une interview du Premier ministre en décembre dernier, et il ne semble pas que la réforme des retraites envisagée soit de nature à améliorer la situation de nos comptes sociaux.

Les ressources humaines sont un élément décisif pour la prise en charge de la dépendance et un consensus s'est dégagé au cours de la concertation sur le grand âge et l'autonomie sur la nécessité de renforcer l'attractivité des métiers concernés.

Je vous laisse donc la parole, madame la ministre, pour nous exposer les conclusions de votre rapport avant d'engager le débat avec notre rapporteur du PLFSS pour le volet médico-social, Bernard Bonne, puis avec les commissaires qui souhaiteront vous interroger.

Mme Myriam El Khomri, auteure du rapport « Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024 ». – Je présente tout d'abord à chacun d'entre vous mes meilleurs vœux, en espérant que cette loi annoncée sur le grand âge interviendra le plus tôt possible – et je pense en particulier à toutes celles, puisque ce sont surtout des femmes, qui sont présentes auprès des personnes âgées, surtout dans le contexte rendu plus difficile par les grèves de transports.

La ministre Agnès Buzyn m'a confié, le 3 juillet dernier, cette mission sur l'attractivité des métiers du grand âge. Il ne s'agissait nullement de refaire la concertation excellemment conduite par Dominique Libault, mais de trouver de nouvelles pistes d'attractivité pour ces métiers – alors que le nombre de candidates a baissé d'un quart en quelques années. Notre mission a donc été d'emblée très opérationnelle. Dans ces délais très courts – nous avons rendu notre rapport le 29 octobre –, j'ai souhaité intégrer des professionnels dans l'équipe : c'est ce que nous avons fait et nous avons pu, lors de nos quelque 150 auditions et déplacements, travailler avec trois professionnels d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Nous avons choisi de nous focaliser sur le métier d'aide-soignante et celui d'auxiliaire de vie. Il y a d'autres professions en difficulté, mais ces deux-là nous sont apparues les plus déterminantes pour régler la crise actuelle. Ensuite, nous nous sommes demandé pourquoi ces métiers si utiles socialement sont si dévalorisés dans la société. L'inégalité salariale, liée à la féminisation, n'est pas la seule réponse : il faut aussi regarder du côté de la façon dont on regarde le grand âge. Les professionnels nous ont dit se sentir invisibles dans la société, peu reconnus, et mal vivre ce décalage entre l'utilité de leur métier et l'image qu'ils ont dans notre société. Celle-ci valorise en effet la performance ; elle renvoie donc le grand âge à l'inutilité, et façonne le regard que nous portons sur lui. Cet aspect de la reconnaissance professionnelle est essentiel, nous devons y travailler.

Notre rapport propose une réforme en profondeur autour de quatre axes : l'amélioration des conditions d'emploi et de rémunération, la baisse de la sinistralité, l'accès à la formation, et la place de l'innovation. Notre réflexion a porté sur l'ensemble des établissements, publics et privés, non seulement parce que nous voulons donner à l'ensemble des professionnels la possibilité de passer d'un secteur à l'autre, mais aussi parce que l'avantage classique du secteur public, la stabilité de l'emploi, ne joue manifestement plus, étant donné la faible attractivité du secteur.

Il convient d'abord d'assurer de meilleures conditions d'emploi et de rémunération. On dénombre pas moins de sept conventions collectives dans le secteur privé : il faut les rapprocher. Les rémunérations prévues pour l'aide à domicile du secteur associatif, sous agrément national du ministère de la santé, ont évolué moins rapidement que le SMIC : c'est ainsi que le salaire moyen dans le secteur est de 802 euros par mois, à cause du temps partiel et fragmenté, et qu'il arrive à certaines de ces personnes de rester de neuf à treize ans au SMIC. Il est donc urgent que l'État et les départements s'entendent pour faire évoluer les rémunérations. Nous avons demandé une étude à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) sur le sujet : le taux de pauvreté est de 17,5 % chez les intervenants à domicile, contre 6,5 % pour l'ensemble des salariés. Il est difficile de rendre les métiers attractifs dans ces conditions.

Nous avons également constaté une inégalité territoriale dans la prise en compte des temps de trajet. Or le budget de l'essence et de la voiture est un gouffre, sachant que ces professionnels ont très rarement des voitures de service, et qu'ils accompagnent parfois les personnes âgées avec leur propre véhicule. Seuls 30 % des départements respectent l'avenant 36 de la convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile (BAD), qui prévoit une meilleure prise en compte des temps de trajet.

Nous avons également auditionné des responsables du programme Renault Mobilize pour étudier la mise en place d'une offre compétitive de mise à disposition des intervenants à domicile de voitures en *leasing*. Souvent achetés sur Leboncoin.fr, les véhicules des intervenants tombent souvent en panne, ce qui engendre de l'absentéisme. Renault Mobilize propose des dispositifs de micro-crédit, qui permettent de disposer d'un véhicule pour 60 à 70 euros par mois tous frais compris. Le travail que nous proposons sur les conventions collectives doit aussi inclure une réflexion sur ce point, ainsi qu'une meilleure indemnisation des temps de trajet.

Autre difficulté, le manque de professionnels dans les Ehpad et les structures de services à domicile. Notre mission a donc réfléchi aux pistes d'amélioration du taux d'encadrement, pour répondre à la principale revendication du personnel concerné : ne plus avoir à choisir entre faire vite et faire bien. Six minutes pour donner à manger le midi – c'est le temps que nous a indiqué une personne que nous avons entendue –, ce n'est pas tenable, voire relève de la maltraitance. Le sens de ces métiers est la prévention de la dépendance : ne pas faire à la place, mais aider à faire. Ce sont des métiers de l'accompagnement avant tout.

Nous avons évalué à près de 66 500 postes par an d'ici à 2024 le besoin d'aides-soignants et d'accompagnants à domicile, en prenant pour référence une augmentation de 20 % du taux d'encadrement. Le vieillissement de la population nécessitera 20 700 ETP supplémentaires à la même échéance. Nous sommes face à des professionnels confrontés à l'effondrement des corps et des esprits, et parfois à la mort, ce qui induit une charge

physique mais aussi mentale. C'est pourquoi nous avons défini un seuil impératif de quatre heures de temps collectif par mois dans les services d'aide à domicile et les Ehpad, contre deux aujourd'hui dans les Ehpad et une dans les services de soins et d'aide à domicile (SSAD). Cela représenterait 5 100 ETP supplémentaires, qui ne sont pas financés à ce jour. Au total, nous arrivons à 92 000 postes supplémentaires d'ici à 2024. En y ajoutant les 60 000 offres d'emploi non pourvues actuellement, et la compensation du *turnover* et des départs massifs à la retraite – 200 000 postes – le total s'élève à 352 000 aides-soignants et intervenants à domicile à former d'ici à 2024, soit 70 000 personnes par an. Cela représenterait un doublement des formations.

Le deuxième axe de travail est une sinistralité record et indigne de notre pays : 100 accidents de travail pour 1 000 salariés pour une moyenne nationale de 34 pour 1 000, et 60 dans le bâtiment. Notre mission a entendu les représentants du secteur du bâtiment et de la branche AT-MP, qui ont mis en place une cotisation spécifique pour faire baisser la sinistralité. Le coût de la sinistralité pour la branche AT-MP est bien sûr social ; ce sont souvent des métiers de seconde carrière, où les corps sont déjà fatigués, avec des postures pénibles, des charges lourdes. Le coût total est évalué à 602 millions d'euros, en curatif et non en préventif. Sur la base d'une analyse de ce qui existait en Allemagne ainsi que des mesures mises en place par l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTB), nous proposons un programme de prévention de la sinistralité, abondé à hauteur de 100 millions d'euros, pour financer des aides techniques en Ehpad et à domicile, des formations des professionnels à la prévention des risques, et surtout le remplacement des salariés qui partent en formation.

Ce n'est pas, à nos yeux, une dépense nouvelle mais un investissement. Dans les Ehpad, le taux d'absentéisme est de 8 à 15 %, dans l'aide à domicile de 10 à 20 %. Or un point d'absentéisme représente 1,2 à 2 % de masse salariale. Le seul moyen de le réduire est d'agir sur les trois axes que j'ai mentionnés. L'OPPBTB a fait baisser de 20 % sa sinistralité sur les dix dernières années en investissant 50 millions d'euros, notamment dans la féminisation et les formations. Nous avons également prévu, pour améliorer la qualité de vie au travail, des conventions pluriannuelles d'objectifs. Les indicateurs de taux de fréquence doivent être pilotés dans les CPOM. Il convient que les départements aient une meilleure compréhension du phénomène.

M. Gérard Dériot. – C'est plutôt une question de moyens !

Mme Myriam El Khomri. – C'est un investissement : le coût lié aux 10 à 20 % d'absentéisme est supporté par le département. Les indicateurs montreront l'enjeu que représente la qualité de vie des salariés. L'absentéisme est un coût pour tous les acteurs concernés. Au demeurant, notre rapport propose en conclusion la possibilité de faire sortir ces engagements financiers du cadre du pacte de Cahors.

Troisième axe, la modernisation des formations. Nous proposons de former près de 18 000 personnes par an d'ici à 2025. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a libéré l'apprentissage, dans le secteur médico-social, les possibilités d'y recourir sont limitées par un décret. Il n'y a que 600 aides-soignants en apprentissage, dans le cadre de partenariats avec la Croix-Rouge et Korian. Les stages attirent davantage les employeurs, en particulier ceux du secteur public, que les dispositifs d'apprentissage. Il convient que l'effort de formation soit réparti entre les différentes voies d'accès. Notre première proposition est de porter à 10 % d'ici à 2025 la part des diplômes d'aide-soignant et d'accompagnant éducatif et social (AES) issus de l'apprentissage.

La ministre Muriel Pénicaud, que nous avons rencontrée, s'est engagée à identifier ces formations comme prioritaires dans le plan d'investissement dans les compétences (PIC) ; le doublement des formations sera financé par le PIC, si les régions maintiennent leur effort. La Pro A – reconversion ou promotion par l'alternance – étant à l'arrêt, nous avons besoin de cet appui.

Nous avons proposé la suppression du concours d'accès d'aide-soignant : il n'est pas impératif de savoir ce que veut dire le sigle DGOS pour devenir aide-soignant, en revanche il faut savoir faire preuve d'empathie et vouloir s'engager dans un métier de relations humaines. Il conviendrait donc de privilégier les évaluations orales.

Le diplôme d'État d'AES (DEAES), réformé il y a quelques années, compte désormais trois filières – domicile, établissement et inclusion – mais la première et la troisième n'attirent que 15 % des étudiants. Notre mission a voulu développer la polyvalence entre l'établissement et le domicile, en créant des liens entre les deux diplômes d'AES et d'aide-soignant. Or la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a travaillé sur le référentiel du premier, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) sur celui du second... Il conviendrait qu'un AES puisse obtenir plus rapidement le diplôme d'aide-soignant.

Alors qu'un infirmier peut devenir aide-soignant à l'issue de sa première année d'études, un aide-soignant est contraint, quelle que soit son expérience, de passer le concours et de suivre trois années d'études pour devenir infirmier. Or la formation de ces personnes coûte à l'AP-HP près de 140 000 euros. C'est pourquoi nous proposons de supprimer le concours d'accès pour les aides-soignants et de réduire la durée de la formation à deux ans. Imposer un concours et trois ans de formation à une personne qui a dix ans d'expérience, c'est lui apprendre à désapprendre. Nous proposons aussi que ces formations soient gratuites : 5 à 7 % des aides-soignants ont déboursé 5 000 à 7 000 euros de leur poche pour le devenir dans le cadre d'une reconversion professionnelle – alors que la formation des médecins est gratuite.

Les plateformes départementales des métiers du grand âge sont l'une des préconisations les plus importantes de notre mission. Elles représentent un budget d'environ un million d'euros par an. Il en existe déjà plusieurs, dont la plateforme Invie, dans les Yvelines, créée par la ville des Mureaux puis reprise sous forme associative. Ces structures réunissent les acteurs de l'emploi pour les former à la réalité de ces métiers d'empathie, de relation et d'engagement, qui ne conviennent pas à tous les demandeurs d'emploi. La plateforme Invie touche mille personnes par an, en lien avec tous les employeurs de l'aide à domicile. Des « sas » de quinze personnes sont pris en charge pour une semaine. Leur degré d'acquisition de la langue, leur empathie sont évalués et la réalité de ces métiers leur est présentée ; 500 personnes sur les 600 reçues partent en formation. Ces plateformes sont le bras armé, très opérationnel, du plan de mobilisation, le catalyseur des mesures et programmes de communication.

Notre mission préconise également un développement massif de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Nous sommes confrontés à un glissement des tâches : les intervenantes à domicile se voient confier des tâches qui n'entrent pas dans leur périmètre de compétences, comme la pose de bandes de contention. Il est impossible de les valoriser car elles sont pour ainsi dire réalisées illégalement. Cela nécessite un travail de reconnaissance de la réalité du métier, notamment dans les zones tendues. Les aides à domicile ont l'impression de jouer le rôle de bouche-trous : elles effectuent ces tâches supplémentaires, qui engagent

leur responsabilité, sans avoir été formées pour cela et sans recevoir la rémunération associée à ces qualifications. Pour y remédier, il faut un grand plan d'accompagnement à la VAE. Les perspectives de carrière sont insuffisantes.

Dernier sujet, l'innovation et l'organisation du travail. Il est très difficile aux structures existantes de modifier leur organisation. Des méthodes ont pourtant été développées, qui laissent davantage de place à l'initiative des salariés, et davantage de responsabilités. La méthode Buurtzorg (« Soins de quartier »), née aux Pays-Bas, en est un exemple. J'ai visité des centres qui l'appliquent comme Alenvi à Paris, des structures à Douai et Amiens. Cette méthode est fondée sur une sectorisation territoriale de proximité. Les intervenants à domicile sont moins nombreux, et ils gèrent eux-mêmes leur planning. Cela semble avoir un effet positif sur la qualité de vie au travail, l'absentéisme et la qualité de service. Une personne âgée m'a récemment dit : « Trouvez-vous normal que j'aie montré mes fesses à 27 personnes différentes ce mois-ci ? ». Il conviendrait que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) offre un soutien aux équipes qui veulent s'engager dans une réorganisation en ce sens, avec une étude sur l'impact d'une telle organisation sur les indicateurs et les finances des structures concernées.

Tout intervenant en Ehpad, même en dehors des établissements spécialisés Alzheimer, devrait recevoir une formation d'assistant de soins en gérontologie, qui donne des armes face aux troubles cognitifs. L'approche domiciliaire demandera de nouvelles compétences à ces professionnels. Il convient également de créer des infirmiers en pratique avancée (IPA) en gérontologie.

Nous avons évalué le coût des mesures proposées dans notre rapport à environ 820 millions d'euros pour 2020. Ce total inclut la revalorisation des rémunérations inférieures au SMIC, pour 170 millions d'euros, les 18 500 postes à créer annuellement, qui représentent 450 millions d'euros, auxquels il faut ajouter un million d'euros pour la suppression des concours, 100 millions d'euros pour les plateformes départementales, et enfin le coût de la campagne de communication préconisée dans le rapport et déjà mise en œuvre : la semaine dernière, le Syndicat national des établissements et résidences privés pour personnes âgées (Synerpa) a lancé quatre spots réalisés par Olivier Babinet, intitulés « C'est la vie », pour rendre plus attractifs les métiers du grand âge.

Notre mission estime que la loi autonomie doit être traduite en termes budgétaires dès 2020, dans une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. L'organisation du secteur doit être revue : il y a sept conventions collectives, une trentaine de fédérations, si bien que le passage d'un secteur à un autre occasionne des pertes d'ancienneté. Il faut aussi traiter les questions de la pénibilité et de la reconnaissance.

Nous avons repris à notre compte la proposition, formulée dans le rapport Libault, de diriger vers le secteur de l'autonomie le produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) une fois que celle-ci sera résorbée, soit, d'après les prévisions, en 2024.

Il est vital que les départements, les régions et l'État dépassent leurs différends. J'ai rencontré des présidents de conseil départemental qui ne savaient pas que le prix de journée alloué aux structures ne permettait pas de respecter le minimum conventionnel du SMIC. L'organisation administrative et financière a pris le pas sur la qualité de vie au travail et la qualité de service. Il y a une véritable déshumanisation et une taylorisation de ces

métiers. Faisons confiance aux acteurs du territoire : l'État, les régions et les départements doivent s'entendre pour définir de nouvelles perspectives.

M. Alain Milon, président. – Notre commission s'intéresse depuis longtemps à la VAE, qui a fait l'objet d'un rapport de notre ancienne collègue Isabelle Debré. Relevons aussi que la CRDS attire toutes sortes de convoitises, alors que sa création en 1996 par le gouvernement Juppé avait entraîné des manifestations massives...

M. Bernard Bonne. – Votre intéressant rapport s'inscrit dans la suite du rapport Libault et des propositions que notre commission avait faites – je songe au rapport de mars 2018 sur les Ehpad ou à celui, coécrit avec Michelle Meunier, intitulé « Diminuer le reste à charge des personnes âgées dépendantes : c'est possible ! ». Beaucoup de recommandations sont communes à ces travaux.

Il convient d'aborder en premier lieu la question du financement. Il est aisé d'avoir des idées dont, au demeurant, un grand nombre ont déjà été étudiées par les départements, les associations et les parlementaires ; mais nous n'avancerons pas tant que les financements n'auront pas été trouvés. Vos propositions seront difficiles à mettre en œuvre dès 2020, et la loi sur le grand âge, annoncée depuis plusieurs années, se fait toujours attendre.

Votre rapport met l'accent sur l'augmentation du taux d'encadrement dans les Ehpad, mais le maintien au domicile semble oublié. Il faudra pourtant qu'il figure parmi les principaux objectifs de la loi sur le grand âge. Faire baisser le nombre d'entrées en établissement serait une grande victoire.

Sur les 350 000 postes à créer que vous mentionnez, quelle est la proportion d'emplois d'aide à domicile et en établissement ? La plupart des personnes qui interviennent à domicile ne sont pas formées. De plus, les plans d'aide mis en place par les départements ne sont souvent consommés que partiellement pour des raisons de coût, car la participation financière du bénéficiaire est plus importante à domicile qu'en établissement. Il faudrait commencer par les mettre en œuvre entièrement.

Deuxième coût non chiffré, celui des trajets. Ne faudrait-il pas prendre en compte le temps et le trajet dans les financements supplémentaires ?

Sur la sinistralité, il faut bien voir qu'elle est considérablement augmentée par la faiblesse du taux d'encadrement. Vous évoquez à ce propos un objectif d'augmentation de 20 %, alors que le rapport Libault mentionne 25 %...

Mme Myriam El Khomri. – Nos recommandations sont ciblées sur les métiers d'AES et d'aide-soignant, alors que le périmètre de celles du rapport Libault englobe tous les métiers liés au grand âge.

M. Bernard Bonne. – Pour concilier vos 20 % et les 25 % du rapport Libault, faudrait-il donc une augmentation plus forte de l'encadrement par les professions médicales et administratives ?

Autre problème : la plupart des intervenants au domicile ne sont pas formés, et beaucoup de remplaçants dans les établissements ne le sont pas non plus. Il est indispensable de veiller à la formation dans l'effort de recrutement.

Vous proposez la création d'un observatoire national, d'un comité des métiers du grand âge, de plateformes départementales... Or n'avons-nous pas déjà tout ce qu'il faut ? Les départements ne sont-ils pas capables de gérer la prise en charge des personnes en autonomie ? N'ont-ils pas la proximité nécessaire pour le faire ? Faisons-leur confiance.

Le rapport que Michelle Meunier et moi-même avons écrit préconisait d'identifier un unique financeur, afin de clarifier les relations entre les acteurs. Laissons les départements gérer ces questions – et les ARS pour le volet médical.

Les 170 millions d'euros que vous prévoyez pour la remise à niveau des rémunérations au SMIC seront-ils engagés annuellement, ou une fois pour toutes ?

M. Philippe Mouiller. – Je salue la qualité et de l'ampleur de vos travaux. Comme mon collègue Bernard Bonne, j'estime qu'il sera difficile de rendre les métiers plus attractifs sans financements prévus. En matière d'organisation du travail et d'organisation de la prise en charge de la personne dépendante, il convient de favoriser la polyvalence et la fluidité. Comment imaginer une autre organisation territoriale qui permette une meilleure reconnaissance des métiers et une diminution du temps partiel ? Enfin, peut-être votre réflexion sur la prise en charge du grand âge pourrait-elle contribuer à la réflexion sur la réforme des retraites...

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Vous estimez qu'au vu de l'absentéisme, dont le coût retombe sur les départements, les dépenses que vous proposez sont en réalité un investissement qui, à terme, fera baisser la sinistralité. Mais nous avons besoin d'argent dès maintenant !

Vous évoquez également la possibilité d'équiper de véhicules propres les intervenants à domicile, mais les associations n'en ont pas les moyens. Quant à la plateforme départementale des métiers du grand âge, qui coûterait un million d'euros par an, qui la financera ?

Le temps collectif de quatre heures par mois se fait dans toutes les associations, mais le soir, à 21 heures... Les associations ont le sentiment que leur situation n'est pas prise en compte. Le département du Lot-et-Garonne les rémunère 20,73 euros de l'heure alors que le prix de revient est de 21,50 euros. C'est dans l'immédiat que nous avons besoin d'être sauvés – parce que c'est bien de sauvetage qu'il s'agit !

Mme Marie-Pierre Richer. – Merci pour la qualité de votre rapport, qui conforte de nombreux travaux qui l'ont précédé. Vous préconisez de supprimer le concours d'aide-soignant, mais la formation reste découpée en une partie théorique et une partie pratique. Vous voulez développer l'apprentissage, mais votre rapport n'évoque pas le tutorat. Avons-nous suffisamment de tuteurs sur le terrain ?

Les recrutements pérennes sont limités, dans les Ehpad, par les concours de la fonction publique où, cette année, le seuil d'admission était une moyenne de 17 sur 20. Ainsi, certains salariés qui donnent satisfaction et savent faire preuve d'empathie finissent par renoncer, faute de pouvoir être titularisés.

Dans le Cher, certains établissements comme l'Ehpad de Nohant-en-Gout appliquent la méthode Montessori. C'est un plus pour tout le personnel, y compris

administratif. Les aides-soignants deviennent des facilitateurs. Ne faudrait-il pas redéfinir le métier et son approche pour le valoriser ?

Dernière problématique, le taux d'encadrement insuffisant, qui accentue la pénibilité.

Mme Michelle Meunier. – La suppression du concours me semble bienvenue. Il apparaît que ces métiers, que vous appelez à raison des métiers d'engagement, sont souvent de deuxième, voire de troisième choix, ce qui nourrit des craintes sur les risques de renoncement lors de la découverte de leur réalité quotidienne. Compte tenu des besoins grandissants dans le vieillissement et l'offre de formation, comment laisser ouvertes les possibilités d'engagement dans ces métiers ? La loi de financement de la sécurité sociale de 2020 prévoit la création de 5 200 postes : le compte n'y est pas.

Je partage l'impatience de Bernard Bonne à l'égard du projet de loi sur l'autonomie et le grand âge, et je ne vois pas de place, dans le calendrier législatif, pour un examen en 2020...

M. Michel Forissier. – Merci de votre rapport aux conclusions duquel j'adhère pleinement. À Meyzieu, j'ai contribué à la construction d'une maison de retraite publique, à la mise en place d'un service associatif qui compte 150 salariés dont 24 infirmiers. Ces structures sont d'extraordinaires outils d'insertion. Cependant, les formations ne sont plus régulées. Votre rapport décrit un monde idéal ; quant à moi, il m'a été reproché de qualifier les salariés à l'excès, d'allouer trop de moyens et de trop équiper les domiciles que nous suivions, car j'avais fait remplacer des baignoires par des douches et installer des lits médicalisés !

Il est indispensable de réformer la répartition des compétences, car plus personne n'est responsable de rien. Je n'ai jamais cru aux compétences partagées : le département est la bonne échelle pour le grand âge. Or on lui retire des compétences, tout en lui demandant d'investir ! À côté du canton dont j'étais conseiller général se trouve un canton plus pauvre où les élus locaux ne pouvaient mettre en place des services de qualité équivalente.

Il convient que l'animation, l'assistance à domicile et les soins soient assurés par le même intervenant. C'est souvent la seule visite que certaines personnes âgées ont dans une journée.

Mme Catherine Fournier. – Je m'associe à mes collègues pour saluer la qualité de votre rapport, qui était très attendu.

La perte d'autonomie se décomposant en phases, la personne âgée doit être maintenue dans ses repères autant que possible. Les familles, pour cela, peuvent également faire appel à des indépendants, dans le cadre de l'emploi-service.

C'est un métier d'engagement. Il ne faut pas oublier que les personnes âgées sont un public particulier. Il existe un décalage important entre l'idée que l'on se fait de la profession et sa réalité, ce qui explique un grand nombre d'échecs. Puisque nous vivons dans une société de l'individualisme et de l'immédiat, il faudrait faire prendre conscience aux jeunes que nous formons du fait que le vieillissement n'est pas chose facile, et que la perte d'autonomie n'est pas toujours acceptée. Il faut également prendre en compte la confrontation avec le vieillissement du corps. Beaucoup de jeunes, au cours de leur formation, sont

confrontés au plus dur : l'accompagnement aux toilettes. Il faut s'appuyer sur l'éducation, la pédagogie, phaser l'apprentissage du public jeune.

Mme Martine Berthet. – Il faut améliorer l'image, mais aussi la rémunération et la formation pour renforcer l'attractivité de ces métiers, pour augmenter le taux d'encadrement, réduire les recrutements par intérim, pourvoir les postes de nuit en Ehpad. Où en est la mise en place des nouvelles grilles de rémunération ? On parle de 2021. Cela fait longtemps que nous interrogeons la ministre à ce sujet.

Le *leasing* de véhicules propres n'est qu'une partie de la réponse au problème des coûts et des temps de déplacement, importants dans nos départements de montagne. Qui va payer ? Il serait normal que le département, souvent mis à contribution, soit chef de file. Certains départements ont commencé à mettre en place des schémas globaux de prise en charge, mais il faut tenir compte de la limitation à 1,2 % de la progression des dépenses de fonctionnement...

Mme Catherine Deroche. – Je partage votre diagnostic, madame la ministre ; j'espère que nous aurons les moyens du traitement. Dans une association de mon département, les Petites Mains, les frais kilométriques ne sont pas même pris en charge au barème fiscal. C'est un sujet important.

Mme Florence Lassarade. – Je n'ai rien entendu à propos de la prévention dans votre exposé, or la prévention des chutes, par exemple, ou le sport sur ordonnance, prolongent le maintien à domicile. À Bordeaux, le dispositif « Un jeune, un senior » s'inscrit dans cette démarche : l'accompagnement des personnes âgées par des étudiants, même non professionnels, est très stimulant pour elles. Avez-vous réfléchi à cette question ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Merci de ce rapport exhaustif et fidèle aux réalités. Les difficultés des départements rejailissent sur les collectivités territoriales : de nombreuses municipalités et communautés de communes qui gèrent le grand âge grâce à leurs centres communaux et intercommunaux d'action sociale finissent par y renoncer et par laisser ce service aux départements.

Avez-vous intégré l'aide au déplacement, voire à l'hébergement dans l'accès à la formation ? Dans la Sarthe, ce sont les collectivités territoriales qui sont mises à contribution.

J'ai vu des associations recruter des jeunes en jobs d'été pour l'aide à domicile qui, sans formation préalable, ont dû s'occuper de la toilette des personnes âgées. Cela a choqué l'une des jeunes filles avec qui je me suis entretenue.

Beaucoup d'aides-soignants ne songent pas à devenir infirmiers ; ils demandent simplement une reconnaissance de leur métier qu'ils apprécient, et une meilleure rémunération. Une aide-soignante m'a dit la semaine dernière qu'elle était payée 1 600 euros par mois après trente années dans la même clinique.

Dans le cadre de la réorganisation des aides à domicile, il avait été envisagé de partir du socle des Ehpad, et d'y articuler les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) qui connaissent bien le terrain. Cela peut avoir un effet réel sur les coûts. Y êtes-vous favorable ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Les chiffres que vous avez cités – le taux de pauvreté de 17,5 %, le taux d'accidents de 100 salariés sur 1 000 – sont particulièrement

choquants. Cependant les 825 millions d'euros que vous proposez ne sont pas à la hauteur. Les besoins sont urgents, le personnel est en souffrance. Élus, nous rencontrons régulièrement des associations qui n'en peuvent plus, dont le personnel est fatigué par l'absence de reconnaissance du métier et, souvent, des salaires qui avoisinent 800 euros.

La réforme des retraites ne va pas arranger les choses : il a été proposé aux aides-soignants de se mettre à temps partiel deux ans avant la retraite, sans perte de revenu. Mais puisque la pension sera désormais calculée sur la base des revenus de l'ensemble de la carrière, elle va passer, dans certains cas, à 600 euros par mois !

L'attractivité des métiers du grand âge nécessite davantage qu'une revalorisation à hauteur du SMIC.

Le coût des mesures de votre plan d'action s'ajoute-t-il à celui des mesures prévues dans la LFSS 2020 ?

À quel montant évaluez-vous le coût total des mesures du plan d'action, les organisations syndicales considérant que le besoin de financement se chiffre à 10 milliards d'euros ? Vous avez annoncé 92 500 postes à créer en cinq ans ; combien cela représente-t-il de personnel en plus pour chaque Ehpad et pour les associations ?

Mme Véronique Guillotin. – Je salue la qualité de ce rapport et insiste sur l'importance des coûts de déplacement. C'est la première demande du personnel concerné, en dehors du salaire.

En Grand Est, lors d'une réunion sur la crise des ressources humaines que traverse le territoire, le directeur général de l'ARS nous a indiqué que les premiers métiers touchés n'étaient pas les médecins, mais les aides-soignantes et les infirmières. Alors que les nouveaux plans État-Région se profilent, il faudrait y faire entrer la santé, notamment autour de l'enjeu de la formation.

La mesure 30 de votre rapport prévoit une réduction du nombre de diplômés du secteur. Dans le Grand Est, nous avons 2 000 aides-soignants titulaires d'un bac professionnel et 2 000 titulaires d'un diplôme d'aide-soignant. Ne faudrait-il pas intégrer ces bacs pro dans les conventions collectives plutôt que d'en réduire le nombre ?

Si vous proposez 10 % de diplômés en alternance, il faut insister sur la formation des tuteurs et la qualité de l'accueil, qui semblent faire défaut. L'engagement des tuteurs mériterait d'être gratifié, or cela ne figure pas dans le rapport.

Dans une région frontalière comme la mienne, les difficultés sont doublées. Nous avons du mal à trouver des solutions.

M. Jean Sol. – Merci de l'intérêt que vous portez aux métiers du grand âge. Le budget affecté par la LFSS à la prise en charge à domicile suscite des interrogations. Il est également insuffisant pour les unités de soins de longue durée (USLD), qui présentent d'autres problématiques de prise en charge. Ne serait-il pas judicieux, en s'adossant sur une organisation territoriale, de développer un parcours de soins qui accompagne nos aînés en perte d'autonomie à domicile, en Ehpad puis dans les USLD ?

Désormais inadaptée, la formation initiale est à refonder. Quant à la formation continue, les aides-soignants ont beaucoup de difficultés à se libérer pour en bénéficier. La formation doit s'agréger au projet d'investissement et de soins.

Enfin, je suis très favorable à l'investissement sur les aides techniques, à condition que le personnel reçoive les formations nécessaires pour les utiliser à bon escient.

Mme Myriam El Khomri. – Peut-être aurais-je dû commencer par préciser ma position. J'ai accepté de préparer ce rapport au mois de juillet, à la demande de la ministre des solidarités et de la santé. Cependant, je ne représente aucunement le Gouvernement ; je n'aurai, en outre, bientôt plus de fonctions politiques.

Le périmètre de mon travail, qui fait suite au rapport Libault, n'inclut pas la gouvernance du secteur. Nous avons en effet souhaité le restreindre aux questions de la qualité de vie au travail et de la qualité de service.

La gestion budgétaire a pris le pas sur la réalité de terrain. Or, d'après l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss), 10 % de personnes âgées sont restées cet été sans aide à domicile !

Je ne suis pas responsable des engagements budgétaires qui seront pris. C'est pourquoi je me suis permis, avec la pleine liberté que m'a donnée la ministre, d'évaluer le coût en année pleine des mesures que nous proposons.

J'ai mentionné une augmentation de 20 % du taux d'encadrement, et non de 25 %, parce que la LFSS 2020 a prévu des créations de postes. Mais ces postes, financés, ne sont pas pourvus ! Il faut d'abord que ceux qui occupent un poste ne le quittent pas pour des raisons d'inaptitude ou d'épuisement. Si un responsable de secteur fait 80 % de remplacements, 80 % de son temps consiste à trouver des personnes à remplacer : dans ces conditions, on finit par renoncer. Notre analyse est partie de la crise actuelle, de ce que nous disent les professionnels et les employeurs privés, associatifs et publics, qui rencontrent tous les mêmes difficultés pour explorer des pistes et donner de l'espoir.

En revanche, je n'ai pas de solutions pour le financement, car cela n'entre pas dans mes fonctions. Je me suis permis, dans le cadre du rapport, de reprendre à mon compte la proposition de M. Libault sur la CRDS, parce que ce secteur doit bénéficier de ressources propres et pérennes.

Le département est en effet la bonne échelle pour le grand âge. On ne peut financer ce secteur de la même manière en hyper-ruralité et dans les territoires urbains. La situation des outre-mer et départements frontaliers présente d'autres spécificités. Au Luxembourg, le premier salaire est de 2 100 euros...

Le tarif national socle est préconisé par le rapport Libault pour réduire les disparités. Le secteur associatif n'a pas la charge des personnes les plus dépendantes ni des plus grands trajets ; il a besoin de soutien. La nécessité de ce tarif est une évidence, mais les travaux sur la question ne prenaient pas en compte le respect du minimum conventionnel du SMIC. Il faut relancer la réflexion. Nous sommes confrontés à une crise démographique majeure où les départements sont en première ligne. Il faut éviter que le salaire de ces professionnels soit lié à l'agrément national, dont la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap) est sortie.

Cela nous renvoie à la désorganisation du secteur, avec ses sept conventions collectives dans le privé et ses trente fédérations. Les professionnels du secteur doivent porter des communications collectives et faire un travail sur la lisibilité des formations. Les fonctions de tuteur, de formateur, de coordinateur doivent être valorisées dans les conventions collectives.

Il faut également de nouvelles fonctions, avec des rémunérations associées, dans l'ensemble des conventions collectives ; 170 euros par mois consacrés aux déplacements, ce n'est pas tenable. Les associations sont épuisées. La réduction des coûts, avec la mise à disposition de véhicules corrects, doit être un objectif.

Je ne crois pas que votre reproche de ne pas évoquer les services à domicile, monsieur Bonne, soit justifié. C'est dans les services à domicile que l'injustice est la plus grande. Ils ont fourni d'importants contingents aux gilets jaunes, d'autant qu'ils se sentent peu représentés dans le mouvement syndical. Mais on ne peut nier que les départements recrutent des personnes aussi peu formées que possible, parce que cela leur coûte moins cher ! La ministre Agnès Buzyn a annoncé une grande conférence sociale. C'est le point de départ de la réflexion.

Notre rapport propose d'annualiser l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) : une personne âgée sortant d'hospitalisation a besoin d'un grand nombre d'heures d'aide à domicile. Or il faut attendre la réunion de la commission concernée – le comité Théodule, selon le mot de l'auxiliaire de vie qui m'en a parlé – ce qui peut prendre de deux à trois mois... Un plan annuel de l'APA permettrait aux acteurs d'évaluer en amont l'évolution des besoins. Ce sont des éléments concrets.

Les plateformes départementales ne sont pas un doublon. Il est encore des plans de prise en charge qui proposent une « aide-ménagère à domicile » ; or il ne s'agit pas d'aides-ménagères, mais bien d'auxiliaires de vie ! Les professionnels de l'emploi, l'ensemble des acteurs doivent mieux connaître ces métiers. Il suffit de trois ou quatre personnes pour se déplacer dans les EPIC, les commissions locales, les lycées. La force de ces plateformes est le sas d'orientation.

M. Bernard Bonne. – C'est donc le département qui organise.

Mme Myriam El Khomri. – Ce sont le département et la région. Ces plateformes départementales sont le bras armé du plan de mobilisation, et elles fonctionnent bien. La gouvernance est confiée au préfet. L'échelle départementale est la plus appropriée. Il y a de nouvelles organisations territoriales à créer ; je songe notamment aux groupements d'employeurs du secteur. À l'échelle d'un département, des partenaires publics, privés et associatifs pourraient porter ensemble une fonction de préventeur et de tutorat, en développant les mutualisations avec des incitations fiscales. L'exonération de TVA des groupements d'employeurs est cependant un problème délicat.

Beaucoup d'entre vous ont insisté sur le caractère immédiat des besoins. Je ne peux que partager ce constat.

Il convient de travailler sur le référentiel du métier d'aide-soignant, en créant un bloc de compétences commun avec celui d'AES. Il existe un besoin de renforcement des compétences dans ces deux métiers, notamment en matière de prévention des troubles cognitifs et d'accompagnement. Nous proposons un accès *via* Parcoursup à partir de 2021 :

un tiers des aides-soignants ne sont pas titulaires du bac. Il ne s'agit pas de restreindre l'accès au métier, bien au contraire, mais il faut ménager d'autres débouchés pour ce public.

Près d'un million d'indépendants sont actifs dans l'aide à domicile. Nous n'avons pas eu l'occasion, madame Fournier, de travailler sur les services mandataires et les salariés de particuliers employeurs. La plateforme des Yvelines accueille un relais d'assistants familiaux, ce qui permet de briser l'isolement lié à ces métiers.

Une nouvelle mission a été demandée sur la VAE, qui portera plus spécifiquement sur notre secteur. Nous avons fait toutes sortes de propositions sur le sujet : VAE hybride, VAE inversée, etc.

Oui, bien des jeunes prennent le travail en Ehpad sans connaître ses réalités, il faut qu'ils rencontrent les professionnels en amont, des outils sont à disposition, comme des kits, il faut les utiliser. J'ai vu dans des visites un véritable investissement des professionnels, des ergothérapeutes qui valident à distance et interviennent ensuite, il faut les mobiliser.

D'autres idées sont également signalées, par exemple l'intervention de professeurs de sciences et techniques des activités physiques et sportives (Staps) dans les Ehpad, ou encore le financement de brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) seniors, même s'il faut conserver les temps d'animation aux aides-soignantes – Audrey Dufeu-Schubert a proposé de telles innovations. Les initiatives rapprochant Ehpad et accompagnement à domicile vont aussi dans le bon sens et facilitent le développement du temps plein pour les salariés du secteur.

Sur le nombre d'emplois nouveaux, nous avons calculé un ratio entre le nombre de personnes accueillies et le nombre d'intervenants : les 20 % viennent de là ; les 20 700 ETP supplémentaires sont répartis entre Ehpad et services d'aide et d'accompagnement à domicile (SSAD), c'est à la page 58 du rapport.

L'ensemble de l'équipe du rapport compte sur vous pour sa mise en œuvre.

M. Gérard Dériot. – Vous l'avez constaté comme nous, le problème reste financier et l'échelon départemental reste primordial ; mais dois-je vous rappeler que le gouvernement auquel vous avez participé a baissé de beaucoup les moyens des départements et qu'il envisageait, même, de supprimer cet échelon ? Vous le payez aujourd'hui. La région ne peut suppléer le département sur ces questions de proximité.

Mme Myriam El Khomri. – Certes, mais il faut tenir compte des inégalités territoriales, et les disparités obligent à des choix politiques.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 15 janvier 2020

- Présidence de M. Patrick Chaize, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond

M. Patrick Chaize, président. – Je vous prie d'excuser l'absence de notre président Hervé Maurey, retenu par un engagement. Nous examinons les quatre amendements déposés pour la séance publique sur les articles 4 et 5 de la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles qui nous ont été délégués au fond.

Article 4

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Le sous-amendement [n° 26 rect.](#) fait état de la situation en Guyane ainsi qu'aux Antilles, régulièrement touchées par des échouages massifs d'algues sargasses sur leurs côtes, qui ont un impact majeur sur l'activité économique et touristique.

Plusieurs demandes de reconnaissance de ce phénomène comme catastrophe naturelle ont été effectuées par le passé mais ont été rejetées.

Un rapport d'inspection de juillet 2016 a considéré que la plupart des critères permettant de qualifier ce phénomène comme catastrophe naturelle pouvaient être retenus, mais qu'il subsistait une difficulté liée à l'appréciation de son caractère anormal, en raison de sa récente apparition.

Aussi, compte tenu des dégâts considérables constatés dans les territoires concernés, ce sous-amendement vise à permettre une reconnaissance plus facile de l'échouage d'algues sargasses comme catastrophe naturelle, afin que les victimes puissent être indemnisées en conséquence.

C'est pourquoi, je vous propose de lui donner un avis favorable.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 26 rect.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Le sous-amendement [n° 17 rect.](#) concerne la composition de la commission interministérielle « CatNat ». Actuellement, cette commission est composée des représentants des ministres signataires des arrêtés interministériels portant constatation de l'état de catastrophe naturelle, c'est-à-dire le ministère de l'intérieur, le ministère de l'économie et des finances ainsi que le ministère des Outre-mer, lorsque les territoires ultra-marins sont concernés.

Par ailleurs, deux experts désignés par le ministère de la transition écologique et solidaire sont sollicités pour des avis consultatifs et techniques.

Comme la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques l'a souligné, rien ne justifie que le ministère chargé de l'environnement ne soit pas dûment représenté au sein de cette commission, afin qu'il se prononce, au même titre que les autres administrations, sur les demandes communales de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Je propose un avis favorable.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 17 rect.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Les amendements n^{os} [15 rect.](#) et [16 rect.](#) entendent modifier la circulaire du 10 mai 2019 relative à la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, et ne relèvent donc pas du domaine de la loi.

La commission propose à la commission des finances de demander au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n^{os} 15 rect. et 16 rect. au titre de l'article 41 de la Constitution.

M. Jean-François Longeot. – Je voterai le déplafonnement total du fonds Barnier, c'est une mesure importante tant pour les sinistrés que pour les élus locaux que nous devons défendre.

M. Michel Vaspert. – Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement a plafonné les recettes de ce fonds à 137 millions d'euros. Auparavant, des prélèvements avaient été effectués sur la trésorerie de ce fonds, mais ses recettes n'avaient jamais été plafonnées.

Si, s'agissant des phénomènes d'inondations ou des vagues de submersion, les mesures de prévention et d'indemnisation sont relativement efficaces, tel n'est pas le cas des épisodes de sécheresse, qui produisent des drames dans tous les territoires. Sans compter que les périmètres de reconnaissance de ces épisodes sont très mal définis.

On pourrait nous opposer à la demande de déplafonnement des recettes du fonds Barnier le fait que celles-ci ne sont pas utilisées en totalité. Mais je vous rappelle que ces recettes proviennent d'un prélèvement de 12 % opéré sur le produit des cotisations d'assurances versées au titre de la garantie « catastrophe naturelle », c'est-à-dire d'un prélèvement sur les assurés.

Plafonner ces recettes alors que l'on sait qu'un nombre croissant de catastrophes naturelles se produiront dans les années à venir est un non-sens.

Il importe que le Sénat soit en cohérence avec les propositions formulées par la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques, dont le rapport a été adopté à l'unanimité.

Mme Nicole Bonnefoy, auteure de la proposition de loi. – Je rappelle, sans animosité aucune, que le rapporteur de la commission des finances faisait partie de la mission d'information sénatoriale, dont les recommandations, qui incluaient le déplafonnement du fonds Barnier et la suppression des sous-plafonds de ses dépenses, ont été votées à l'unanimité. Je rejoins donc ce qui a été dit sur la nécessité d'être cohérents.

On ne cesse d'entendre qu'il est nécessaire de développer une vraie politique de prévention et de culture du risque : c'est le moment ou jamais. Je rappelle qu'un euro investi, ce sont sept euros économisés en matière d'indemnisation. C'est donc bien en amont qu'il importe d'agir.

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

Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme CONCONNE	26 rect.	Favorable
M. VOGEL	17 rect.	Favorable

La réunion est close à 14 h 45.

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

Mercredi 15 janvier 2020

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Restitution des biens culturels – Audition de M. Jacques Sallois, ancien président de la Commission scientifique nationale des collections

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous commençons nos travaux relatifs à la restitution des biens culturels en accueillant M. Jacques Sallois, ancien directeur des musées de France, ancien président de la Commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art (CRDOA) et président de la Commission scientifique nationale des collections (CSNC) jusqu'à une date très récente. Son mandat est arrivé à expiration en janvier 2019 et il avait indiqué au préalable qu'il ne souhaitait pas conserver ces fonctions. Depuis lors, aucun successeur n'a été nommé.

En décembre dernier, je vous ai présenté mon activité au sein de la CSNC, où je représente le Sénat. Créée par la loi de 2002 relative aux musées de France – texte pour lequel le Sénat s'était beaucoup impliqué et dont Philippe Richert était rapporteur –, cette instance est notamment chargée d'autoriser le déclassement d'un bien entré dans les collections des musées de France, afin de conserver une certaine souplesse dans l'application du principe d'inaliénabilité des collections. Son rôle a été renforcé par la loi de 2010 sur les têtes maories, texte issu d'une proposition de loi que j'avais déposée : avant cette date, la CSNC ne fonctionnait tout simplement pas.

Le Gouvernement a récemment annoncé son intention de supprimer cette commission dans le courant de 2020, sans préciser si elle serait remplacée par une nouvelle instance. Or, d'ici à la fin de l'année, il pourrait également déposer un projet de loi pour faciliter la restitution d'œuvres d'art à l'Afrique, en réponse aux revendications présentées par plusieurs pays et à la promesse, formulée par le Président de la République dans son discours à l'université de Ouagadougou le 28 novembre 2017, de rendre possibles d'ici à 2022 des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain aux pays concernés.

Monsieur Sallois, nous sommes particulièrement heureux de bénéficier de votre grande expertise sur ces questions. J'ajoute que vous avez été chargé d'une mission de médiation en 1999 dans l'affaire des manuscrits coréens. Je vous cède la parole pour vous laisser dresser le bilan de l'action de la CSNC et évoquer avec nous l'épineux problème posé par les restitutions.

M. Jacques Sallois, ancien président de la Commission scientifique nationale des collections (CSNC). – Ma dernière venue au Sénat remonte au 16 mars 2015 ; je rendais alors à votre commission le premier rapport annuel d'activité de la CSNC. J'étais également venu devant vous en 2014, en tant que président de la CRDOA, créée en 1998 à la suite d'un rapport extrêmement sévère de la Cour des comptes quant aux carences des inventaires des musées. C'est essentiel : on ne peut pas parler d'inaliénabilité si les inventaires ne sont pas bien tenus. Par définition, sans inventaire rigoureux, il ne saurait y avoir de déclassement.

Il y a près de quarante ans, j'étais venu pour présenter à Henri Caillavet le budget du ministère de la culture pour 1982. Entre-temps, j'ai présenté, en 1992, le premier projet de loi Musées devant Maurice Schumann, texte abandonné après les élections législatives de mars 1993, mais que la loi de 2002 a repris pour ainsi dire *in extenso*. En outre, entre 1984 et 1988, j'ai débattu au Sénat du budget de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) avec Jean François-Poncet ; et, dans les années 2000, j'ai remis divers rapports à Jean Arthuis en ma qualité de président de la septième chambre de la Cour des comptes. Je n'ai jamais eu les mêmes rapports avec l'Assemblée nationale et, au fil du temps, je suis ainsi devenu un fervent bicaméraliste !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes heureux de l'entendre !

M. Jacques Sallois. – L'an dernier, j'ai démissionné de la présidence de la CRDOA, après dix ans d'activité et en rendant un épais rapport publié par la Documentation française. De plus, j'ai demandé que mon mandat ne soit pas renouvelé à la tête de la CSNC : je me présente donc devant vous avec la plus grande liberté, mais aussi avec beaucoup de prudence, n'étant pas sûr d'être au fait des tout derniers développements en la matière. De plus, les deux sujets que vous m'imposez sont immenses et s'inscrivent dans des perspectives fort différentes.

Au sujet de la CSNC, j'aborderai quatre points.

Tout d'abord, la création de cette commission a fait suite à deux échecs successifs : quoique prévue dans le texte de 1992-1993, puis, grâce à M. Richert, dans la loi de 2002, cette instance n'avait jamais siégé.

Madame la présidente, vous vous en êtes formalisée lors du débat relatif aux têtes maories et, grâce à votre initiative, la CSNC a enfin pu voir le jour. Toutefois, la gestation a été longue : votre proposition de loi a été déposée le 8 février 2008 et la loi a été votée le 18 mai 2010. Puis, l'accouchement a été particulièrement difficile : il a duré trois ans et demi. Après la publication du décret, en février 2011, il a fallu plus de deux ans pour nommer les membres de la commission – le choix du président s'est révélé singulièrement délicat pour les autorités successives – et neuf mois supplémentaires pour que la première réunion ait lieu – la CSNC a d'ailleurs été installée, non par le ministre de la culture, mais par le directeur général des patrimoines.

En mars 2015, je suis venu rendre compte devant vous de la première année de fonctionnement de cette commission.

Dans mon rapport, je rappelais le principe d'inaliénabilité des collections publiques et les conditions limitées dans lesquelles des déclassements pouvaient intervenir. Je rappelais également les compétences de la commission, qui étaient à la fois élargies à l'ensemble des collections publiques et réduites puisque la commission n'avait à traiter, ni des biens spoliés dont les musées ne sont que les gardiens, ni des transferts de propriété entre l'État et les collectivités territoriales pour tous les dépôts faits par l'État avant 2010, ni pour les restitutions d'œuvres d'art.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le législateur avait souhaité que la commission travaille aux critères de déclassement, le déclassement étant un préalable à toute restitution.

M. Jacques Sallois. – Certes, mais la commission n'était saisie qu'au moment du déclassement éventuel.

Nous avons formulé des recommandations pour chaque catégorie de biens – les collections des musées, de la Manufacture de Sèvres ou du musée de l'armée posent des difficultés très différentes. Nous avons notamment préconisé que chaque dossier soit étudié par les personnes chargées de la conservation des biens avant leur envoi à la commission, et que toutes les solutions alternatives au déclassement soient préalablement évoquées.

Il y a deux ans, j'ai décidé de ne pas demander le renouvellement de mon mandat. Dans une lettre adressée à la ministre, j'expliquai que cette commission a été conçue de manière à ne pas fonctionner. En effet, elle comptait 40 personnalités réparties au sein de quatre collèges, si bien que le quorum n'était jamais atteint. Toutes les décisions ont dû être prises par consultation postale. Dans ces conditions, malgré les critiques qui ont été formulées sur le nombre limité de réunions et d'avis rendus, je me félicite de notre bilan.

Nous n'avons été saisis d'aucun cas de musée, à l'exception du musée de la défense, dont seuls deux fusils Lebel ont été déclassés.

Nous avons également été saisis du cas du musée de Saint-Cyprien, dont le maire, qui avait frauduleusement acheté des collections, s'est suicidé en prison. Nous n'avons pu rendre qu'un avis négatif, mais je regrette l'incapacité de l'administration à dialoguer dans des situations aussi douloureuses.

Tel est le résultat de nos travaux concernant les musées.

En revanche, nous avons fait œuvre utile en matière de déclassement historique. Le Mobilier national et la Manufacture de Sèvres ont vendu pendant des décennies quantité de biens de manière totalement désorganisée. Même si beaucoup reste à faire, nous avons contribué à organiser le déclassement de ces biens.

Nous avons également réalisé un travail essentiel dans le domaine particulier des restes humains, que mon collègue Michel Van Praët évoquera tout à l'heure.

Depuis ma démission, la commission n'a plus été réunie. Le ministère de la culture, arguant du fait qu'elle n'avait rendu que neuf avis, a jugé qu'on pouvait en faire l'économie, mais il vous appartient de décider s'il faut ou non la recomposer. Pour ma part, je ne suis pas favorable à ce qu'elle soit recomposée à l'identique.

J'en viens aux restitutions, sujet que je n'aborde qu'avec beaucoup de précautions, car, bien qu'une mission m'ait été confiée par le président Chirac et que le sujet m'intéresse, je n'ai pas de réelle compétence en la matière. J'évoquerai d'abord le cas de l'Afrique.

Avec Alpha Oumar Konaré, qui était alors président du Musée national du Mali, nous avons organisé à Lomé en 1992 le premier congrès des conservateurs des musées africains. Si les restitutions ont été évoquées, une immense demande de coopération, d'appui et d'échanges a surtout été exprimée.

J'ai également monté, avec le professeur Jean Devisse et une équipe très compétente, l'exposition « Vallées du Niger ». Celle-ci a eu beaucoup d'écho en France et elle a été présentée aux Pays-Bas, à Philadelphie et dans cinq pays africains. J'estime toutefois que nous aurions dû faire beaucoup plus dans ce domaine.

J'en viens à l'affaire des manuscrits coréens. Celle-ci a commencé, en 1993, par un coup de force du Président de la République et du ministre de la culture. En tant que directeur des musées, j'ai alors pris position contre cette manœuvre. Cinq ans plus tard, le Président de la République m'a pourtant chargé d'une mission de médiation. Les archives de ce dossier montrent qu'une discussion de spécialistes peut se bloquer dès lors que les politiques s'en mêlent de manière inopinée et injustifiée. Il reste que, au bout de quelques années, le Président de la République suivant a balayé les efforts patiemment accomplis pour construire un compromis.

J'évoquerai également le cas des collections inuites du musée-château de Boulogne-sur-Mer. Le maire de la commune et la conservatrice du musée ont entretenu avec les communautés d'origine un dialogue confiant. Au terme de ces échanges, les Inuits ont remercié la France d'avoir si bien conservé leurs collections, qui auraient probablement été détruites à la suite de rituels si elles avaient été restituées.

Ces deux derniers exemples montrent que chaque situation est singulière et ne peut être comparée à une autre. C'est la raison pour laquelle, si je devais me prononcer, je militerais davantage pour des lois de circonstance que pour une disposition législative applicable aux restitutions. Cela reviendrait à substituer un régime de balayage à un régime d'exception.

En revanche, en matière de biens ayant un caractère militaire, un mécanisme mis en place par le législateur serait un grand progrès. En effet, ces biens ont été restitués sans tambour ni trompette par des ministres, des secrétaires d'État ou même des directeurs sans que le Gouvernement en soit informé et que le Parlement soit consulté. Il serait d'ailleurs souhaitable que l'administration concernée fournisse la liste de ces biens.

Enfin, concernant les biens qui ont un caractère vraiment muséal, l'édit de Michel de l'Hospital indiquait à Charles IX qu'un souverain ne peut aliéner les biens accumulés par les souverains précédents sans avis préalable du Conseil. Je me féliciterais que le Parlement soit ainsi sollicité, et cela avant toute déclaration publique.

La France dispose d'un réseau de musées moderne et dynamique. Ses biens bénéficient des compétences scientifiques de conservation les plus remarquables au monde. Nos musées sont ouverts sur le monde, tels le Louvre, qui, au-delà de son antenne à Abou Dhabi, résonne sur l'ensemble des continents.

Nous devons inciter nos musées à entretenir les relations de coopération les plus dynamiques.

Je regrette, par exemple, que le Musée des civilisations noires à Dakar ait été financé par les Chinois et non par les Européens. Il nous faut adopter une stratégie offensive, conforter notre capacité de rayonnement et développer une politique de l'offre plutôt que nous retrancher derrière une ligne Maginot.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de ces propos liminaires extrêmement complets.

Pour la bonne compréhension de tous, je souhaite rappeler que, à l'époque, le législateur n'avait aucunement l'intention de faire de la Commission scientifique nationale des collections une usine à gaz. Il s'était simplement dit favorable à une diversification de sa

composition, afin que des juristes, des penseurs et des anthropologues puissent en être membres, et ce en vue d'une meilleure appréciation du sujet.

Je regrette que le ministère ait freiné des quatre fers sur ce dossier : il a fallu trois ans pour que tout se mette en place et que l'on aboutisse finalement à une instance qui ne fonctionne pas bien. J'insiste d'autant plus sur ce point que M. Richert avait fait un constat similaire en 2002 s'agissant du fonctionnement de la CSNC, et que celle-ci a un rôle important puisqu'elle pourrait utilement éclairer le politique en cas de demandes de restitution de biens culturels.

M. Alain Schmitz, co-rapporteur de la mission d'information sur les modalités de restitution des biens culturels entrés dans les collections publiques des musées de France. – Monsieur le président, d'après vous, on aurait empêché la Commission scientifique nationale des collections de fonctionner, ne serait-ce qu'en rendant sa composition pléthorique ? Pensez-vous néanmoins qu'il conviendrait de restaurer une telle commission avec une équipe évidemment restreinte ? Le rétablissement de la commission, sous une autre forme, ne serait-il pas le corollaire du maintien du principe d'inaliénabilité des collections publiques ?

Pensez-vous qu'il serait possible de définir des critères objectifs – si tant est que l'on puisse véritablement parler d'objectivité – de nature à justifier la restitution de biens culturels dans certains cas ?

Je voudrais évoquer les suites du rapport Sarr-Savoy sur la restitution des objets d'art africains. Ce rapport était souhaité par le Président de la République, mais nous savons tous que ses conclusions ont été exclusivement à charge. Ses auteurs ont suggéré d'inverser la charge de la preuve, c'est-à-dire qu'il appartiendrait à la France désormais de prouver le caractère légal de leur acquisition pour justifier l'entrée de ce patrimoine dans les collections publiques françaises. Selon vous, quel risque une telle évolution pourrait-elle faire peser sur le principe d'inaliénabilité des collections ? Les auteurs du rapport partent du principe que la présence de l'essentiel des collections africaines hors d'Afrique pose un problème de fait. Aujourd'hui, les États africains expriment clairement leur dépit d'avoir été dépossédés de leur patrimoine, et ce à l'échelon de tout un continent.

Dernier point, je souhaite aborder le problème des « regalia » du Bénin : à qui restituer ces bronzes ? Doit-on envisager une restitution d'État à État ? Quelle procédure mettre en œuvre sachant que, comme vous l'avez rappelé, le Président de la République a d'ores et déjà pris un engagement à ce sujet ?

M. Pierre Ouzoulias, co-rapporteur de la mission d'information sur les modalités de restitution des biens culturels entrés dans les collections publiques des musées de France. – J'ai grand plaisir à retrouver dans votre discours la même humanité, la même exigence intellectuelle et la même distance par rapport à certains comportements corporatistes que celles dont vous faisiez preuve en tant que directeur des musées de France.

Ayant travaillé au ministère de la culture, je me souviens que le principe d'inaliénabilité des collections suscitait déjà des interrogations à l'époque. Très souvent, il était reproché aux conservateurs de garder certaines œuvres dans les dépôts, alors qu'il aurait été sans doute plus intéressant de les vendre, un peu sur l'exemple de ce que font certains musées américains, voire de les diffuser plus largement. Le principe d'inaliénabilité était

souvent perçu comme une résistance corporatiste de la profession, qui souhaitait conserver la mainmise sur les collections.

Je trouve au contraire qu'il serait intéressant de considérer, comme vous le faites, que le principe d'inaliénabilité permet de tendre vers une meilleure coopération. Le fait de détenir des collections est un levier pour développer des échanges avec des pays dont les moyens sont bien moindres. Il conviendrait d'avoir une vision plus universaliste de notre patrimoine, car il n'est pas seulement celui de la France : c'est celui de l'humanité.

M. Jacques Sallois. – Monsieur Schmitz, la commission ne devrait sans doute pas être rétablie dans sa forme actuelle. Cela étant, je ne sais pas très bien quelle forme elle pourrait prendre. Votre initiative de lancer une mission d'information, à l'image de ce qu'avait fait l'Assemblée nationale en 1998 en amont de la loi Musées, me semble positive. Il vous appartient en effet d'organiser la réflexion. Quant à moi, je me garderai bien d'adopter une position fermée sur le sujet, compte tenu de sa complexité.

Le principe d'inaliénabilité est ancien : il remonte à la monarchie et aux débats de 1792 entre les intégristes de l'époque, qui voulaient abolir les signes honnis de l'Ancien Régime, et l'abbé Grégoire qui expliquait, lui, qu'il s'agissait des biens de la Nation, biens à conserver précieusement. Ce principe a été confirmé par la loi de 2002, ce dont je me réjouis.

La mise en place d'une commission, dont la mission consiste à restituer des biens culturels, est par nature extrêmement difficile. On peut faire des recommandations générales, comme je l'ai fait tout à l'heure, mais il faut en même temps rester très ferme sur le principe d'inaliénabilité. Par ailleurs, la définition de critères objectifs pour la restitution de ces œuvres ne peut découler que d'une très longue réflexion, car tous les cas sont particuliers.

Vous avez évoqué le rapport Sarr-Savoy : pour moi, il est absurde de prétendre qu'il faut réaliser un recensement des biens. C'est physiquement impossible ! Par définition, on ne peut pas inverser la charge de la preuve.

À qui restituer les biens ? Il s'agit d'une interrogation permanente. Vous évoquez le cas du Bénin, mais on pourrait aussi citer le Cameroun ou d'autres États africains. En revanche, il faut s'assurer que le pays qui se voit restituer un objet d'art soit aussi scrupuleux sur l'inaliénabilité dudit bien que nous l'avons été de notre côté tout au long des siècles.

Monsieur Ouzoulias, vous avez parlé de vendre certaines œuvres. Le rapport Rigaud de 2007 a longuement traité de la question, en rappelant que cela faisait longtemps que même les musées américains ne vendaient plus leurs œuvres. Les musées enrichissent leurs collections bien plus par des dons et des legs que par des acquisitions. Comment voulez-vous susciter ces dons et ces legs si les donateurs et les légataires ne sont pas assurés que vous n'allez pas vendre leurs œuvres ? Soyons réalistes sur ce point.

Il faut certes défendre la vocation universaliste de nos musées, mais il faut également avoir en tête que la France a certainement l'un des réseaux de musées les plus importants au monde, et certainement l'une des collections les plus ouvertes sur le monde. Il faut poursuivre notre politique de développement systématique de relations, d'échanges et de soutien avec les autres pays. Je suis persuadé que, en agissant ainsi, nous ferons disparaître certains problèmes soulevés par des demandes de restitution ou que, en tout cas, ceux-ci seront envisagés sous un angle tout à fait différent.

M. Jacques Groperrin. – Heureusement que François 1^{er} a acheté la Joconde à Léonard de Vinci ! Si la France devait la restituer aujourd'hui, ce serait compliqué !

M. Jacques Sallois. – Elle a tout de même été réclamée !

M. Jacques Groperrin. – Il est difficile d'évoquer sereinement la question de la restitution des biens culturels. Quand on s'y oppose, on est souvent taxé de raciste ou de néo-colonialiste. Au contraire, quand on y est favorable, on nous rétorque que la promesse est intenable, bien qu'il existe un droit au retour des objets sur leur territoire d'origine.

Vous avez parlé de l'Afrique : l'hypothèse de la création d'une succursale du musée Branly en Afrique a été émise. Ce faisant, ne se livre-t-on pas à une forme de néo-colonisation ? Comment faire pour éviter cet écueil tout en restituant les œuvres culturelles ?

M. Jacques Sallois. – On ne peut pas éluder la question des restitutions, mais il existe différentes manières d'y répondre. La coopération systématique est de nature à réduire sensiblement la pression et à faire comprendre que la restitution n'est pas forcément la seule bonne réponse.

Vous avez mentionné la création d'antennes ou de musées à l'étranger. La création d'un musée à Shanghai avec l'aide du Centre Pompidou ou le musée du Louvre à Abou Dhabi sont-ils considérés comme des démarches colonialistes ? Je n'en suis pas sûr.

Quoi qu'il en soit, toutes les actions que la France et l'Europe engageront pour développer une politique d'offre et de soutien à la création d'un corps de conservateurs dans les pays tiers vont dans le bon sens.

Mme Sonia de la Provôté. – Vous avez indiqué qu'il fallait en rester à un régime d'exception et, donc, prévoir un projet de loi par sujet. Les discussions se cristallisent sur des questions extrêmement pointues, relevant autant d'une dimension politique que des caractéristiques des biens concernés. Ne peut-on donc dégager un certain nombre de sujets d'intérêt général, pour lesquels on simplifierait un peu les choses, afin d'échapper à ces débats fallacieux qui, en définitive, engendrent trouble et confusion ?

S'agissant des objets trouvés et vendus par des personnes habitant le pays d'origine, doit-on considérer qu'ils appartiennent à la puissance publique du pays d'origine ou aux personnes qui les ont trouvés et vendus ? Je pense, par exemple, aux objets égyptiens. Dans certains cas, il n'y a pas eu vol.

M. Jacques Sallois. – Peut-on définir des critères permettant d'éviter d'avoir à traiter séparément chaque thématique ? C'est très difficile... Des catégories de biens soulèvent des problèmes particuliers : c'est le cas des restes humains, qui posent des questions culturelles, mais aussi éthiques et scientifiques. De la même manière, il y a une certaine communauté de nature entre les biens militaires. Pour le reste, franchement, je ne sais pas, et je ne crois pas que notre réflexion soit suffisamment avancée pour que l'on puisse trancher la question. C'est tout l'intérêt de la méthode que vous avez retenue : peut-être les travaux de la mission permettront-ils d'apporter un éclairage.

Le deuxième sujet évoqué est tellement complexe qu'il est difficile d'apporter une réponse. Il a donné lieu à de nombreuses discussions juridiques ; il vous revient d'en débattre.

M. André Gattolin. – D’après vous, il vaut mieux un régime d’exception qu’un régime de balayage. C’est là une question importante.

Très souvent sollicités par des autorités d’autres pays, nous constatons que ces dernières ne demandent pas forcément un retour des biens. Dans le cadre de mes contacts avec la Mongolie au sujet de correspondances de la période postérieure à Gengis Khan échangées avec les rois de France, par exemple, mes interlocuteurs souhaitent plutôt disposer de fac-similés et organiser une interaction autour de l’histoire de ces documents.

À l’occasion de certaines arrivées au pouvoir un peu « dures », des œuvres ont aussi été cachées, puis envoyées vers d’autres pays, ce qui a permis leur conservation. Il faut donc également s’interroger sur la stabilité des pays demandeurs et sur l’intérêt qu’ils porteront à la conservation et la protection des objets.

Tout cela nous conduit vers des logiques de coopération, d’échange et de circulation des œuvres, de co-formation et de co-information entre partenaires, plus que vers la simple restitution de patrimoine.

M. Laurent Lafon. – Vous n’avez pas mentionné le rôle des organisations internationales, notamment de l’Organisation des Nations unies pour l’éducation, la science et la culture (Unesco). Une réflexion est-elle engagée à ce niveau pour tenter de dégager des principes internationaux ? La France a-t-elle intérêt à voir ce travail de réflexion mené ?

M. Jacques Sallois. – Effectivement, la coopération m’apparaît comme une nécessité. Il y a, pour aller plus loin, un travail fondamental d’approfondissement de la mémoire collective à mener. Nous ne l’avons pas encore assumé. Or une restitution sèche ne permet pas ce travail ; pour le mener à bien, il faut coopérer, travailler ensemble.

L’Unesco est un lieu de débats, mais, dans cette affaire, nous ne pouvons nous contenter de débats. La France a souvent eu un rôle pionnier dans le domaine des musées ; l’Unesco et le Conseil international des musées (ICOM) l’ont souvent suivie. C’est à nous d’élaborer une doctrine !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La Commission scientifique nationale des collections disposait-elle de moyens dédiés, humains et financiers ?

M. Jacques Sallois. – La commission ne disposait d’aucun moyen : les frais de voyage n’étaient pas remboursés et elle n’avait pas de personnel spécifique. Elle n’a jamais rien coûté – Michel Van Praët vous indiquera si la situation a été différente pour le groupe de travail sur les restes humains.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette absence d’un minimum de moyens n’a pas contribué, me semble-t-il, à un fonctionnement fluide.

Restitution des biens culturels – Audition de M. Michel Van Praët, professeur émérite du Muséum national d’histoire naturelle, membre de la Commission scientifique nationale des collections (CSNC)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons maintenant le plaisir d’accueillir Michel Van Praët, qui a assumé d’éminentes fonctions au cours d’une carrière bien remplie.

Enseignant-chercheur en biologie marine, professeur émérite du Muséum d’histoire naturelle, il est un grand spécialiste de la question des restes humains, ce qui lui a valu une nomination, en 2012, au Comité consultatif national d’éthique (CCNE) et, en 2013, à la Commission scientifique nationale des collections (CSNC). Il a également occupé des fonctions à l’international, exerçant notamment au sein du Conseil international des musées (ICOM).

Vous avez mené, monsieur Van Praët, dans le cadre de la CSNC, un travail de réflexion qui émanait d’une volonté du législateur exprimée au moment du vote de la loi de restitution des têtes maories. Il s’agissait d’établir une typologie des restes humains et de dégager des critères pertinents pour permettre la restitution de restes humains. Au terme de ce travail, vous avez publié un *vade-mecum* sur le sujet, qui, du fait des dysfonctionnements de la CSNC, n’a pas pu être présenté officiellement et approuvé. Il nous a semblé utile que vous puissiez partager vos conclusions devant le Sénat.

M. Michel Van Praët, professeur émérite du Muséum national d’histoire naturelle, membre de la Commission scientifique nationale des collections (CSNC). – Pour compléter l’intervention précédente, je rappellerai qu’un débat fort long a occupé la communauté muséale pour savoir si les restes humains étaient des collections comme les autres. Ce débat est devenu particulièrement vif au moment de la restitution des têtes maories. Certains craignaient qu’en les traitant différemment du reste on ouvre une boîte de Pandore ; d’autres, dont je fais partie, estimaient qu’il fallait examiner en quoi ces collections différaient des autres. Il faut garder ce point en tête, même si les débats actuels sont beaucoup plus apaisés.

Je préciserai également, au sujet des moyens de la CSNC, que j’ai pris en charge personnellement tous mes déplacements.

L’étude qui a été menée s’est accompagnée de réunions de travail et de formation dans les musées, les muséums et les universités. Entre 2017 et 2019, dix journées de rencontres ont été organisées par l’Office de coopération et d’information muséales (OCIM), et c’est dans ce cadre que j’ai pu me déplacer en province, outre la journée organisée à Paris. Cela a permis progressivement, à moi et à mes collègues, d’affiner notre analyse.

Très vite, la commission a considéré que la question des restes humains ne pouvait pas s’envisager simplement sous l’angle de la restitution. Au cours de l’année 2015, nous avons suggéré aux ministères de tutelle, à savoir, à l’époque, le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation, d’essayer de mettre en place une mission spécifique sur la localisation et le type de restes humains, sur la question de savoir s’il était possible d’édicter des principes généraux et si la législation permettait de résoudre les problèmes qui se posaient.

À la fin de l’année 2015, par lettre de mission interministérielle, m’a été confiée la mise en place d’un groupe de travail, dont je peux considérer qu’il existe toujours, même si j’ai

le sentiment que les attentes ont quelque peu évolué à son sujet. Ce premier rapport de la CSNC a été suivi d'un second rapport, remis aux tutelles en 2018 et qui a fait l'objet d'une réunion avec les deux cabinets conjointement à l'été 2018. Malheureusement, depuis lors, ce rapport n'a pas été officiellement remis. Il pointait la nécessité de continuer à développer en France de bonnes pratiques et de définir à cette fin un *vade-mecum*.

Lors de cette réunion, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé qu'il acceptait de prendre en charge son financement à travers l'OCIM. Le *vade-mecum* a été publié au début de l'année 2019 et a fait l'objet d'articles en mars 2019 dans deux revues professionnelles : *La Lettre de l'OCIM*, diffusée dans tous les musées, et *Le Journal des arts*. Depuis lors, je n'ai eu aucun écho de la part du ministère de la culture.

Où en sont les réflexions de cette commission ? Nous avons fourni des éléments permettant de dire que ce ne sont pas des collections comme les autres, non seulement d'un point de vue éthique, mais également d'un point de vue objectivement incontestable puisqu'elles ne peuvent pas être acquises comme les autres : en effet, le code civil interdisant que le corps humain puisse faire l'objet d'opérations marchandes, les collections se sont constituées essentiellement par dons et legs et elles ne peuvent être ni achetées ni vendues.

Le souhait du groupe de travail était d'évaluer ce qu'elles représentaient en France. Il ne s'agissait pas de dresser un inventaire des restes humains, opération difficile sachant qu'un corps humain compte 220 pièces. Faut-il le considérer dans son entièreté, même s'il manque certaines pièces ? Faut-il prendre en compte le fait que le crâne est une pièce majeure pour nombre de cultures ? Faut-il fixer une limite dans le temps ? Faut-il considérer les restes d'*Homo sapiens* ou d'*Homo neanderthalensis* comme faisant partie des restes humains dans les collections ou bien sont-ce des objets culturels dès l'instant où ils ont été remaniés dans le cadre d'une pratique ?

En revanche, un repérage nous semblait possible et celui-ci a été mené au moyen d'une consultation de l'ensemble des musées de France – plus de 540 d'entre eux ont répondu – et de l'ensemble des universités françaises, qui ont toutes répondu. Il en est ressorti qu'environ 250 musées et 25 universités revendiquaient la conservation de collections de restes humains, pour un total de 150 000 pièces. Pour l'essentiel – 100 000 pièces – il s'agit de pièces françaises et d'ordre archéologique.

L'essentiel des 50 000 autres pièces est constitué de pièces d'anatomie humaine et d'anthropologie physique – probablement plus de 30 000 –, situées essentiellement dans des universités et des musées d'histoire naturelle ou des musées ayant des sections d'histoire naturelle. Ces pièces d'anthropologie physique ont été constituées pour l'essentiel au XIX^e siècle à un moment où la compréhension du développement de l'embryon et du corps humain nécessitait, en l'absence de techniques d'imagerie, la fabrication de pièces anatomiques de référence.

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, l'essentiel, voire la quasi-totalité de ces pièces, est d'origine française. Par la suite, dans le contexte colonial, les chercheurs essaient d'obtenir des pièces de telle ou telle partie du monde à des fins de comparaison et pour trancher la question de l'unicité ou non du genre humain. Celles qui viennent de l'étranger et dont les conditions de collecte posent question peuvent être considérées comme étant les plus sensibles. La restitution de certaines d'entre elles, comme la Vénus hottentote, a nécessité le vote d'une loi spécifique, même si celle-ci n'était pas nécessaire en l'absence de textes d'application de la loi relative aux musées de France.

À la même époque, la restitution d'un cacique sud-américain qui avait participé aux luttes d'indépendance et qui, après sa mort en exil en France dans les années 1830, était entré dans les collections du Museum est intervenue par simple décision administrative.

Parmi ces pièces sensibles d'anthropologie physique, quelques milliers viennent de l'étranger.

Le groupe de travail a été surpris de découvrir des pièces pouvant être considérées comme culturellement sensibles en nombre dans les musées, moins nombreuses dans les universités, à savoir l'ensemble des reliques chrétiennes – quelques milliers. Celles-ci sont souvent mal inventoriées, parce que c'est souvent simplement le reliquaire qui l'est sans qu'ait été menée une étude sur la relique elle-même.

J'en viens au cas particulier des pièces d'égyptologie. Nous avons été surpris d'en dénombrer nettement plus que ce qu'en disaient jusqu'alors les ouvrages spécialisés – plusieurs centaines. Ces pièces ont été rassemblées vers la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, quand la mode était à l'égyptomanie. Ces pièces ont souvent été dissociées, tel musée préférant acquérir un sarcophage pour des raisons culturelles et tel autre un squelette pour des raisons d'anatomie comparée et d'anthropologie. Il y a là un champ d'études intéressant.

Guimet a voulu constituer son musée des religions à Lyon, avant de créer son musée à Paris puis celui de Lyon, qui a servi de base au musée Guimet, mais aussi au musée des Beaux-Arts de Lyon et du muséum de Lyon, ancêtre du musée des Confluences ; on y dénombre plus de momies qu'à celui de Paris. Le « fouilleur » qu'avait financé Guimet se flattait d'avoir fouillé 20 000 sépultures, ce qui explique que le Louvre et le musée de Guimet aient été submergés. Le Louvre et le Museum se partageaient l'un des sarcophages, l'autre les squelettes, y compris les squelettes d'animaux, importants à l'époque dans l'étude de l'évolution biologique. Aujourd'hui, de nombreux musées de France possèdent, sous une forme ou sous une autre, un reste humain ou un élément de parure d'un reste humain. Il faut également savoir que le produit de ces fouilles est constitué en majorité des pièces coptes.

Les pièces les plus sensibles sont donc celles qui ont été collectées en tant que pièces d'anthropologie, à une époque où on ne distinguait ni anthropologie physique ni anthropologie culturelle, et qui sont aujourd'hui considérées comme des pièces d'anthropologie culturelle, constituées en totalité ou en partie, de restes humains. Ces pièces sont très peu nombreuses, même si elles font le buzz : au plus quelques centaines et en tout état de cause moins de mille – et le musée du quai Branly en compte assez peu.

Parallèlement à ce repérage, nous avons essayé de définir des critères généraux permettant de regrouper ces pièces. Parmi les restitutions ou réinhumations qui sont intervenues, il en existe deux dont on ne parle jamais.

D'une part, les pièces qui sont à l'origine de la création de la compagnie des guides de Chamonix. Au XIX^e siècle, en l'absence d'une telle compagnie, les scientifiques désireux d'entreprendre des expéditions scientifiques payaient des guides pour les accompagner. Les corps de plusieurs guides décédés lors de l'ascension du mont Blanc ont été retrouvés dans l'entre-deux-guerres, quand le glacier les a rejetés. Dans un premier temps recueillis par le musée d'Annecy, ces corps, à la suite d'une polémique, ont été réinhumés. Cette restitution s'est faite par voie administrative dans l'entre-deux-guerres sans difficulté, mais au terme de nombreux débats.

D'autre part, pendant la Seconde Guerre mondiale, l'anatomiste nazi qui dirigeait le service d'anatomie de l'université de Strasbourg avait mené des expérimentations sur des cadavres de juifs exterminés très « proprement » dans un camp des Vosges. L'idée complètement déviante de ce conservateur était de garder trace, au moyen d'un musée, d'un groupe humain qui allait disparaître. Numérotés et conservés, ces corps ont été inhumés au cimetière de Cronembourg après la guerre, là encore par décision administrative et sans que cela soulève le moindre problème.

Dans l'affaire de la Vénus hottentote, une loi a été votée. D'autres restitutions ont été autorisées par voie administrative durant la même période. Je citerai aussi la restitution de têtes maories, notamment celle de Rouen, et plus récemment le retour de deux pièces kanakes en Nouvelle-Calédonie ; néanmoins, ces pièces appartenaient à une association et non au patrimoine national.

Dans tous les cas, la restitution a porté sur des restes d'individus que nous pouvions identifier ou dont nous pouvions identifier l'appartenance à une communauté – au sens de famille. Ces éléments ont été déterminants pour justifier la restitution, outre le fait que l'intérêt scientifique de ces pièces n'était pas toujours établi en vertu du code du patrimoine. Et les restitutions ont toujours été réalisées à la demande d'un État démocratique relayant le souhait d'une famille ou d'une communauté culturelle.

Des discussions ont eu lieu à ce propos au sein du groupe de travail et trouvent leur prolongement dans le rapport, car il nous semble essentiel qu'un examen soit systématiquement effectué pour relier chaque pièce à son origine ou à un mode d'acquisition précis et à une communauté ou à une famille. En tout cas, le simple critère de la perte d'intérêt public ou scientifique, s'il peut simplifier les choses, n'est pas suffisant en lui-même ; une pièce peut avoir un intérêt réel et être restituée. Ce critère fera sans doute l'objet de nombreux débats entre les différents points de vue au sein de votre commission.

Aujourd'hui, compte tenu du cadre législatif et réglementaire en vigueur, la situation en matière de restitution des restes humains est nécessairement bloquée, puisque les restes humains présents dans les collections proviennent en grande partie de dons et de legs. Or le code du patrimoine précise que ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'un déclassement, en vertu d'un principe juridique qui est central. Nous avons proposé de faire évoluer le droit pour permettre la remise en cause de l'acquisition en sollicitant son annulation auprès du juge.

Le ministère de la culture avait envisagé d'introduire cette possibilité dans le cadre du projet de loi sur la liberté de la création, à la fois pour les pièces acquises de manière illicite, les restes humains et les possessions du III^e Reich. Il y a finalement renoncé pour ne pas alourdir ce texte législatif déjà dense.

S'agissant des restes humains, je crois que le juge serait tout à fait à même de décider s'il y a lieu de procéder à l'annulation de l'acquisition ou non. Les collections de restes humains sont différentes des autres, car nous ne sommes pas propriétaires de notre corps, et la valeur des dons et des legs de ce fait est subtile et discutable. Des critères simples pourraient être utilisés à l'appui de l'annulation, à laquelle il pourrait être procédé dès lors que les restes sont identifiés, que la demande est justifiée et soutenue par un État souverain et que cette restitution permettra d'engager avec le pays demandeur une réflexion commune sur ce que représente la restitution.

Les pièces relevant de l'archéologie – il y a un spécialiste parmi vous – se trouvent aujourd'hui dans une situation quelque peu absurde. Une circulaire prévoit que les restes humains font partie, non du matériel archéologique, mais de la « documentation », le but étant que ces pièces puissent être récupérées par les propriétaires des terrains. Toutefois, à la moindre contestation, la décision serait cassée. Or sont concernées près de 100 000 pièces. C'est pourquoi, outre la question de la stricte restitution, la clairvoyance politique, au sens noble, impose de donner aux restes humains issus de l'archéologie un statut plus digne.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En 2002, Philippe Richert s'était également ému de la situation des restes de la Vénus hottentote au Muséum national d'histoire naturelle et avait déclaré qu'il fallait absolument faire quelque chose. Depuis, des travaux ont été engagés, notamment grâce aux recherches de Marie Cornu, sur le mode de conservation des restes humains à travers les musées de France, travaux qui ont abouti à la formalisation de plusieurs critères pour la restitution.

Parmi les critères retenus pour les têtes maories, d'autres ont été ajoutés, car les restes pouvaient avoir fait l'objet d'une patrimonialisation forcée – c'est le cas des têtes maories – et de trafics barbares des butins de guerre. Dans ces cas, il n'était évidemment question ni de legs ni de dons. Or des pièces anthropologiques se trouvent encore au musée de l'Homme.

Nous sommes régulièrement sollicités au travers des groupes d'amitié interparlementaires comme le groupe d'amitié France-Australie. Les demandes récentes en ce sens sont de plus en plus fortes. Certes, il existe des lois de circonstances, mais leurs contenus doivent être très précis et éclairants pour éviter que nous n'ouvrions la boîte de Pandore.

M. Pierre Ouzoulias, co-rapporteur. – Monsieur le directeur, je vous remercie de votre propos liminaire, qui nous donne des éléments instructifs sur des problèmes juridiques non résolus à propos des restes humains. Vous avez parlé de ceux qui font partie des collections publiques après les fouilles. Avant qu'ils n'entrent dans des collections, l'archéologue ne doit-il pas les réinhumer après leur découverte ? La question est d'une grande complexité.

Dans le Nord et dans l'Est, des opérations visent à réenfouir les restes de soldats morts pendant la Première Guerre mondiale dans des cimetières militaires de chacune des nations belligérantes à l'époque. Pour la période médiévale, les restes sont parfois réenfouis avec des croix, mais pas toujours. Pour l'époque gallo-romaine, tout est possible : les restes peuvent être présentés dans des musées ou être réenfouis dans des cimetières catholiques, ce qui n'était pas le cas au II^e siècle après Jésus-Christ. Deux tombes musulmanes du VII^e siècle après Jésus-Christ pourraient être réinhumées par la communauté maghrébine, qui aurait la possibilité de revendiquer une cérémonie selon son rite et sur le lieu d'origine des restes. Quant à la préhistoire, réinhumer l'*Homo sapiens sapiens* en Dordogne n'aurait plus vraiment de sens...

En réalité, le choix est laissé à la libre appréciation de l'archéologue. À quel moment et sous quelles conditions faut-il procéder à l'inhumation des restes humains ? Ce problème reste entier ; il faut le traiter dès maintenant même si la situation est délicate, sinon il se reposera plus tard.

M. Alain Schmitz, co-rapporteur. – Monsieur le professeur, je vous remercie de votre intervention. Pensez-vous que la CSNC ait un sens ? Convient-il de la reconstituer si elle venait à être supprimée, en en modifiant éventuellement le périmètre et en l'allégeant, pour qu'elle soit enfin efficace ? Les restes humains ne sont pas des collections comme les

autres. Quelle est la position des autres États européens ? Et quels sont les pays qui revendiquent le plus la restitution de restes humains ?

M. Michel Van Praët. – La situation a beaucoup évolué depuis l'époque où M. Richert s'était ému de la situation des collections. Aujourd'hui, les collections du musée de l'Homme et du musée du quai Branly sont gérées de manière remarquable. Pour le reste, les collections sont majoritairement traitées, avec les moyens mis à leur disposition, par des professionnels soucieux de garantir la dignité. Le seul risque encouru est celui de l'abandon d'une collection, oubliée ou cachée. Si la valorisation des pièces est également importante, en particulier du point de vue historique ou sociologique, c'est parce qu'elle est le préalable à toute restitution.

Monsieur Ouzoulias, je partage votre point de vue sur les collections archéologiques, qui est un point sensible de la restitution des biens culturels en Allemagne. De nombreuses familles réclament que le corps d'un de leurs parents faisant partie de la Wehrmacht durant la Seconde Guerre mondiale ne soit pas inhumé près de celui des SS. Elles souhaitent une reconnaissance. Or les corps de certains soldats, y compris croates ou musulmans, ont été regroupés outre-Rhin, une pratique qui n'a pas cours en France.

Dans notre pays, les restes humains ont été conservés en fonction du choix effectué, au cas par cas, par les conservateurs. Au musée d'Aquitaine, du fait de sa foi catholique, une conservatrice a pris elle-même la décision d'inhumer des momies coptes. Et l'on a perdu la trace de ces restes...

À mon sens, à côté du conflit lié aux dons et aux legs, il existe, plus globalement, un conflit entre les normes existantes. En effet, on a spontanément recours en premier au droit de la famille, en particulier pour l'archéologie militaire. C'est également le cas pour les fouilles récentes. Or, lorsqu'on examine les critères de restitution, il faut aussi prendre en compte des règles applicables en matière de droit de la famille quand il s'agit de pièces d'anthropologie françaises, car cet élément est très important.

Sur les autres sujets pour lesquels la commission scientifique telle qu'elle a été constituée par les textes d'application devait se prononcer, on peut saluer M. Jacques Sallois, car il a réussi à la faire fonctionner en dépit des nombreux obstacles. Une rupture a été opérée entre le texte de loi et les mesures d'application.

Si chaque cas mérite un examen scientifique particulier, il est indispensable qu'existe une commission plus fonctionnelle et moins large comme référence permanente, notamment pour maintenir la réflexion auprès de l'administration. De fait, à toutes les périodes et sous toutes les majorités, les différents ministères impliqués adoptent des points de vue différents ; ce n'est aucunement un problème, mais, face à cette diversité d'approches, il est bon qu'une réflexion constante suive son cours.

Mme Céline Brulin. – Notre assemblée entamera sous peu l'examen du projet de loi Bioéthique : n'y a-t-il pas des outils législatifs à instaurer dans ce cadre, notamment en ce qui concerne les restes humains ?

Mme Sonia de la Provôté. – L'intérêt scientifique n'est pas une notion facile à cerner, d'autant qu'il évolue avec la science. Voyez les momies : plus on avance, plus on arrive à reconstituer l'histoire et les généalogies de pharaons. Peut-on concevoir des procédures qui n'obèrent pas l'avenir de la recherche, tout en restituant les restes humains

quand les conditions sont réunies ? En d'autres termes, peut-on conserver certains éléments biologiques ou descriptifs tout en faisant droit aux considérations éthiques ?

M. André Gattolin. – Je voudrais revenir sur la légitimité des demandes portant sur des restes humains. S'agissant de la dimension communautaire, on peut penser à la communauté religieuse, mais aussi ethnique. À cet égard, certains États sont pluralistes et reconnaissent des droits aux peuples autochtones : le Canada, qui en fait partie, pourrait-il revendiquer des restes inuits ou amérindiens, ou seule la communauté concernée le pourrait-elle ? D'autres États ne sont absolument pas démocratiques, comme la Chine, qui pourrait revendiquer des objets ou des reliques humaines provenant du Tibet : sommes-nous en mesure de résister à de telles demandes, plus ou moins légitimes, quand elles sont formulées par des États puissants ?

Mme Françoise Laborde. – Sans être spécialiste de ces questions, comme nos deux co-rapporteurs, je voudrais insister, en contrepoint de la notion d'intérêt scientifique dont vient de parler Mme de la Provôté, sur celle d'intérêt public. En effet, représentant des collectivités territoriales, le Sénat a peut-être une conception de l'intérêt public quelque peu différente de celle de MM. Sallois et Van Praët.

Il me semble aussi que la mission à laquelle j'appartiendrai devra s'intéresser au travail d'inventaire. Nous avons beaucoup de pièces dans nos réserves, plus ou moins cachées. Avons-nous les moyens de les inventorier ? Serait-ce ouvrir la boîte de Pandore ? La mission aura à en débattre.

Mme Annick Billon. – Il est important de distinguer les restes humains des autres pièces à restituer. Mais comment caractériser les restes humains, étant entendu qu'un corps humain compte 220 pièces et que différents degrés de transformation ont été évoqués ?

Par ailleurs, faut-il accéder seulement aux demandes des pays démocratiques ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors des débats sur la restitution des têtes maories, nous avons constaté un vide juridique. Pour préciser la question de Mme Brulin, faudrait-il inscrire dans le projet de loi relatif à la bioéthique que les restes humains ne peuvent pas faire l'objet d'un droit patrimonial ?

Je me souviens que, parmi les critères évoqués il y a quelques années, il fallait que les éléments restitués ne se retrouvent pas sur les étagères ou dans les réserves d'un musée : qu'en pensez-vous ?

Enfin, les droits culturels reconnus dans les textes internationaux et transposés dans le droit français sur l'initiative du Sénat sont-ils revendiqués par les États qui demandent la restitution de restes humains ?

M. Michel Van Praët. – Le Conseil international des musées, qui regroupe environ 30 000 professionnels dans le monde, a toujours plaidé pour qu'on ne passe pas par des lois de circonstance : nous voulons que les restitutions procèdent d'une coopération scientifique et s'inscrivent dans un développement des échanges culturels. Cette démarche explique d'ailleurs certaines tensions avec l'Unesco, qui se place du point de vue des États. Pour ce qui est de la démocratie, je me garderai bien d'essayer de la définir. J'aurais dû évoquer des États souverains plutôt que démocratiques.

Il est clair que, pour une raison que j'ignore, mais à mon avis structurelle, les juristes des différents ministères ne communiquent pas entre eux. Ainsi, alors que la loi de restitution de la Vénus hottentote se préparait en même temps qu'une révision de la loi Bioéthique, il n'y a eu aucun échange sur les incidences croisées des deux textes ! Résultat : les conséquences du principe selon lequel la dignité ne s'arrête pas au décès n'ont pas été totalement anticipées par le monde du patrimoine.

À la même période, les mêmes discussions se sont tenues en Angleterre : moins d'un an après le *Human Tissue Act*, équivalent de nos lois bioéthiques, une série de textes a précisé le cadre éthique de la conservation des restes humains.

Comme membre du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), j'ai participé à la phase préparatoire de la révision de la loi Bioéthique : je me souviens que le ministère de la santé ne souhaitait nullement que des dispositions soient prises intéressant la culture. Pas plus tard que le mois dernier, un autre membre de ce comité, retraité du Conseil d'État, m'a demandé : « *des restes humains patrimonialisés, qu'est-ce que cela signifie ?* » Bref, il n'y a pas de contact entre les différentes approches ministérielles ! Mesdames, messieurs les sénateurs, si vous pouvez faire quelque chose...

Aujourd'hui, quand j'explique devant le CCNE que les archéologues se permettent d'entreprendre des recherches sur des restes humains sans passer par la commission nationale compétente, laquelle n'a d'ailleurs nulle envie de se pencher sur les recherches des archéologues, surprise de mes collègues ! En vérité, s'il n'y a pas de conflit de normes, c'est seulement parce que chacun ignore ce que font les autres !

À la faveur de l'examen du projet de loi Bioéthique, il serait merveilleux qu'on s'interroge sur les conséquences des dispositions prises dans d'autres domaines que ceux dont s'occupe le ministère de la santé, car, visiblement, ce n'est pas l'habitude en France de croiser ainsi les points de vue...

En Angleterre, je le répète, on est allé relativement vite. Il est vrai que, dans ce pays, une grande autonomie est laissée aux établissements muséaux. En quelque sorte, l'État s'est déchargé sur les instances muséales des restitutions, au demeurant assez nombreuses.

En Allemagne, l'Association des conservateurs de musée a lancé une démarche dont est sorti un guide de bonnes pratiques. Les restitutions existent, mais la situation dans ce pays est particulière, compte tenu d'une histoire spécialement dramatique : l'Allemagne est le seul pays à avoir créé dans ses colonies des camps de concentration, destinés à fournir aux musées des corps d'indigènes en bonne santé. Il y avait même des cartes postales qui montraient le départ des caisses du Botswana...

Les États-Unis suivent une logique fédérale et communautariste dans le cadre du *Native American Graves Protection Act* (NAGPRA), dont il y aurait beaucoup à dire.

Par ailleurs, certains pays demandent des restitutions sans qu'il y ait forcément un accord en leur sein. Par exemple, les autorités aborigènes sont réservées sur la forme de certaines demandes de l'État australien. Elles souhaitent plutôt développer des recherches avec les professionnels des pays détenteurs pour améliorer les connaissances sur les restes, voire envisager leur restauration. Surtout, ces autorités sont fortement opposées au projet de l'État australien de créer une sorte de Mémorial national, qui ne serait qu'un geste par rapport aux drames qui se sont poursuivis, bien après la période coloniale, jusque dans les années soixante.

Les restes de cinq Inuits sont conservés dans nos collections nationales. Sous la présidence de M. Hollande, un accord a été signé entre le Premier ministre canadien et la France pour faciliter le retour de ces restes. Les Inuits sont venus se recueillir devant les collections du musée de l'Homme. Ils ont fait remarquer que par rapport à leur culture les restes devraient plutôt être conservés allongés que debout. Mais à ce jour, ils n'en ont toujours pas demandé leur restitution, alors même que l'établissement et son ministère de tutelle y étaient favorables.

Lorsque des échanges se mettent en place, la restitution devient finalement seconde par rapport à la coopération naissante. Le silence n'est jamais une bonne façon de gérer un dossier. En ce qui concerne la restitution des crânes de résistants algériens de la période du XIX^e siècle, après la défaite d'Abdelkader, on peut comprendre la position de l'État qui la souhaite, même si on ne la partage pas. Il s'agit d'individus qui ont été considérés comme des résistants dans un contexte historique qu'il faudrait retravailler. Bien sûr, le fait qu'il y ait bien plus de pièces algériennes de cette époque dans les collections françaises peut poser problème. S'il s'agit de faire de l'anthropologie comparée, ces pièces d'origine kabyle renvoient à des individus qui ont été des auxiliaires de l'armée française. La difficulté existe aussi en ce qui concerne les pièces qui viennent des hôpitaux d'Alger ou d'Oran, dès lors que c'était la puissance coloniale qui construisait les hôpitaux. On ne peut pas faire l'économie d'un travail sur l'histoire du pays pour traiter ces questions.

On a pu le constater lors de la restitution des têtes maories. Au départ, il s'agissait simplement de les rendre à la communauté à laquelle elles appartenaient, d'après les tatouages retrouvés. Or, on a découvert que ces tatouages avaient en réalité été réalisés par la communauté sur un prisonnier. Des collaborations se sont développées entre le musée Te Papa Tongarewa, la Nouvelle-Zélande et les musées français, qui ont donné lieu à des échanges et à la venue d'artistes.

Si la restitution se fait de manière silencieuse et creuse, elle est une perte pour tout le monde. Pour les aborigènes australiens, il est évident qu'il faut étudier les pièces qui les concernent, mais pas seulement du point de vue anglo-saxon. Un regard autre, français par exemple, enrichirait l'interprétation. Il est clair que la restitution doit se faire dans une démarche collaborative.

Quand on parle de 220 pièces, il ne s'agit que des squelettes, et on ne prend pas en compte le cœur, le foie, les cheveux ou les ongles. Le repérage qui a été effectué par le groupe de travail consistait surtout à identifier les types de collections présentes dans les musées.

L'intérêt public se définit selon des points de vue multiples, ce qui peut susciter des troubles. Quant à l'intérêt scientifique, il est difficile à cerner, car si vous mettez trois scientifiques ensemble, trois points de vue différents se dégageront. Si vous en mettez mille, vous obtiendrez une moyenne. Le principe reste d'éviter qu'une restitution ne crée des trous dans la connaissance.

La science étant une construction culturelle, le regard que l'on porte sur tel ou tel objet évoluera forcément au fur et à mesure que se développeront de nouvelles idées. Au moment de la découverte des momies, on a eu tendance à les isoler de leur environnement matériel, en les séparant de leur sarcophage, notamment. On considérait alors qu'elles pouvaient servir à l'étude de l'évolution de l'humanité. Cela a été un échec. Les scientifiques ont perdu la main, et on sait désormais que les momies égyptiennes ne nous diront rien sur l'évolution humaine. En revanche, les chats momifiés ont livré des informations sur

l'évolution des espèces domestiquées : l'imagerie moderne a permis d'étudier l'empreinte de leur cerveau à l'intérieur de la boîte crânienne, laissant voir qu'on était dans une période de début de la domestication des chats.

Le processus de restitution des restes humains ne va pas sans une démarche de valorisation globale qui permettra de définir dans quel type de collection la ranger. La documentation sur l'origine de certaines pièces australiennes est très faible ; on pourrait la compléter.

Ce qui importe, c'est que la démarche soit publique et parfaitement transparente, que ce soit au niveau scientifique, au niveau culturel, mais aussi en matière de coopération.

À mon sens, l'inventaire sur les restes humains reste difficile à réaliser. Certains restes humains sont vendus en France lors de ventes publiques : crânes, momies amérindiennes, etc. Certains considèrent en effet que les restes sont devenus des biens culturels. On trouve ainsi dans des catalogues de vente les mentions « reliure en peau humaine », « poitrine avec poils et tétons », « dos avec tatouages ». Sur ce point, l'interprétation de la loi reste à clarifier.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci beaucoup pour ces éclairages précis. Je peux témoigner que la restitution des têtes maories a renouvelé la coopération entre la France et la Nouvelle-Zélande. Un département Océanie a été créé au musée de Rouen. Des artistes y viennent en résidence, et l'un d'eux s'est même marié avec une Normande ! C'est le début d'une nouvelle histoire. Il faut aussi mentionner les belles expositions du quai Branly sur les Maoris, qui ont renouvelé le dialogue interculturel. En ce sens, la restitution s'inscrit dans une démarche extrêmement positive.

Qu'en est-il techniquement du rapport que vous avez établi pour la Commission nationale scientifique des collections ? J'imagine qu'il doit être validé avant d'être diffusé.

M. Michel Van Praët. – Vous disposez du rapport. Je trouve dommage qu'on ne fasse pas état de l'avancée de la réflexion. Je comprends la décision du ministre de la culture de faire du cas par cas. Sur les restes humains, le cadre de discussion doit être apaisé et collaboratif. On pourra l'étendre par la suite à toutes les restitutions. Une thèse sur la restitution des biens africains a récemment incité à regarder au cas par cas plutôt que de poursuivre une démarche globale.

M. Jacques Sallois. – De grâce, prenez l'initiative. Les travaux ont suffisamment progressé sur les restes humains pour qu'on puisse encadrer leur restitution.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette tendance est dans l'esprit du Sénat. Je rends hommage à M. Van Praët qui a su orienter ce groupe de travail dans une direction éclairante et positive.

Ces auditions ont fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 15 janvier 2020

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles - Examen des amendements de séance

M. Vincent Éblé, président. – Nous commençons ce matin nos travaux par l'examen des amendements de séance sur la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, dont nous avons été saisis au fond, compte tenu de ses enjeux budgétaires et fiscaux. Seuls les articles 4 et 5 ont été délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article 1^{er}

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comme vient de le rappeler le président Éblé, nous avons examiné la semaine dernière les cinq articles de la proposition de loi avec la rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, **Nelly Tocqueville**.

L'amendement n° 31 prévoit de porter le plafond d'affectation de recettes du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, à 200 millions d'euros, contre 137 millions d'euros prévus par la loi de finances pour 2018, sachant que le produit total du prélèvement sur les primes s'élève à environ 220 millions d'euros. Ce plafond serait supérieur à la moyenne des dépenses des trois dernières années, qui s'élève à 185 millions d'euros. Je rappelle que ce plafond peut être modifié lors de l'examen du projet de loi de finances. Nous faisons donc preuve à la fois de compréhension et de rigueur budgétaire.

M. Julien Bargeton. – Je m'abstiens. Permettez-moi de vous mettre face à vos contradictions : on aggrave le déficit de 63 millions d'euros.

M. Vincent Éblé, président. – N'en avez-vous aucune ?... Le Président de la République n'a-t-il pas dit que la règle des 3 % de déficit public n'était plus d'actualité ?

L'amendement n° 31 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement n° 32 vise à supprimer les dispositions supprimant plusieurs sous-plafonds de dépenses du fonds Barnier, une suppression déjà actée par la loi de finances pour 2020. L'amendement n° 6 de Mme Tocqueville, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, est identique à celui de la commission.

L'amendement n° 32 est adopté ; la commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6.

L'amendement rédactionnel n° 33 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement n° 34 vise à supprimer un sous-plafond du fonds « Barnier » qui n’avait pas été supprimé par la loi de finances pour 2020. L’amendement n° 7 de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable est identique à celui de la commission.

L’amendement n° 34 est adopté ; la commission émet un avis favorable à l’amendement n° 7.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement n° 8 de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable précise que les études et travaux réalisés par les particuliers, lorsqu’ils ne sont pas rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels (PPRN), doivent, pour être éligibles aux aides du fonds, avoir pour effet de réduire la vulnérabilité de leurs biens à usage d’habitation ou de leurs biens professionnels aux risques naturels majeurs.

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

L’amendement rédactionnel n° 35 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement n° 36 supprime les alinéas 14 à 32 de l’article 1^{er}, qui visent à inscrire dans la loi la composition et les missions du conseil de gestion du fonds Barnier. Or ces dispositions relèvent du domaine réglementaire. De plus, j’estime que la fixation d’un objectif pluriannuel de dépenses du fonds n’est pas souhaitable.

L’amendement n° 36 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je suis défavorable à l’amendement n° 9, qui est incompatible avec celui de la commission car il conserve l’objectif pluriannuel des dépenses du fonds.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9.

Article 1er		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	31	Adopté
M. HUSSON	32	Adopté
Mme TOCQUEVILLE	6	Favorable
M. HUSSON	33	Adopté
M. HUSSON	34	Adopté
Mme TOCQUEVILLE	7	Favorable
Mme TOCQUEVILLE	8	Favorable
M. HUSSON	35	Adopté
M. HUSSON	36	Adopté

Mme TOCQUEVILLE	9	Défavorable
-----------------	---	-------------

Article 2

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement n° 25 rectifié allonge de dix jours à vingt jours le délai dont dispose l’assuré pour déclarer le sinistre en cas de catastrophe naturelle.

Mme Nathalie Goulet. – Très bon amendement.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Toutefois, cela relève du domaine réglementaire.

M. Vincent Delahaye. – Dommage.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Aussi, je propose à la commission de saisir le Président du Sénat de cet amendement susceptible d’être irrecevable en application de l’article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 25 rectifié en application de l’article 41 de la Constitution.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement n° 18 s’inscrit dans le droit fil du précédent. Là encore, sans nier le sujet posé, cet amendement modifie des dispositions relevant du domaine réglementaire.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 18 en application de l’article 41 de la Constitution.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il en est de même pour le sous-amendement n° 30.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité du sous-amendement n° 30 en application de l’article 41 de la Constitution.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L’amendement n° 37 vise à porter de deux ans à cinq ans le délai de prescription pour réclamer le règlement de l’indemnité due au titre de l’état de catastrophe naturelle aux seuls cas de sécheresse. Il est vrai que se posent de réelles difficultés en cas de sécheresse ; les fissures apparaissent tardivement. L’amendement n° 10 rectifié de la commission de l’aménagement du territoire est identique à celui de la commission.

L’amendement n° 37 est adopté ; la commission émet un avis favorable à l’amendement n° 10 rectifié.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° 29, sous réserve de rectification pour être identique à celui de la commission.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 29, sous réserve de rectification.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – En accord avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'amendement n° 38 prévoit une rédaction plus précise tout en restant conforme aux objectifs du texte initial. Aux termes de l'article 2, l'indemnisation doit garantir « une réparation pérenne et durable », mettant un terme « complet et total » aux désordres. Nous proposons une rédaction ayant une portée normative plus affirmée : « la réparation est adaptée à l'ampleur des dommages subis par le bien, et est effectuée en tenant compte de l'état des connaissances scientifiques et techniques disponibles. » Ainsi, les dispositions pourront suivre les évolutions techniques. Là encore, pour les épisodes de sécheresse, les techniques continueront d'évoluer. Il en sera de même, s'agissant de la prévention, pour les travaux de confortation.

L'amendement n° 11 rectifié de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est identique à celui de la commission.

L'amendement n° 38 est adopté ; la commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11 rectifié.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement n° 39 précise les conditions dans lesquelles sont pris en charge les frais de relogement d'urgence en cas de catastrophe naturelle. Un décret précisera la durée et les modalités de la prise en charge de ces frais, les frais de relogement ne pouvant pas être durables. L'amendement n° 12 rectifié de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est identique à celui de la commission.

L'amendement n° 39 est adopté ; la commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12 rectifié.

Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme SOLLOGOUB	25 rect.	Irrecevable
M. VOGEL	18	Irrecevable
M. PERRIN	30	Irrecevable
M. HUSSON	37	Adopté
Mme TOCQUEVILLE	10 rect.	Favorable
M. VOGEL	29	Favorable si rectifié
M. HUSSON	38	Adopté
Mme TOCQUEVILLE	11 rect.	Favorable
M. HUSSON	39	Adopté
Mme TOCQUEVILLE	12 rect.	Favorable

Article additionnel après l'article 2

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* prévoit une garantie obligatoire contre les effets de la grêle dans le cadre des contrats d'assurance dommage. Si cette garantie est généralisée pour les contrats d'assurance multirisque habitation, ce n'est pas le cas pour les contrats d'assurance pour les professionnels. En cas de grêle, il y a, par exemple, des problèmes d'indemnisation pour les flottes de véhicules, qui sont stationnées dans des parcs sans aucune protection.

Je propose un avis de sagesse pour faire prospérer cette proposition. Même si cette disposition n'a pas de lien direct avec le texte en discussion qui traite du régime des catastrophes naturelles, elle me semble présenter un lien indirect car on peut faire un parallèle avec les tempêtes. Lors de la tempête de 1999, des zones ont été reconnues en état de catastrophe naturelle, alors que les dommages étaient couverts par la garantie tempête. Je vous propose donc d'intégrer cet amendement dans le périmètre de la proposition de loi. La navette parlementaire permettra un travail plus approfondi sur cette question. Il faut améliorer la situation pour les risques professionnels notamment.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1 rectifié bis.

Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BASCHER	1 rect. bis	Sagesse

Article 3

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement n° 13 de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable précise le périmètre des dépenses éligibles au crédit d'impôt. Les dépenses devraient viser « la réduction de la vulnérabilité des biens à usage d'habitation ou des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles employant moins de vingt salariés dont ils sont propriétaires ». Je souscris à cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 13.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement n° 40 prévoit de plafonner le crédit d'impôt à 5 000 euros pour une personne célibataire, 10 000 euros pour un couple, avec une majoration de 250 euros par personne à charge. Je souhaiterais que le Gouvernement puisse lever le gage car les personnes non imposables ne sauraient être exclues du dispositif : les réparations sont plus lourdes encore à supporter par les personnes qui ne disposent pas de ressources importantes.

L'amendement n° 40 est adopté.

M. Vincent Éblé, président. – Je rappelle que les articles 4 et 5 ont été délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TOCQUEVILLE	13	Favorable
M. HUSSON	40	Adopté

La réunion est suspendue à 9 h 25.

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Audition de M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France

M. Vincent Éblé, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir le gouverneur de la Banque de France, M. François Villeroy de Galhau. C'est devenu une tradition : après une longue période consacrée à l'examen du budget, notre échange de début d'année est l'occasion de faire le point sur le contexte macroéconomique et les principaux sujets économiques et financiers.

L'an dernier, nous évoquions les incertitudes qui jalonnaient l'année 2019, au premier rang desquelles le *Brexit* et les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine. Les conditions sont désormais réunies pour une sortie ordonnée du Royaume-Uni de l'Union européenne dès la fin du mois, tandis que la publication de l'accord conclu entre les États-Unis et la Chine est attendue aujourd'hui même.

En 2019, les marchés actions ont battu des records aux États-Unis et en Europe. Il faut sans doute y voir le signe de la nouvelle donne macroéconomique résultant de la prolongation de taux bas. Ce contexte doit être davantage pris en compte, comme le soulignait le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) concernant l'assurance-vie.

Tout porte à croire que les taux bas se prolongeront : la nouvelle présidente de la Banque centrale européenne (BCE) n'a pas remis en cause cette orientation, tandis qu'une nouvelle baisse des taux directeurs pourrait être annoncée au Royaume-Uni. Vous nous direz quels sont les effets de recomposition entraînés par ce contexte de taux bas et comment les prendre en compte.

De façon plus immédiate, le ministre de l'économie et des finances a indiqué hier que la grève n'aurait qu'un impact limité sur la croissance et l'emploi, reprenant une information de même nature de la Banque de France. Partagez-vous cet optimisme, alors que nous en sommes à la sixième semaine de mobilisation et que la fin d'année est traditionnellement marquée par un pic de consommation, *a priori* malmené par ce contexte ?

M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France. – Je vous prie de m'excuser pour mon léger retard ; la Banque de France et le Sénat sont très proches, à tous égards, mais un des effets de la grève est d'augmenter la distance-temps...

Je vous remercie de me recevoir pour cette heureuse tradition, et formule tous mes vœux pour vous et pour notre cher pays. Le dialogue entre la Banque de France, au service de tous les Français, et les représentants de nos territoires, que vous êtes, est essentiel.

Dans le monde chahuté de 2020, même si une trêve relative a été trouvée aujourd'hui, les sujets de discussion ne manquent pas. J'évoquerai la conjoncture économique relativement résistante, les paiements et les monnaies dans un contexte d'innovation croissante, et la réglementation du secteur bancaire avec la transposition de l'accord de Bâle III.

En 2019, l'économie française aura plutôt mieux résisté que celle de certains partenaires européens, avec une croissance attendue de 1,3 %. C'est un chiffre plus de deux fois supérieur à la croissance allemande, qui est de 0,6 %, ce qui n'était pas arrivé depuis longtemps. En 2020, nous nous attendons à un tassement temporaire à 1,1 %, dû à un ralentissement de notre environnement extérieur.

Dans notre enquête mensuelle de conjoncture il y a un an, 20 % des entreprises se disaient affectées par le mouvement des gilets jaunes ; aujourd'hui, 10 % des entreprises sont impactées économiquement par les grèves, dans les mêmes secteurs – principalement hébergement-restauration et transports. Globalement, l'impact total sur le PIB serait à ce stade d'au plus -0,1 % de PIB, et est déjà inclus dans notre prévision de croissance pour le quatrième trimestre à 0,2 %, publiée la semaine dernière. Ces chiffres macroéconomiques limités recouvrent toutefois des effets différenciés selon les régions, les secteurs ou les entreprises. Et ils ne diminuent bien sûr en rien la gêne réelle subie par des millions de nos concitoyens, salariés et commerçants.

Permettez-moi de prendre un peu de recul et de regarder les fruits concrets de la croissance des quatre dernières années, entre 2016 et 2019, puisque l'indépendance de la Banque de France nous permet d'enjamber les échéances électorales. Nos doutes cartésiens ne doivent pas nous empêcher, nous Français, de reconnaître trois points forts de notre économie, trois acquis collectifs de notre travail. Le premier concerne l'emploi : en quatre ans, l'économie française a créé un million d'emplois nets ; il y a bien longtemps que le contenu de la croissance en emplois n'avait été aussi élevé, et il y a là probablement un premier effet des réformes, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à l'assouplissement du marché de l'emploi.

Le second point fort découle en partie du premier : le pouvoir d'achat des ménages par tête a progressé de plus de 5 % en moyenne sur cette période. Ce sujet reste à l'évidence sensible, car il pose des questions légitimes de perception – ceux de nos concitoyens qui sont en dessous de cette moyenne « ne s'y retrouvent pas » – et de répartition. Vous connaissez mes convictions. Nous devons toujours rester mobilisés contre les inégalités, *a fortiori* lorsqu'elles tendent à devenir héréditaires ; mais notre modèle social européen les a mieux maîtrisées qu'ailleurs dans le monde. Enfin, troisième point fort et peut-être le moins connu, l'investissement des entreprises a augmenté de plus de 15 % en quatre ans. Leur taux d'investissement de 24,1 % est significativement plus élevé qu'en Allemagne (20,7 %) ou que dans la moyenne de la zone euro (23 %). C'est prometteur pour notre avenir et pour notre capacité de production et de modernisation future.

Ces trois points forts nous permettent d'affronter lucidement deux défis persistants. D'abord le chômage structurel reste élevé, à plus de 8 %. C'est la limite implicite du recul du chômage, depuis 10,2 % fin 2015 jusqu'à 8,6 % aujourd'hui. Elle est d'autant

moins acceptable que parallèlement, nombre d'entreprises et de PME se plaignent de difficultés de recrutement : près de 43 % des entreprises déclarent être confrontées à ce problème. La solution passe, massivement, par la formation professionnelle et l'apprentissage : la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, votée par le Parlement en 2018, en ouvrait heureusement la voie ; mais l'appropriation et la mise en œuvre de la loi sur le terrain restent notre défi à tous, y compris dans les entreprises et chez les partenaires sociaux. Ensuite, notre niveau de dépenses publiques demeure à 56 % du PIB contre 45 % dans le reste de la zone euro, alors que les modèles sociaux sont proches. Les taux bas peuvent certes nous amener à renouveler quelque peu le débat sur les finances publiques, mais nous devons concentrer nos efforts sur le niveau des dépenses et leur hausse continue, plus encore que sur la dette et les déficits. Selon nos prévisions, et avant les mesures de correction, les dépenses primaires – hors économies sur la charge de la dette – croîtraient en moyenne d'1,2 % par an en volume sur la période 2019-2022, soit un rythme significatif et trop proche de leur tendance des dix dernières années. Et au-delà des chiffres, il est essentiel d'ouvrir – enfin – un débat sur la qualité des dépenses, en privilégiant celles qui préparent la croissance de demain, comme la transition écologique, l'éducation, ou certains investissements. La Banque de France elle-même applique ces principes : nous avons investi pour évoluer vers davantage de performance et d'innovation ; et en ayant diminué nos dépenses de fonctionnement sans réduire en rien nos services, nous restituons chaque année 120 millions d'euros à la collectivité nationale – à ma connaissance, ces efforts n'ont guère d'équivalent dans le secteur public.

Les monnaies et les paiements face au défi de l'innovation seront un sujet central en 2020. Les innovations dans les paiements ne sont pas synonymes de la fin du paiement en espèces ; je sais que vous êtes convaincus, mais cela alimente le débat public. Chaque Français doit rester libre de choisir son moyen de paiement : c'est un élément central de confiance dans la monnaie. Malgré l'érosion de leur utilisation, les billets demeureront pour longtemps ; la Banque de France en assure la disponibilité pour tous et ce, y compris en cette période de grève où des blocages de centres d'approvisionnement ont été à tort annoncés. Le Sénat a, je crois, apprécié le rapport que nous avons publié en juillet dernier sur la répartition des distributeurs automatiques de billets (DAB) sur le territoire, qui reste globalement satisfaisante.

Cela étant, la Banque de France est active face au foisonnement d'initiatives privées dans le domaine des paiements. Soyons clairs : il n'y a pas de « crypto-monnaies » – il y aurait une contradiction dans les termes. Il y a d'un côté les monnaies à garantie publique, de l'autre des crypto-actifs privés. Ces crypto-actifs n'ont pas les qualités d'une monnaie, qu'il s'agisse du *bitcoin*, extrêmement spéculatif et probablement sans avenir, ou de la deuxième génération dite « *stable coin* », dont les promoteurs prétendent stabiliser la valeur en l'adossant à des monnaies souveraines existantes, comme le projet Libra encore hypothétique. Nous tenons tous à ce que les monnaies restent garanties par des autorités publiques. Vous pouvez compter sur une banque centrale à la fois vigilante et innovante. D'abord, face à l'arrivée massive d'acteurs non européens, il est primordial de développer une véritable solution paneuropéenne des paiements, comme je l'ai dit devant la commission d'enquête du Sénat sur la souveraineté numérique. C'est pourquoi nous soutenons l'initiative en cours d'une vingtaine de banques européennes (PEPSI) s'appuyant sur l'infrastructure de paiements instantanés TIPS (*Target Instant Payment Settlement*) gérée par l'Eurosystème. Ensuite, la Banque de France va lancer cette année des expérimentations sur l'utilisation d'une monnaie digitale de banque centrale dans les transactions « de gros ». Bien sûr, toute décision sur l'émission d'un éventuel e-euro se prendrait à l'échelle européenne, et nécessitera le temps d'études sérieuses.

L'accord de Bâle III reste le meilleur accord possible pour la France et l'Union européenne et ne pèsera pas sur l'économie française. Nous devons négocier une transposition équitable et raisonnable. Nous négocierons fermement et nous devons transposer assurément.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie. Vous devez arrêter aujourd'hui le calcul du taux du livret A. Pouvez-vous nous donner des informations de première main ? La rémunération va-t-elle baisser à 0,5 % dès le 1^{er} février ? Certes, ce n'est pas la Banque de France qui décide, mais le Gouvernement...

Le métier de banquier central n'échappe pas à l'affirmation des préoccupations environnementales dans le débat public : il est ainsi question du « verdissement » de leur action. M. Mark Carney, gouverneur de la Banque d'Angleterre, va quitter ses fonctions à la fin du mois pour devenir l'envoyé spécial de l'ONU sur le climat. En décembre dernier, à l'issue du premier conseil des gouverneurs qu'elle a présidé, Mme Christine Lagarde a ouvert la voie à une meilleure prise en compte du risque climatique dans l'action de la BCE. Faut-il envisager un assouplissement quantitatif « vert », comme certains le préconisent ? Comment le risque climatique doit-il être pris en compte par les banques centrales ?

En octobre dernier, le HCSF a publié une étude sur l'endettement immobilier des ménages, soulignant la très forte progression de cet endettement au cours des dernières années, contrairement à ce qui est observé chez nos voisins européens. Faut-il s'en inquiéter ? Faut-il resserrer les conditions d'octroi du crédit ? Par ailleurs, quelles sont les conséquences de la progression de l'endettement immobilier des ménages en matière de dossiers de surendettement ? La Banque de France joue un rôle structurant dans ce domaine.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez abordé la transposition de l'accord de Bâle III, essentiel pour des raisons de sécurité. Mais selon l'analyse des banques, il imposerait un renforcement des fonds propres dont l'impact global serait de 23,6 à 21,1 %. Pourquoi s'infliger de telles règles, qui risquent de porter atteinte à la compétitivité de nos banques notamment vis-à-vis des banques américaines ? Ce sont des exigences conventionnelles qui risquent de peser sur la compétitivité des banques européennes.

Nous avons atteint les niveaux les plus bas de taux immobiliers. Attend-on une remontée ? Hier, vous avez rappelé les exigences que doivent avoir les banques sur un pourcentage maximum d'effort et les durées d'emprunt. Craignez-vous une surchauffe ou plus de sinistralité ? Le système français de crédits hypothécaires à taux fixe et non titrisés n'est-il pas une garantie suffisante ?

Une directive européenne qui oblige les citoyens à justifier leur identité, leur domicile *etc.* coûte cher aux banques et rebute les Français. La Banque de France ou la Fédération bancaire française pourraient créer un coffre-fort sécurisé où les banques pourraient s'assurer que les exigences réglementaires sont remplies. Pourquoi demander à chaque fois vingt photocopies, à l'heure du développement durable ? Nous pourrions avoir un service moins exigeant pour les particuliers et avec un coût administratif moindre.

M. François Villeroy de Galhau. – Je serai assez sobre dans mon commentaire sur le livret A. Je transmettrai cette semaine une analyse définitive au ministre de l'économie et des finances. Le Gouvernement fixe la formule, la Banque de France est chargée d'en calculer l'application. C'est la moyenne des taux d'intérêt à court terme et de l'inflation des

six derniers mois, qui restent bas. Les taux bas soutiennent l'économie française et sa croissance, notamment dans le secteur de la construction. Le logement social doit pouvoir en bénéficier, comme l'a rappelé le directeur de la Caisse des dépôts et consignations. L'enjeu, c'est la construction de 17 000 logements en plus ou la rénovation de 52 000 autres. Il n'y a pas de raison de déroger à la formule de calcul du livret A.

Le livret d'épargne populaire reste le moyen de protection de l'épargne des Français, avec un taux de rémunération supérieur à celui du livret A. Il y a un modèle français de l'épargne réglementée, qui n'existe chez aucun de nos voisins européens. La pérennité de ce modèle passe par un équilibre entre la construction de logements sociaux et la juste rémunération des épargnants.

Mon ancien collègue de la Banque d'Angleterre se consacrera au verdissement – certain – de la finance et éventuel de la politique monétaire. Il y a deux jours, à Bâle, il me disait à quel point il comptait sur la Banque de France, sur les autorités françaises et sur le réseau qu'elles ont créé, le *Network for Greening the Financial System* (NGFS), en décembre 2017, lors du sommet *OnePlanet* à Paris. C'est un succès collectif : de huit banques centrales et superviseurs au départ, l'initiative réunit désormais cinquante pays et douze organisations internationales, dont le Fonds monétaire international (FMI). La banque centrale américaine n'en est pas membre, mais les banques centrales du Canada et du Mexique en font partie. C'est une coalition enthousiaste de volontaires ; nous croyons profondément que les choses doivent et peuvent changer. Il faut assurer la supervision, puisque le risque climatique est un risque financier à long terme. À la Banque de France, sa gestion est passée du département RSE (responsabilité sociale des entreprises) au département de contrôle des risques, qui est central. La France va mettre en place des *stress tests* de résistance climatique en mars. Christine Lagarde a annoncé que le verdissement serait un point important de la revue stratégique monétaire qui serait menée cette année.

Je suis convaincu de la nécessité d'aller dans ce sens, avec deux outils : nous devons intégrer dans toutes nos analyses et prévisions l'effet climatique. Si la bataille n'est pas gagnée, nous aurons une perte de croissance à long terme. À court terme, le faible taux de la croissance allemande était dû, à l'été 2018, à la sécheresse et au faible niveau du Rhin qui a pénalisé l'industrie chimique. Second outil, dans notre politique de collatéral, nous devons intégrer le risque climatique dans les valeurs titres prises en garantie. Les actifs soumis à un risque climatique doivent se voir appliquer une décote. C'est un gros changement potentiel.

En octobre, nous avons publié un diagnostic commun avec Bercy sur l'endettement immobilier des ménages. Le HCSF, que vous avez créé par la loi bancaire de 2013, est une innovation mal connue mais essentielle, présidée par le ministre des Finances, dont je suis rapporteur, et dont le secrétariat est assuré par la Banque de France et le ministère. En décembre, le HCSF a pris un certain nombre de recommandations, notamment sur les conditions d'octroi. Il a rappelé des règles de bon sens dans la gestion en bon père de famille, à savoir une durée au plus de 25 ans et un taux d'effort maximal de 33 %. Nous avons donné une flexibilité maîtrisée de 15 % au-delà de ces deux critères. Cette recommandation s'applique aux nouveaux prêts. Nous nous attendons à des changements rapides de comportement des banques. Si cela ne suffit pas, nous passerions à une phase de surcharge en capital pour les nouveaux prêts non conformes. C'est une bonne réponse pour le crédit immobilier. Le niveau de sinistralité est bien maîtrisé grâce aux caractéristiques du système français, mais nous sommes préoccupés par deux tendances : il y a une dérive forte du taux d'effort, pour laquelle il faut marquer un coup d'arrêt, et le diagnostic montre des inquiétudes dans la perception des ménages de leur capacité à rembourser. Cette dynamique peut jouer

négativement. Nous devons être vigilants. La croissance des crédits immobiliers atteint 7 %. Les taux bas contribuent au soutien de l'activité, mais nous veillerons à éviter les excès.

Vous avez cité les estimations des banques sur Bâle III, mais soyons prudents, car les paramètres de transposition sont loin d'être tous fixés. Nous allons agir pour qu'ils soient maîtrisés.

Nous sommes vigilants pour que la transposition soit équitable, et réalisée par tous, y compris par les Américains. Il est hors de question que nous transposions l'accord si les Américains ne le font pas. Mais ils appliquent déjà Bâle et ont montré leur intention de transposer Bâle III. L'enjeu, ce sont les modèles internes bancaires. Les banques américaines appliquent des modèles standards pour leurs crédits aux entreprises, tandis que les banques européennes appliquent des modèles internes propres à chaque banque, pondérés en fonction de leur expérience. Les Américains voulaient proscrire ces modèles internes, qui favorisaient les banques européennes. Or nous avons préservé durablement, dans Bâle III, les modèles internes, en acceptant une comparabilité accrue. C'est un bon équilibre. Le nouveau plancher en capital, l'*output floor*, rapport entre le résultat du modèle interne et le modèle standard, montera très progressivement jusqu'à 2027, où il se situera à 72,5 %. Avec cette comparabilité accrue, l'effet sera probablement plus fort sur les banques européennes que sur les banques américaines puisque les premières utilisent davantage ces modèles internes.

Bâle III ne pèsera pas sur le financement de l'économie française ; je m'y engage. Cette crainte des banques françaises s'est toujours révélée infondée. Le crédit aux entreprises comme aux ménages progresse de 7 % par an. Bâle III ne nécessitera pour aucune banque française d'augmentation de capital dédiée, car il est compatible avec la mise en réserve habituelle de leurs résultats.

Nous négocierons fermement un accord équitable et raisonnable. Nous nous battons pour que l'*output floor* s'applique au niveau consolidé des établissements de crédit, ce qui est indispensable notamment pour les banques mutualistes. Par ailleurs, nous veillerons à ce que l'application du plancher s'articule de façon adaptée avec les coussins européens de capital - le « pilier 2 » - afin d'éviter toute surtransposition européenne de l'accord. Les spécificités du système bancaire français seront préservées, dont les crédits à l'immobilier et aux PME.

Nous sommes vigilants, mais l'essentiel est de préserver les acquis, comme le renforcement équilibré, partout, des règles de sécurité financière. L'année 2020 marque une nouvelle décennie après celle des suites de la grande crise financière, mais dix ans après, il serait grave de céder à la tentation de l'oubli.

Sur les difficultés du fameux KYC (*Know your customer*), ces vérifications d'identité font partie de la lutte anti-blanchiment. Il s'agit d'un sujet délicat, y compris dans la vie pratique. Nous sommes, autour de cette table, des personnes politiquement exposées. Aucun d'entre nous ne doute de la justification générale de ces dispositions, la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Le Groupe d'action financière (GAFI) est une création de la présidence française du G7 en 1989. Nous appliquons une norme décidée internationalement, mais l'application relève de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). La commission anti-blanchiment de l'ACPR a pris des lignes directrices pour une application réelle de la directive.

Les modalités de mutualisation des contrôles méritent d'être étudiées. Jusqu'à présent, l'idée n'a pas avancé, car les banques ne souhaitent pas mutualiser leurs fichiers clients. Si nous allons dans ce sens, il faudrait envisager avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) les possibilités de création d'un tel fichier central. Nous devons trouver le bon équilibre entre des principes bienvenus et l'application pratique, qui doit être supportable.

Dans son rôle de contrôle, l'ACPR repère périodiquement des manquements. Au moment où la France était touchée par le terrorisme, il y a eu trois cas d'acteurs financés - parfois modestement - par des banques françaises. Ce sont quelques cas parmi des millions de clients, mais qui montrent bien que nous devons rester extrêmement mobilisés.

M. Michel Canevet. – Une récente étude de McKinsey affirme qu'une banque sur trois devrait disparaître. En 2017-2018, 70 000 postes ont été supprimés, et 50 000 devraient l'être cette année dans le secteur bancaire. Une telle évolution est-elle prévisible en France ?

La loi Pacte voulait réorienter l'assurance-vie vers l'épargne active, mais 80 % des encours sont sur des fonds en euros à capital garanti. Observe-t-on une évolution vers une épargne plus active au bénéfice des entreprises ?

Avez-vous des informations sur l'émancipation d'Arkéa du Crédit Mutuel ?

M. Jean-François Husson. – Les superviseurs ont appelé à la consolidation du secteur bancaire européen. Longtemps, les acteurs bancaires ont été prudents. Le directeur général de la Société Générale s'est montré, lors d'un entretien au *Financial Times*, particulièrement volontaire et optimiste. Cette consolidation va-t-elle s'appliquer ?

J'ai une préoccupation qui n'est pas résolue, la présence des DAB et leur meilleure répartition sur le territoire. La Banque de France voulait que les banques s'autorégulent d'ici à la fin 2019 – cela n'a pas été le cas. Envisagez-vous une intervention publique et si oui, de quel ordre ?

M. Claude Raynal. – Vous avez évoqué les dérives bancaires sur les prêts immobiliers. Des bulles immobilières sont-elles avérées ? Cela fait peu de doute à Paris, mais la question se pose actuellement dans les métropoles de province. Les taux bas ne sont pas perdus pour tout le monde, car ils se répercutent dans les prix de l'immobilier, mais au détriment des ménages.

La réflexion sur l'Union bancaire avait bien démarré, mais elle s'est arrêtée. Les petits pays européens sont-ils prêts à une consolidation ? Ils ont toujours l'impression que cela se fera à leur détriment et que des masses financières vont disparaître.

Vous évoquiez l'équilibre entre la flexibilité du marché de l'emploi, qui a permis de créer un million d'emplois ces dernières années, et l'augmentation du pouvoir d'achat, qui lui est liée, mais qui crée aussi des inégalités. N'est-ce pas la philosophie même du capitalisme, de vouloir plus de flexibilité et de faire baisser le coût du travail ? Les difficultés sont induites. Philosophiquement, comment éviter ces effets ?

M. Éric Bocquet. – La politique d'assouplissement quantitatif de la BCE depuis 2015 a abouti à injecter 2 000 milliards d'euros pour relancer l'économie et garantir une inflation à 2 %. Or le résultat n'a pas été atteint.

Hier, *Les Échos* – ce n'est pas *l'Humanité* ! – titrait : « Les salaires, un levier oublié pour ranimer vraiment l'inflation. » Cette question centrale réglerait le problème des cotisations et améliorerait le sort de nos concitoyens. Les salaires pourraient-ils être une réponse économique ?

La semaine dernière, 96 députés LaREM et Les Républicains ont adopté une résolution appelant à alléger les régulations bancaires. Vous nous mettiez en garde contre la tentation de l'oubli, dix ans après la crise financière de 2008. Est-il temps de déréguler et de baisser la garde, ou faut-il au contraire davantage réguler ?

M. Philippe Dallier. – Selon vous, il faudrait des circonstances exceptionnelles pour ne pas appliquer la formule sur le livret A. Qu'entendez-vous par là ? Il y a deux ans, le Gouvernement n'a pas augmenté le taux du livret A, pénalisant les épargnants mais donnant un avantage manifeste aux banques. Selon Moody's, la non-augmentation du taux du livret A leur a fait gagner 920 millions d'euros. Confirmez-vous ce chiffre ? Le modèle de financement actuel du logement social est solide mais il est remis en cause. Vous semble-t-il toujours le plus pertinent ?

M. Jérôme Bascher. – Je suis membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Dans quelle mesure Bâle III rend-il plus difficile la soutenabilité des banques dans un régime de taux bas durable ? C'est une question d'équilibre de long terme. Nous devons aller vers une bonne proportion de fonds propres. Le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale vous a aussi interpellé sur ce sujet. L'année dernière, vous vous inquiétiez de l'augmentation massive du taux d'endettement en France, tant pour les ménages que pour les entreprises. Où en est-on aujourd'hui ?

M. Alain Houpert. – Les banques centrales n'ont-elles pas une responsabilité sur les taux d'intérêt ? La baisse des taux ne va-t-elle pas alimenter des bulles d'actifs ?

Les sénateurs sont proches des collectivités locales. Toutes les communes ont vu leurs dotations baisser de 60 à 70 % depuis cinq ans. Elles sont confrontées à des investissements financés par des emprunts à des taux de 5 à 6 %. De nombreuses communes aimeraient renégocier ces taux, mais certaines banques leur proposent des conditions usuraires, comme le remboursement de 50 % du capital restant. La Banque de France ne pourrait-elle pas être un médiateur pour les aider à se désengager et à avoir de nouveau les capacités à investir ?

M. Marc Laménie. – Nous sommes très attachés à la présence de la Banque de France dans les territoires. Les structures départementales ont un rôle de proximité avec l'ensemble des services de l'État auprès des acteurs économiques, et la commission de surendettement de la Banque de France tient une place prépondérante. Les chiffres de surendettement des ménages se maintiennent-ils ?

M. François Villeroy de Galhau. – Merci pour toutes ces questions. Le débat sur la politique monétaire est légitime. Celle-ci est conduite indépendamment par Eurosysteme, pour le bien commun. La semaine dernière, je suis intervenu devant l'université Paris Dauphine sur les taux bas, leurs causes et leurs effets pour la France. Les taux bas sont bons pour l'économie européenne et pour l'économie française – même s'ils posent question. Depuis que la BCE et l'Eurosysteme pratiquent cette politique non conventionnelle, en 2014, les taux bas ont apporté entre deux points et deux points et demi de croissance supplémentaire à l'Europe. Les effets sont les mêmes pour la France. À l'échelle de la zone euro, il y a eu

onze millions de créations d'emplois depuis 2013, dont deux à trois millions seraient liées à la politique monétaire. Les mêmes proportions, pour la France, donnent de 200 000 à 250 000 créations d'emploi depuis 2016 liées à la politique monétaire. L'effet sur la croissance est significatif. L'effet sur l'inflation est estimé à environ 1,5 % sur la même période. La croissance et l'inflation ne dépendent pas que de l'économie monétaire, mais celle-ci y contribue incontestablement. Je souligne ces faits car notre mandat est d'abord lié à l'intérêt général économique et à la stabilité des prix.

Autant la politique monétaire est sans conteste positive pour les acteurs économiques, y compris les ménages qui sont les premiers bénéficiaires des créations d'emploi, autant la prolongation des taux bas, rendue nécessaire par le refroidissement économique en cours depuis fin 2018, pèse sur la rentabilité des banques et des assurances. Le reconnaître ne vaut pas condamnation des taux bas mais nécessité d'adaptations.

L'effet exact de la politique monétaire sur les banques est un sujet compliqué. Les banques se plaignent toujours de la diminution de leurs marges, mais elles jouissent aussi de conséquences positives telles que la diminution de la charge du risque, qui est très sensible dans les réseaux bancaires ; l'augmentation de certains volumes de crédits ; des plus-values en capital très importantes pour les assurances et assez significatives aussi pour les banques. Jusqu'à la période la plus récente, nous estimions que les effets des taux bas étaient équilibrés. Il est vrai que leur prolongation augmente le poids de la part négative.

Revenons sur la nécessité d'adaptations. De façon un peu simpliste, la mauvaise réponse est : « changez de politique monétaire » – ce qui serait une erreur – et « allégez les contraintes réglementaires et de capital ». Comme M. Bocquet, je pense que déréglementer ne serait pas une bonne idée. Nous devons négocier la bonne transposition de Bâle III en Europe, mais revenir sur les progrès réalisés en matière de sécurité financière serait grave et dangereux. La bonne réponse est de reconnaître le problème, de favoriser l'adaptation des banques et des assurances aux taux bas et de surveiller les risques sur la stabilité financière. C'est réaliste, car les taux bas sont là pour durer : autant s'y adapter. L'essentiel de cet effort d'adaptation relève des banques et des assurances elles-mêmes. L'étude de McKinsey met en avant des défis technologiques à relever. J'y reviendrai, mais une consolidation est aussi souhaitable. En effet, les banques européennes sont malheureusement de taille bien plus réduite que les banques américaines.

Ce n'est pas à nous de décider de leur stratégie, mais nous pouvons les accompagner. Nous avons notamment pris une mesure dite de *tiering*, c'est-à-dire de différenciation de la rémunération des dépôts auprès de la banque centrale. Nous avons décidé en septembre dernier qu'une bonne partie des dépôts des banques commerciales auprès de la Banque de France et des diverses banques de l'Eurosystème seraient exonérés du taux négatif de -0,5 %. Cela représente une diminution du coût des taux négatifs de 4 milliards d'euros par an pour l'ensemble du système bancaire européen et d'environ 800 millions d'euros pour les banques françaises.

Parmi les mesures d'adaptation que nous pouvons faciliter, citons notre surveillance des crédits afin de nous assurer que la pratique du crédit reste saine. Le ministère des finances, avec notre soutien, a publié un arrêté intégrant la provision pour participations aux bénéficiaires (PPB) au calcul de solvabilité. Restons très vigilants sur la stabilité financière, tout en répétant que les taux bas ont un bilan économique et social positif.

Monsieur Canevet, je ne valide par le chiffre d'une banque sur trois, heureusement, dans le cas de la France. Le système bancaire français est parmi les meilleurs d'Europe. Je vous rejoins sur la diversification de l'épargne. À cet égard, certaines dispositions de la loi Pacte vont dans le bon sens.

Je n'ai pas beaucoup d'éléments nouveaux sur Arkéa. Il me semble que le débat est moins passionnel et je m'en réjouis. Le Crédit Mutuel et Arkéa, ou le Crédit Mutuel dont Arkéa, est un groupe, ou deux établissements, solides.

M. Husson m'a interrogé sur l'union bancaire. Je partage le souhait d'une consolidation. Nous devons lever les obstacles réglementaires qui demeurent malheureusement. En effet, monsieur Raynal, certains petits pays sont beaucoup plus réticents que nous, parfois pour protéger un secteur bancaire domestique de petite taille. Aux États-Unis, les cinq premières banques, après la crise et la digitalisation, représentent 40 % du marché. En zone euro, les cinq premières représentent moins de 20 % du marché et restent largement nationales, ce qui est très sous-optimal. La digitalisation représente un effort d'investissement, à coût fixe, qu'un établissement trop petit n'a pas la capacité d'amortir.

Monsieur Dallier, je n'ai pas souhaité balayer le sujet des distributeurs automatiques de billets (DAB). Vous savez comme j'y suis sensible. Nous avons passé beaucoup de temps sur le rapport. Je rappelle qu'il existe plus de 50 000 DAB en France, avec une densité plus forte que chez nos voisins. Leur nombre est effectivement en baisse de 5 % depuis 2015, mais essentiellement en milieu urbain. Cela ne signifie pas que nous ne devons pas rester vigilants dans certains territoires ruraux.

Je l'ai dit, les taux bas représentent un gain pour l'immense majorité de nos concitoyens et des entreprises.

La bulle immobilière n'est pas directement de la responsabilité de la Banque de France. Ce qui est frappant, c'est la différenciation dans le paysage immobilier : les prix augmentent fortement dans les grandes villes et stagnent voire baissent en milieu rural. Je peux espérer, même si ce n'est pas leur premier objectif, que les mesures du HCSF contribuent un peu à réduire l'augmentation dans les grandes villes. En effet, les trois quarts de la fameuse flexibilité de 15 % sont fléchés vers l'accession à la propriété ou l'achat par des propriétaires. Elle profite moins à l'investissement locatif dans l'ancien, qui alimente particulièrement la hausse dans les grandes villes.

J'avoue ma limite sur la philosophie du capitalisme. Je ne crois pas avoir dit que la création d'un million net d'emplois était liée uniquement à la flexibilité du marché. Il y a d'abord la croissance, mais aussi le CICE puis sa transformation en baisse de charges et le rétablissement de la compétitivité salariale sans toucher au pouvoir d'achat des salariés.

Je n'ai pas non plus dit que la flexibilité, en soi, créait des inégalités. Je suis extrêmement sensible à ce thème. Les inégalités ont diverses sources ; elles ont longtemps été sous-estimées dans le débat politique. On en voit les conséquences. Soulignons tout de même que les inégalités ont beaucoup moins crû dans l'Union européenne que dans le reste du monde et beaucoup moins en France qu'ailleurs. Le problème principal est leur persistance, notamment à travers les générations. Nous devons surtout porter l'effort sur les inégalités héréditaires.

Monsieur Bocquet, j'espère avoir répondu sur Bâle III ; je vous rejoins assez largement, tout en disant que nous devons négocier des choses raisonnables.

Je suis beaucoup plus positif que vous sur la politique d'assouplissement quantitatif. La politique monétaire a longtemps été suspectée d'être faite pour les banques ; je crois, lorsque l'on entend les critiques des banques actuellement sur la politique monétaire, que ce soupçon peut être levé ! Toutefois, la politique monétaire ne peut pas tout faire ni être le seul instrument pour stimuler la croissance, l'emploi et l'inflation. C'est pourquoi nous faisons des appels répétés à la politique budgétaire, surtout dans les pays qui ont des marges de manœuvre. La politique salariale peut aussi être un instrument, mais les décisions relèvent des entreprises. La hausse moyenne du salaire réel par tête en Europe s'élève à 2,5 %, selon le dernier chiffre connu. C'est plus que l'inflation, mais l'inflation n'augmente pas. Nous devons comprendre pourquoi. Les salaires sont un levier de croissance et d'inflation, dans les limites imposées par la compétitivité. Il faut un juste équilibre.

En ce qui concerne le livret A, les circonstances exceptionnelles ne sont pas davantage définies par l'arrêté. Une évolution sensible des taux d'intérêt et de l'inflation, qui servent de base au calcul de la formule, pourrait sans doute être considérée comme des circonstances exceptionnelles. Mais, je le répète, nous n'avons pas de raison de penser que les taux d'intérêt ou l'inflation vont augmenter significativement dans les prochains mois. Je n'ai pas connaissance du chiffre de Moody's que vous avez cité et je ne le commenterai pas. Quant au modèle de financement du logement social, il s'agit d'une spécificité française : notre modèle permet de concilier une rémunération de l'épargne au profit des petits épargnants – le livret A n'existe pas ailleurs – et un financement garanti du logement social. L'enjeu est simplement de trouver le bon équilibre entre les besoins du logement social, qui doit profiter des taux bas, et les attentes des épargnants.

L'endettement des ménages et des entreprises continue de progresser ; la situation française est une exception en zone euro. Depuis 2014 et la mise en place des mesures non conventionnelles et des taux bas, l'endettement des ménages, des entreprises et des États a en effet baissé par rapport au PIB. En France, à l'inverse, l'endettement monte. Existe-t-il un seuil critique ? Je ne sais pas. Il n'y a pas de seuil magique. En tout cas, cet exemple montre que l'on ne peut tout attribuer aux taux bas. Les banques nous accuseront volontiers de les soumettre à des injonctions contradictoires, en baissant les taux, d'un côté, et en surveillant l'endettement, de l'autre. Mais les taux bas n'ont pas les mêmes effets selon les pays européens. L'évolution des crédits montre que le système bancaire français fait bien son travail, mais révèle aussi une préférence collective pour l'endettement, au détriment des fonds propres pour les entreprises par exemple. Le HCSF a la possibilité de prendre des mesures macro-prudentielles. C'est un levier d'action national qu'il faut utiliser et c'est ce que nous avons fait en augmentant le coussin de fonds propres contra-cyclique et avec nos recommandations sur le crédit immobilier.

Le rôle de médiateur pour les communes ne nous a pas été confié, la DGFIP, qui a des contacts très étroits avec les collectivités territoriales semble mieux à même de jouer ce rôle. Nous sommes, en revanche, médiateur du crédit vis-à-vis des entreprises et cela fonctionne bien. J'en profite pour rappeler que, dans chaque département, le directeur départemental de la Banque de France est médiateur du crédit. La procédure est gratuite, accessible, efficace et nous ne sommes pas submergés par le nombre de dossiers.

Je redis aussi, avec solennité, que je m'engage à ce que la Banque de France maintienne une succursale par département. La Cour des comptes s'interrogeait sur la

pérennité de notre réseau départemental. Nous allons bientôt réaliser un plan stratégique à l'horizon 2024 et nous réaffirmerons la pérennité de notre réseau à cet horizon et au-delà.

Enfin, nous constatons que le nombre de dossiers de surendettement a baissé de 40 % depuis 2014, sous l'effet des lois Lagarde, de 2010, et Hamon, de 2014. Trente ans après le vote de la loi Neiertz, le nombre de dossiers de primo-déposants est tombé sous celui qu'il était lorsque la procédure a été créée. C'est une bonne nouvelle.

M. Philippe Dominati. – J'ai bien aimé les trois points positifs de la France au cours des quatre dernières années, mais j'étais un peu étonné de vous voir balayer la question de l'endettement de notre pays et du déficit du budget de l'État en dix secondes. Nous aurions aimé connaître les chiffres de l'accroissement de la dette au cours de ces quatre dernières années et surtout le montant du déficit cumulé. Deux hypothèses : est-ce parce que vous considérez que la France a gagné beaucoup d'argent grâce aux taux négatifs, vu l'importance de notre dette ? Ou doit-on en conclure que la Banque de France est une institution qui tranquillise les dirigeants de notre pays ? Régulièrement, les ministres des finances, quels qu'ils soient, nous alertent, en effet, sur l'importance de la dette, qui constitue un fardeau pour les générations futures. Vous avez omis de mentionner, dans le panorama que vous avez dressé, que nous venons de dépasser la barre des 100 % du PIB d'endettement public. Quelle est votre appréciation à ce sujet ? Ce seuil inquiète les Français. La baisse des taux d'intérêt et le discours qui l'accompagne semblent éclipser l'importance de cette dette, mais, en réalité, elle préoccupe beaucoup de dirigeants, et sa progression est en contradiction avec le discours officiel du Gouvernement et du chef de l'État.

Mme Christine Lavarde. – Je voulais vous demander si le *tiering* mis en place en septembre, était de nature, selon vous, à compenser l'effet négatif des taux bas pour les banques et les assurances. Mais il me semble, à vous entendre, que la réponse est « oui », d'autant plus si elle est couplée à d'autres réformes structurelles qui sont de la responsabilité des établissements.

M. Jean Bizet. – L'extraterritorialité des lois américaines pose un gros problème à un certain nombre d'entreprises européennes, voire même à des organismes bancaires. Il en va de notre souveraineté économique. Les réponses apportées jusqu'à présent ont été insuffisantes, qu'il s'agisse du règlement de blocage du 22 novembre 1996, qui neutralise les effets des sanctions américaines uniquement au sein du marché unique, ou d'INSTEX (instrument de soutien aux transactions commerciales), le véhicule spécial d'investissement mis en place en janvier 2019 pour assurer certains échanges commerciaux avec l'Iran. La solution ne serait-elle pas finalement dans le recours aux crypto-monnaies afin de ne pas utiliser le dollar ? Les réponses ont été jusque-là insuffisantes, qu'il s'agisse du règlement de blocage de 1996 ou du nouveau véhicule spécial. La solution ne serait-elle pas finalement dans le recours aux crypto-monnaies afin de ne pas utiliser le dollar ?

Au-delà de l'union bancaire, l'union des marchés de capitaux est essentielle pour le développement de l'économie et du marché unique. La position de l'Allemagne semble évoluer. Peut-on attendre des avancées sur ces dossiers ?

Ma dernière question concerne le Brexit. Les chambres de compensation restent installées dans des territoires hors zone euro. Avez-vous bon espoir que la Cour de justice de l'Union européenne ne puisse plus interférer dans ce dossier et que l'on puisse rapatrier les chambres de compensation en zone euro ? Ce serait plus sécurisant pour la zone face aux menaces de dumping britannique.

M. Julien Bargeton. – Vous avez dit que l’octroi des crédits aux entreprises continuait. Qu’en est-il des PME ? Lors de la crise de 2008, elles avaient été particulièrement frappées par le resserrement du crédit.

La politique monétaire a traditionnellement pour cible l’inflation, mais l’arbitrage classique entre inflation et chômage, qui a longtemps prévalu, ne semble plus de mise, car certains pays, comme l’Allemagne, connaissent le plein emploi sans l’inflation. Faut-il donc continuer à avoir l’inflation comme unique objectif ou convient-il de prendre en compte d’autres objectifs, comme le prix des actifs en particulier ?

M. Victorin Lurel. – Que peut-on attendre de la revue stratégique des politiques monétaires engagée par Christine Lagarde ? On a l’impression, en vous écoutant, qu’il n’existe qu’une politique possible, la politique monétaire, et l’on évacue allègrement la politique budgétaire, la politique salariale, la politique d’encadrement des revenus, considérées comme des politiques d’un autre âge... Il n’existerait aussi qu’une politique monétaire possible, celle de l’assouplissement quantitatif.

Je veux aussi m’étonner de la multiplication des contraintes auxquelles on est confronté en raison du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA). On me demande chaque année d’envoyer toutes sortes de documents, y compris ceux qui concernent mon compte à la Banque Postale.... J’ai déjà fourni les comptes rendus d’une SCI familiale, j’ai refusé de les transmettre à nouveau et on me menace de bloquer mes comptes ! Ces obligations constituent une brimade pour les entreprises, une atteinte à notre souveraineté. Comment peut-on être à ce point assujettis à la législation américaine ? Que peut-on faire ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Vous avez eu une approche macro-économique très documentée. Mais les règles prudentielles qui sont imposées aux banques ont parfois des effets redoutables au niveau micro-économique, notamment pour les entreprises en situation délicate ou en mutation. Lorsque les clignotants sectoriels passent au rouge ou à l’orange, l’accès au crédit devient difficile, y compris pour financer des investissements qui pourraient préserver l’avenir de l’entreprise, quel que soit le niveau de garanties apportées, ce qui conduit nombre de PME à se tourner vers des banques étrangères ou à avoir recours à des garanties de reprise fournisseur lorsque le fournisseur et la banque sont de même pays. Comment assouplir le système et inciter les banques françaises à mieux financer le tissu de PME françaises, qui bénéficient souvent de garanties importantes, notamment celles de Bpifrance ?

M. Yvon Collin. – Je souhaitais vous interroger sur le surendettement des ménages, mais vous avez déjà abondamment répondu. Avez-vous toutefois identifié les strates de la population française les plus concernées par le surendettement ? Comment appréciez-vous les risques pour elles ? Envisagez-vous de réaliser des évaluations sur un éventuel impact du projet de régime des retraites universel sur l’épargne de précaution des Français ?

M. François Villeroy de Galhau. – Monsieur Dominati, j’avais l’impression d’avoir consacré plus de dix secondes à la dette et aux déficits, mais je veux vous rassurer, la Banque de France est indépendante des gouvernements. C’est une nécessité pour la politique monétaire. Dans les domaines où elle n’a pas de pouvoir décisionnaire, elle contribue au débat avec ses analyses, réalisées en toute indépendance.

Je ne sous-estime pas l'importance de la dette et des déficits – je vous invite à relire les déclarations de la Banque de France ou les miennes sur ce thème –, mais j'ai préféré mettre l'accent sur les dépenses parce qu'elles sont la cause des problèmes que vous avez évoqués. Les dépenses publiques représentent 56 % du PIB en France, contre 44 % chez nos voisins. Si une partie de l'écart s'explique en partie par des facteurs techniques, il n'en demeure pas moins que cela crée un problème de compétitivité, car les impôts pèsent sur nos entreprises et sur les ménages. Cela pose aussi la question de l'efficacité des services publics, traditionnellement considérés comme un atout pour notre pays. Il y a quelque chose à faire à cet égard. Il me semble que c'est le cœur du sujet et la seule solution possible pour inverser la tendance sur les déficits et sur la dette. Clemenceau disait : « La France est un pays extrêmement fertile : on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts. » C'est un bon résumé !

Le *tiering* a des effets positifs, mais ne suffit pas à traiter le problème de l'adaptation des banques aux taux bas. Beaucoup relève de l'action des banques et des assurances. Toutefois, cette mesure va dans le bon sens et si elle était inutile, j'aurais aimé que les banques le disent avant, car elle n'a pas été simple à obtenir au conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne ! Mais morceau avalé n'a plus de goût dit l'adage... et les banques, en l'occurrence, n'échappent pas à la règle.

Vos interpellations sur l'extraterritorialité sont légitimes, mais la Banque de France n'a pas de réponse à proposer. La première réponse est d'ordre politique. Il faut renforcer la puissance et la souveraineté européennes. Il est clair que l'Europe et les États-Unis ressemblent un peu au couple entre le pot de terre et le pot de fer ! Des réflexions ont été menées pour voir comment monter des circuits de financement autonomes, à l'abri des sanctions américaines. Je ne crois pas que les crypto-monnaies soient la solution. Il s'agit d'ailleurs d'un oxymore, car la monnaie a besoin de transparence pour inspirer la confiance et être reconnue, comme peut l'être une monnaie à garantie publique. À supposer qu'une telle crypto-monnaie soit reconnue, elle ne supprimerait pas le risque de rétorsion auquel sont exposées les entreprises installées aux États-Unis. Comme pour Fatca, une bonne partie de la réponse passe par une affirmation de la souveraineté européenne, et l'on trouvera ensuite les bons instruments.

Vous avez posé la question des chambres de compensation après le Brexit. La Cour de justice s'est en effet prononcée. Heureusement, une initiative législative est en cours avec la révision du règlement européen EMIR sur les chambres de compensation (CCP) : il a été décidé qu'au-delà d'une certaine taille les CCP devaient être obligatoirement être situées en zone euro. Cette mesure a été vivement, et c'est un euphémisme, contestée par les Britanniques, mais elle me semble logique. Les CCP jouent un rôle central pour la stabilité financière. Toutes les transactions passent par elles ; elles ne peuvent échapper à notre supervision.

Monsieur Bargeton, je vous transmettrai le détail des chiffres sur le crédit. La différenciation joue plutôt en faveur des TPE-PME, avec une croissance des crédits d'environ 8 % pour elles, contre 6 ou 7 % pour l'ensemble des entreprises. Elles ne semblent donc pas pénalisées. La crise de 2008 a inspiré la mise en place du coussin contra-cyclique qui est destiné à protéger les PME en cas de retournement du cycle de crédit. En période prospère, il est facile d'obtenir un crédit, mais en cas de crise les crédits déjà consentis aux PME nécessitent davantage de provisions, donc davantage de capital, de la part des banques. Comme les banques se trouvent face à des besoins en capital liés à leurs engagements passés,

elles limitent les nouveaux crédits. Le coussin contra-cyclique sert à couvrir ces risques hérités.

Monsieur Gabouty, il n'y a pas de dimension prudentielle dans les situations que vous évoquez, mais cela ne signifie pas que les banques ne peuvent pas réagir à certains « clignotements » sectoriels. Je n'ai pas connaissance d'un secteur en particulier qui serait en difficulté. Les difficultés d'accès au crédit des entreprises relèvent typiquement des médiateurs du crédit de la Banque de France. Nous sommes tout à fait prêts à essayer de les résoudre. Mais lorsqu'un banquier veut refuser un crédit, il lui est très commode d'invoquer Bâle III, c'est plus facile que de dire à une entreprise qu'elle ne lui inspire pas confiance...

En ce qui concerne la revue stratégique de la politique monétaire, nous n'entendons pas toucher aux traités qui fixent l'objectif de stabilité des prix ainsi qu'un certain nombre d'objectifs secondaires, comme la stabilité financière, l'emploi, l'environnement, etc. Le cœur restera la stabilité des prix. Reste à savoir comment on l'apprécie. Celle-ci ne se résume pas un chiffre, les fameux 2 % d'inflation, il faut aussi prendre en compte un certain nombre de facteurs qui influent sur la stabilité des prix et sa pérennité : la stabilité financière ou le risque climatique, plus lointain, mais certain. Il est donc normal que, dans le cadre du traité tel qu'il est rédigé, nous élargissions un peu notre horizon de surveillance.

Monsieur Lurel, je n'ai pas dit que seule la politique monétaire comptait et qu'il n'y en avait, en outre, qu'une seule possible ! La politique monétaire ne peut pas tout faire et il faut utiliser aussi la politique budgétaire, notamment dans certains pays, et la politique salariale, même si celle-ci est largement décentralisée dans les entreprises. Je me suis réjoui avec vous de la hausse de 2,5 % des salaires.

Nous publions chaque année une étude sociologique sur le surendettement, avec des analyses en fonction des zones géographiques, des catégories socioprofessionnelles et des catégories de revenus. Les catégories les plus modestes sont, sans surprise, les plus touchées par le surendettement, mais celui-ci est aussi proportionnellement plus élevé parmi les femmes seules. Si l'on regarde la carte par départements, on n'observe pas de corrélation complète en fonction du niveau moyen de revenus, tandis que les niveaux d'éducation ou d'analphabétisme semblent jouer un rôle très important. Nous publierons notre prochaine étude sur le sujet en février.

Nous n'avons pas non plus réalisé d'étude sur le lien entre la réforme des retraites et le développement de l'épargne. Nous attendrons de connaître le dispositif final. J'en profite pour réaffirmer que, contrairement à une idée largement répandue, les agents de la Banque de France n'ont aucun privilège en matière de retraite, et notamment d'âge de départ. Le régime des agents est celui de la fonction publique, même si, juridiquement, il s'agit d'un régime spécial, parce que les dépenses futures sont provisionnées. Le régime a été profondément réformé depuis 2007 et les agents n'ont aucun avantage particulier.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 12 h 05.

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

Mercredi 15 janvier 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

**Proposition de loi visant à créer un droit à l'erreur des collectivités locales
dans leurs relations avec les administrations et les organismes de sécurité
sociale - Examen des amendements au texte de la commission**

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article unique

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – La semaine dernière, nous avons répondu positivement à la question de savoir si les collectivités territoriales devaient se voir reconnaître un droit à l'erreur, en adoptant une modification dans la rédaction de la proposition de loi et en l'intégrant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'amendement n° 1 tend à préciser que l'administration doit apporter la preuve de la mauvaise foi. Cette précision n'est pas nécessaire : on voit mal comment une autorité pourrait prononcer une sanction sans démonstration d'un manquement délibéré.

Objectivement, cet amendement n'apporte pas de précision supplémentaire, mais il ne nuit pas au texte. Je propose donc un avis de sagesse, afin de laisser le bénéfice de cet amendement à ses auteurs, lesquels sont également à l'initiative de la proposition de loi.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – L'amendement n° 2 vise à préciser le droit à l'erreur dans le domaine des demandes de subventions, pour permettre que les collectivités puissent être mises en mesure, dans un délai raisonnable, de corriger toute erreur matérielle ou de compléter leur demande.

L'idée est intéressante : nous connaissons tous des cas de collectivités dont les dossiers sont refusés pour des erreurs ou oublis mineurs. Néanmoins, il est assez dangereux de légiférer dans cette matière alors que, dans la pratique, les préfets permettent très souvent à ces dernières de régulariser leurs dossiers.

Par ailleurs, la précision n'est pas nécessaire. Le CGCT prévoit déjà une obligation pour l'État de demander les pièces manquantes dans un délai de trois mois à compter du dépôt du dossier pour les dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR) et les dotations de soutien à l'investissement local (DSIL).

Je propose de demander le retrait de cet amendement. Toutefois, ses auteurs devraient le maintenir jusqu'à l'examen du texte en séance, afin que le ministre puisse

s'engager à donner des instructions aux préfets les incitant à la clémence envers les collectivités. Le président Maurey m'a signalé qu'en la matière certains d'entre eux étaient plus tatillons que d'autres.

M. Philippe Bas, président. – Ne mettons pas dans la loi ce qui relève simplement de la bonne administration !

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon observation vaudra également pour le texte suivant. Je suis stupéfait de la prolifération des réglementations ! On se plaint de la complexité des choses, mais nous passons notre temps à ajouter des dispositions... Nos méthodes de travail sont curieuses : nous nous attardons sur des détails, alors que nous réglons les problèmes essentiels en quelques minutes, en supprimant tout débat.

M. François Bonhomme. – Nous siégeons au sein des commissions DETR avec les préfets. Certaines communes ont été exclues de dispositifs d'aide de l'État pour des erreurs ou des oublis mineurs. Les préfets n'ont pas tous la même pratique, il serait utile d'harmoniser les règles.

Dans un contexte de renouvellement des conseils municipaux, il faudra veiller à ce que les préfectures accompagnent les nouveaux maires lors de la constitution des dossiers.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
M. MAUREY	1	Sagesse
Article additionnel après l'article unique		
M. MAUREY	2	Demande de retrait

Proposition de loi relative à la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents - Examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – J'ai évoqué, la semaine dernière, mes discussions avec la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice pour trouver un dispositif qui réponde aux enjeux soulevés par cette proposition de loi tout en étant pleinement fonctionnel sur le plan juridique.

Nous sommes parvenus à un accord, qui fait l'objet de l'amendement n° 3, sur le dispositif des registres d'actes « miroirs ». Dans ce système, la naissance de l'enfant serait déclarée à l'officier de l'état civil du lieu de naissance, lequel enverrait une copie intégrale de l'acte de naissance à l'officier d'état civil du lieu de domicile du ou des parents. L'idée est

notamment de redynamiser les services de l'état civil des communes de domicile des parents, qui pourraient ainsi délivrer des copies ou des extraits d'actes de naissance.

Le Gouvernement souhaite lancer une expérimentation pour trois ans, dans des communes sélectionnées sur leurs capacités et volonté à y prendre part. Le dispositif ferait ensuite l'objet d'une évaluation.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Pourquoi passer par une expérimentation ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le Gouvernement souhaite mesurer les impacts juridiques et financiers de ce dispositif.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les expérimentations sur des sujets pour lesquels nous prenons des initiatives de bon sens, ça suffit ! Je suis d'accord avec le propos de Pierre-Yves Collombat sur le texte précédent.

Par ailleurs, je rappelle que le Conseil constitutionnel considère comme inconstitutionnelle la généralisation d'une expérimentation législative si celle-ci n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

M. Philippe Bas, président. – Je précise que l'expérimentation de la proposition de loi n'aurait pas lieu sous le régime de l'expérimentation législative locale, prévue à l'article 72 de la Constitution, qui concerne les collectivités territoriales.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Certes, mais sommes-nous obligés d'accepter cette expérimentation ?

M. Jacques Bigot. – Je comprends la position négociée par Mme le rapporteur avec le Gouvernement. Cela étant, je veux relever que l'amendement change complètement le texte que nous avons examiné il y a une semaine. On retrouve la solution proposée en 2003 par un certain nombre de collègues socialistes, dont Robert Badinter : l'officier d'état civil du lieu de naissance dresse l'acte et en transmet une copie à l'officier d'état civil du lieu de domicile des parents. Le texte qui nous a été proposé la semaine dernière semblait plus bancal, puisqu'il maintenait deux lieux, l'un de naissance, l'autre de déclaration.

J'ai d'ailleurs déposé un amendement sur les décrets relatifs à la carte nationale d'identité (CNI) et au passeport, documents sur lesquels devrait figurer non plus le lieu de naissance, mais le lieu de déclaration de naissance. Il serait préférable qu'il y ait un lieu unique. Or, avec ce système, il semble que deux lieux coexistaient pendant trois ans.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 3 permet de rendre le dispositif opérationnel. Le prix à payer est d'en passer par une expérimentation, car ce dispositif pose des difficultés de mise en œuvre.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il faut mesurer les impacts du dispositif pour les collectivités locales. Nous avons par ailleurs exigé qu'un rapport d'évaluation soit communiqué au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation.

Pour répondre à M. Bigot, il ne s'agit pas exactement du même mécanisme que celui qui a été présenté par Robert Badinter, car nous allons plus loin. Il s'agit de faire vivre le service de l'état civil de la commune de domiciliation, qui devra mettre à jour les registres, pourra transmettre des copies ou des extraits...

M. Jean Louis Masson. – Le but ne devrait pas être de faire vivre l'état civil des communes, mais de mettre de l'ordre dans la gestion de l'état civil. Nous allons aboutir à des situations inextricables. Je suis contre tous les amendements et contre la proposition de loi.

M. Alain Marc. – Il s'agit du lieu de domicile au moment de la naissance. Il peut arriver que les parents se séparent juste avant la naissance : où sera enregistré l'enfant ?

Par ailleurs, avec la multiplication des déménagements, je ne vois pas l'intérêt d'une telle mesure du point de vue des citoyens.

En revanche, ce dispositif a une utilité pour les maires, qui aiment informer leur population, *via* les bulletins municipaux, du nombre de naissances, qui peut prouver l'efficacité de leur politique du logement !

M. André Reichardt. – On charge encore les communes de tâches nouvelles. Je ne suis pas persuadé qu'elles le souhaitent !

M. Jacques Bigot. – L'inconvénient de cet accord est que nous allons expérimenter un dispositif qui se prolongera s'il est maintenu...

Le texte de la semaine dernière prenait en compte le lieu de déclaration de la naissance, qui peut être le lieu de naissance ou le lieu de domicile des parents. Il est important qu'il n'y ait qu'un lieu. Or, avec cette solution, il sera possible de demander un acte de naissance à l'état civil soit du lieu de naissance soit du domicile des parents. L'expérimentation supprime la cohérence de la solution que nous avons retenue.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – C'est le lieu de naissance qui fonde la personnalité juridique. La déclaration au lieu de domicile des parents est un moyen de rapprocher l'état civil du lieu de vie des familles.

Je précise qu'en l'état l'amendement tomberait sous le coup de l'article 40 de la Constitution. En contrepartie de la levée de l'irrecevabilité financière par le Gouvernement, nous avons donc accepté le principe d'une expérimentation.

Le dispositif que nous proposons est opérant juridiquement, et répond à la volonté de l'auteur de la proposition de loi et de nombreux maires.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 2

L'amendement de coordination n° 4 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 2 tend à soumettre l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi à l'adoption de décrets remplaçant la mention du « lieu de naissance » par la mention du « lieu de déclaration de naissance » sur les documents d'identité. Il est absolument nécessaire de laisser la mention du lieu de naissance, qui fonde l'identité juridique, sur ces documents.

En conséquence, je propose de demander le retrait de l'amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

M. Jacques Bigot. – L'identité juridique ne me semble pas nécessairement liée au lieu de naissance. Du point de vue administratif, nous utilisons à la fois le lieu de naissance et la date de naissance comme références. Je note d'ailleurs que ces questions relèvent du décret.

Si l'on décide que la déclaration à l'état civil ne se fait plus au lieu de naissance, mais au lieu de déclaration de naissance, c'est-à-dire au domicile des parents, il pourrait être nécessaire de changer les décrets sur les CNI et les passeports.

Cet amendement n'a plus de sens maintenant que l'expérimentation de l'article 1^{er} a été votée, puisqu'il y aura deux actes d'état civil : un acte original et un acte « miroir ». J'essayais de rendre la proposition de loi acceptable. L'Assemblée nationale pourrait modifier ce texte et supprimer l'expérimentation. Néanmoins, je prends acte que mon amendement est dépassé.

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

Article additionnel après l'article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié vise à clarifier le cadre juridique de la délicate question de l'état civil des enfants décédés à la naissance, prévu à l'article 79-1 du code civil. Pour rappel, cette catégorie fait l'objet de deux procédures distinctes : les enfants nés vivants et viables, mais décédés avant que leur déclaration de naissance n'ait pu être effectuée, et pour lesquels sont dressés un acte de naissance et un acte de décès ; les enfants mort-nés et viables, ou nés vivants et non viables, pour lesquels un acte d'enfant sans vie est dressé.

Pour mémoire, l'article 79-1 du code civil a été créé par la loi du 8 janvier 1993 avec pour objectif d'apporter une réponse, sous la forme d'une reconnaissance à l'état civil, à la douleur de parents dont les enfants étaient décédés à la naissance. Dès sa conception, le dispositif était donc conçu comme une reconnaissance *ad hoc*, n'entraînant pas nécessairement la création d'une personnalité juridique.

En ce qui concerne le quatrième alinéa de l'amendement, qui réécrit le premier alinéa de l'article 79-1 du code civil, l'intention de l'auteur, qui souhaite préciser le critère de viabilité des enfants à leur naissance en reprenant une recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), est compréhensible. Cela concerne les enfants d'au moins 500 grammes ou nés après 22 semaines d'aménorrhée. Il semble cependant préférable qu'un tel critère ne soit pas trop rigidifié en se voyant inscrit dans le code civil : à titre d'exemple, avec cette rédaction, un enfant mort-né de 490 grammes et dont l'accouchement se serait déroulé à 21 semaines d'aménorrhée ne pourrait être considéré comme viable, ce qui ne semble pas être l'intention de l'auteur de l'amendement.

La viabilité de l'enfant est déterminée par le certificat médical d'accouchement, et donc par les médecins. Cette situation n'a pas, à notre connaissance et après consultation de la direction des affaires civiles et du sceau, suscité de problème majeur, même si dans des cas isolés des difficultés ponctuelles peuvent intervenir.

Le cinquième alinéa de l'amendement, qui réécrit le second alinéa de l'article 79-1 du code civil, tend à renforcer la reconnaissance à l'état civil des enfants pour lesquels il est dressé un acte d'enfant sans vie. Il prévoit notamment que l'acte est inscrit sur le registre des naissances et qu'un nom est donné à l'enfant. Ces dispositions tendent à créer une personnalité juridique ainsi qu'un lien de filiation. Si l'intention de l'amendement, qui entend répondre sur le plan symbolique à des situations douloureuses, est évidemment compréhensible, ses implications concrètes et effets de bord indésirables ne semblent pas pleinement mesurés.

La rédaction proposée ne semble donc pas mûre à ce stade. Je propose le retrait de l'amendement ou, à défaut, un avis défavorable.

M. Arnaud de Belenet. – Il est important que nous évoquions cette question dans l'hémicycle et que le Gouvernement s'exprime.

Des enfants atteints de pathologies ne leur permettant pas de vivre font l'objet d'une interruption médicale de grossesse. Les parents ne peuvent alors pas inscrire leur enfant au registre des naissances. Cette situation est vécue de manière très douloureuse.

Mon amendement a pour objet de permettre à ces familles d'inscrire leur enfant à l'état civil, de lui donner un prénom et un nom. Ainsi, les parents et la fratrie pourront acter un temps de vie, la naissance et le décès d'un enfant, et faire leur deuil.

Je serais intéressé d'entendre les réponses de la ministre sur les effets de bord. Je ne crois pas qu'il y en ait, car je me suis gardé d'ouvrir de quelconques droits sociaux. Évoquer ce sujet en séance permettra peut-être d'avancer sur ces situations peu nombreuses, mais douloureuses pour les familles concernées.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er}		
Mme CANAYER, rapporteur	3	Adopté
Article 2		
Mme CANAYER, rapporteur	4	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Article additionnel après l'article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Jacques BIGOT	2	Demande de retrait

Article additionnel après l'article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. de BELENET	1 rect.	Demande de retrait

Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de Mme Josiane Bigot, présidente du conseil d'administration de la convention nationale de protection de l'enfant

M. Philippe Bas, président. – Avant de commencer nos auditions sur le nouveau code de la justice pénale des mineurs, permettez-moi de rappeler le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Contre le vote du Sénat, le Gouvernement a obtenu de l'Assemblée nationale, dans la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, une habilitation à prendre par voie d'ordonnance un code de la justice pénale des mineurs. Néanmoins, la garde des sceaux s'était engagée à ce que ce code n'entre pas en vigueur avant la loi de ratification. Le code existe, mais le projet de loi de ratification n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

Il s'agit d'un texte d'une importance majeure, raison pour laquelle nous avons refusé le recours aux ordonnances. La réflexion sur ce sujet est ouverte depuis longtemps, puisqu'en 2008, Mme Dati, alors garde des sceaux, avait demandé à la commission Varinard des préconisations, dont le texte actuel est largement inspiré.

Le code adopté par le Gouvernement a consacré la primauté de l'éducation sur la répression, l'exemption de peine en dessous de 13 ans et la diminution de peine à partir de 13 ans. Ces principes fondateurs de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante ne sont pas remis en cause, et le caractère dérogatoire du droit des mineurs par rapport au droit commun en matière pénale est maintenu.

J'en viens aux réformes contenues dans ce nouveau code.

Actuellement, le magistrat se prononce sur la responsabilité pénale en fonction de son appréciation du discernement du mineur. Le nouveau code conserve cette disposition de sorte que le discernement reste bien le fondement de la responsabilité pénale des mineurs, mais il ajoute un critère d'âge, fixé à 13 ans. Les mesures éducatives, qui constituent une contrainte exercée sur l'enfant, sont donc encourues en principe à partir de l'âge de 13 ans, même s'il est possible de descendre en dessous de ce seuil, si l'on écarte la présomption de non-discernement. En revanche, les peines ne sont applicables qu'à partir de l'âge de 13 ans.

Le nouveau code procède à une réorganisation des mesures éducatives : sont prévus l'avertissement judiciaire, pour les faits les moins graves, et la mesure éducative judiciaire, qui comprend elle-même plusieurs déclinaisons. Les mesures éducatives pourront être prononcées à titre provisoire, avant qu'il ne soit statué sur la peine. C'est un motif d'accélération de la réponse judiciaire qui a guidé les auteurs de l'ordonnance.

La procédure connaît des réformes substantielles : une réforme profonde de l'instruction et la mise en place d'un nouveau schéma procédural.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision de 2011, avait estimé contraire au principe d'impartialité le fait que le même juge des enfants puisse mener l'instruction, puis prononcer la peine. L'instruction ne devrait concerner que les crimes ou les délits les plus complexes.

Le nouveau schéma procédural prévoit que le mineur soit jugé sur sa culpabilité dans un délai très court, de dix jours à trois mois maximum, et que la décision sur la sanction intervienne ensuite dans un délai de six à neuf mois. Cette dissociation entre la décision sur la culpabilité et le prononcé de la sanction est le point qui concentre le plus de critiques des acteurs. L'idée est d'accélérer la réponse judiciaire, et de mieux prendre en compte les victimes qui attendent une réponse judiciaire. Mais, en limitant drastiquement l'instruction, il a aussi pour résultat de réduire les droits de la défense et le contradictoire.

Ce sont ces évolutions qui nourrissent les critiques adressées à la réforme, accusée de renforcer la « pénalisation » des mineurs. La période de transition s'annonce également complexe à gérer.

Je vous propose d'entamer aujourd'hui une série d'auditions avant même qu'un rapporteur soit désigné sur le projet de loi de ratification, afin de prendre conscience des enjeux de la réforme. Nous entendons aujourd'hui la protection judiciaire de la jeunesse et le secteur associatif habilité, puis nous auditionnerons les magistrats pour enfants, les représentants des parquets pour mineurs et ceux des barreaux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avons-nous quelques éclaircissements sur la notion de discernement ?

M. Philippe Bas, président. – Je ne pense pas que le nouveau code ait donné une interprétation de cette notion. Il faudra interroger les magistrats.

Nous allons maintenant entendre Mme Josiane Bigot, qui est présidente du conseil d'administration de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape), une fédération regroupant les associations gérant des établissements et des services ayant trait à la protection de l'enfance.

Mme Josiane Bigot, présidente du conseil d'administration de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape). – Je vous remercie d'avoir associé la Cnape à vos travaux. La Cnape est une fédération qui regroupe des professionnels dont le métier est de s'occuper du sort de nombreux enfants. Elle a fait le choix de promouvoir les centres éducatifs fermés (CEF) depuis leur création.

J'ai été juge des enfants pendant une vingtaine d'années, puis juge de l'application des peines. J'ai également présidé une cour d'assises. Je connais donc bien le sujet de la délinquance.

Je suis convaincue que l'ordonnance de 1945 devait être réformée, car cet empilement de strates successives n'avait plus beaucoup de cohérence. Nous avons regretté que cette modification se fasse par voie d'ordonnance, car la discussion parlementaire est importante. Mais je constate que le débat aura lieu, et la fameuse ordonnance de 1945 que nous avons tous glorifiée était bien... une ordonnance, promulguée par le général de Gaulle.

Je critique davantage les conditions dans lesquelles a été organisée la concertation qui a suivi la loi d'habilitation : conduite trop rapidement et par voie électronique, elle ne

permettait pas d'avoir une vision d'ensemble des réponses que l'on apportait. Je constate que cette concertation n'a pas vraiment permis de faire évoluer le texte initialement proposé. Nous attendons que les parlementaires reprennent à leur compte ces discussions et viennent éventuellement amender le texte.

Le nouveau code respecte les principes constitutionnels fixés par une décision du Conseil constitutionnel de 2002 s'agissant de la justice des mineurs : l'atténuation de la responsabilité, la spécialisation des juridictions ou des procédures, la primauté de l'éducatif. Il faudrait peut-être y ajouter la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, qui s'applique aujourd'hui à toute décision relative à un enfant.

La question de la responsabilité pénale du mineur a fait l'objet d'une innovation intéressante. Jusqu'à présent, le droit français avait opté pour une appréciation du discernement par le juge. La notion de discernement n'a jamais vraiment été définie. La Cour de cassation avait précisé, dans un arrêt de 1956, qu'il fallait que le mineur ait compris et voulu l'acte, c'est-à-dire qu'il ait agi avec intelligence et volonté. Dès l'âge de 2-3 ans, un enfant sait ce qui lui est interdit par l'adulte : a-t-il pour autant un discernement suffisant ? La notion de discernement est aussi utilisée en droit civil, qui donne quelques contours : l'âge, la maturité, le degré de compréhension.

Pour autant, le discernement est toujours déterminé par le juge, selon – pourrait-on dire ! – son propre discernement.

Les textes internationaux s'inscrivent tous dans une volonté de fixation d'un âge en dessous duquel les enfants sont présumés ne pas avoir la capacité d'enfreindre la loi pénale. Je pense aux règles de Beijing de 1985 ou à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) de 1989. Le comité des droits de l'enfant de la CIDE, puisque celle-ci ne possède pas de juridiction propre, fait des observations sur la situation des différents pays. S'agissant de la France, il nous est toujours demandé de fixer un âge minimum pour la responsabilité pénale.

C'est donc pour être en conformité avec les textes internationaux que nous avons signés que nous devrions fixer un âge. Le Comité des droits de l'enfant indique qu'il ne doit pas y avoir d'exception à la règle de l'âge minimum : il ne peut y avoir de présomption simple, comme le texte le prévoit ; la présomption doit être irréfragable.

D'autres pays ont fixé un âge, qui est très variable : 10 ans en Suisse et en Angleterre ; 12 ans aux Pays-Bas ; 14 ans en Espagne, en Allemagne et en Italie ; 15 ans en Suède ; 16 ans au Portugal ; 18 ans en Belgique.

Il faut arrêter de faire confiance à la subjectivité des juges : un âge en dessous duquel il ne sera plus question de traiter pénalement un enfant doit être fixé. Ce débat doit être mis en parallèle avec celui sur le consentement : la Cnape vous avait proposé de fixer un âge, 13 ans, en dessous duquel toute relation avec un mineur devait être criminalisée. Il faudrait parvenir à une unicité d'âge dans notre droit, ce qui aurait été rendu plus facile si un code unique de l'enfance avait été élaboré.

Il faudra aussi réfléchir à la question de l'atténuation de la peine, qui est de moitié pour les mineurs par rapport à la peine maximale prévue pour les majeurs. Le nouveau code n'a pas modifié les règles précédentes : il sera toujours possible de ne pas appliquer l'atténuation de la peine pour les 16-18 ans. En tant que praticienne, j'ai utilisé cette faculté

aux assises, pensant que les mineurs et les majeurs que j'avais devant moi avaient le même degré de maturité. Je ne suis donc pas aussi convaincue sur ce point que je l'étais sur la présomption d'irresponsabilité pour les moins de 13 ans. Mais si l'on décide d'appliquer la loi pénale aux 16-18 ans, elle s'appliquera dans toute sa rigueur. Le dernier condamné à mort en France, qui a été finalement gracié, était un mineur...

Le nouveau code prévoit ensuite la disparition du juge des enfants en tant que juge d'instruction. Le Conseil constitutionnel a rappelé que le juge des enfants devait être impartial. Dorénavant, il y aura une césure du procès pénal : dans un délai de trois mois, la décision sur la culpabilité ; dans un délai de six mois, qui peuvent être prolongés de trois mois, la décision sur la sanction. Cela s'inscrit dans la volonté, mentionnée dans la loi d'habilitation, d'accélérer la justice des mineurs. Dans la phase préalable, le juge des enfants peut mettre sous contrôle judiciaire, voire placer en détention, le mineur avant même qu'il n'ait statué sur la culpabilité. Cela me semble poser problème, car c'est une façon de « poser une option » sur la culpabilité du mineur.

L'appellation de « mise à l'épreuve éducative » ne me gêne pas. Il faut accepter que l'éducatif soit une contrainte. En revanche, la durée prévue me semble problématique, car il faut tenir compte des moyens actuels de la justice, de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui mettra en œuvre ces mesures, et du secteur habilité.

Le décalage entre le prononcé d'une mesure et le démarrage de la mesure par les services éducatifs avait suscité beaucoup d'émotion. Le législateur avait exigé que l'intervention éducative soit faite dans un délai de cinq jours, qui n'a pas toujours pu être respecté. Mais le nouveau code supprime ce délai. On aura répondu au souhait d'avoir une justice des mineurs qui condamne plus rapidement, mais il faut permettre l'exécution effective d'un travail éducatif.

Des exceptions permettent le raccourcissement du délai de six mois en cas d'incidents : juger le mineur plus rapidement pour mettre en place une mesure éducative à titre de sanction ne me choque pas. Mais les exceptions liées au passé du mineur, et non à l'affaire pour laquelle il est jugé, me semblent plus critiquables. Ainsi est prévue une possibilité d'audience unique de culpabilité et de sanction laissée à l'initiative du parquet dans certaines hypothèses. On se contentera de disposer d'éléments de personnalité qui pourraient dater d'un an. Or, à cet âge, l'évolution peut être extrêmement importante : le mineur peut en quelques mois devenir une personne tout à fait différente. Il faut raccourcir ce délai, qui ne devrait pas dépasser six mois.

Les procédures sur défèrement sont celles pour lesquelles le procureur de la République décide, après commission d'une infraction, de faire présenter immédiatement le mineur devant la juridiction. Un délai de dix jours doit être respecté, mais le mineur peut être mis en détention provisoire. Là aussi, les éléments de personnalité pourraient dater d'une année. Cela s'apparente beaucoup à la comparution immédiate des majeurs, qui est normalement exclue pour les mineurs, comme le rappelle le texte. Il faut encadrer au maximum les audiences uniques.

En ce qui concerne la primauté de l'éducatif, la redéfinition des missions éducatives est bienvenue. Les sanctions éducatives ont été supprimées, ce qui est une bonne chose. Car la sanction du non-respect des sanctions éducatives pouvait être une mesure éducative, auxquelles elles devaient normalement succéder... La logique de la gradation des mesures n'était absolument pas respectée !

Il faut maintenir le temps éducatif. Les travailleurs sociaux veulent pouvoir mener auprès du mineur et de ceux qui l'entourent un travail de longue haleine, souvent nécessaire en matière d'éducation.

Le dispositif a été simplifié. L'admonestation est supprimée – les mineurs ne comprenaient pas ce terme ! Sont prévus l'avertissement et les mesures judiciaires éducatives, déclinées en quatre modules : l'insertion, la réparation, la santé et le placement. Nous pourrions jongler avec ces outils. Sauf pour ce qui touche à la liberté du mineur, c'est-à-dire les mesures de placement, carte blanche est laissée à la PJJ et au secteur habilité, lesquels peuvent fonctionner en parfaite harmonie.

Les CEF sont au cœur des débats. J'ai été favorable à ces centres dès le départ, alors même que je n'avais pas la réputation d'être un juge répressif. Il était important de donner à certains mineurs que je voyais dans mon cabinet un véritable coup d'arrêt. Dans les foyers dépendant de la PJJ, les jeunes peuvent entrer et sortir librement, et sont souvent sans occupation. Dans les CEF, les mineurs sont gardés dans un lieu clos, dont ils ne sortent qu'avec l'accord des adultes et en leur compagnie, et se voient proposer des activités toute la journée. Je connais des CEF qui fonctionnent extrêmement bien, et d'autres qui dysfonctionnent. Dans ces établissements, on est revenu à ce qui avait été rejeté par l'éducation spécialisée : l'éducation nationale et la formation.

Ces jeunes ont tout à gagner avec une éducation nationale à la carte. Il faut leur redonner de la scolarité, car cela marche. L'école dans les centres éducatifs fermés est une réussite.

Le recrutement des éducateurs spécialisés est assez compliqué. On nous reproche des effectifs trop faibles. Néanmoins, nous avons constaté que d'autres professionnels, comme ceux qui sont issus des filières STAPS – sciences et techniques des activités physiques et sportives –, étaient parfois mieux écoutés. En effet, les sportifs intériorisent le respect de la règle et savent bien le transmettre. Je pense que nous devons repenser la formation des travailleurs sociaux, car nous n'avons pas besoin que d'éducateurs spécialisés.

Dans le secteur habilité, nous gérons 29 centres éducatifs fermés sur les 34 qui existent en France.

J'attire votre attention sur la question du secret partagé. En 2007, vous aviez souhaité que, sauf exception, les intéressés soient informés de ce partage d'informations entre professionnels. Cette proposition n'avait pu prospérer à l'époque, mais je vous demande de la réintroduire dans le texte que vous allez examiner. Cela me semble en effet très important.

De même, s'agissant des droits des enfants, il importe que les mineurs puissent consulter leur dossier de personnalité avec leur avocat. Je regrette qu'il n'y ait pas de volet sur la déjudiciarisation dans le texte. Il faut savoir que les mineurs sont plus poursuivis en moyenne que les majeurs. Or beaucoup de situations pourraient être traitées préalablement, en particulier par les élus locaux.

Enfin, j'imagine que les présidents de conseils départementaux s'inquiètent des charges supplémentaires qui pèseraient sur eux avec le nouveau dispositif, mais, dans les faits, la nouvelle loi ne changera rien pour eux.

M. Philippe Bas, président. – Il est légitime que nous nous préoccupions de protéger les enfants, victimes ou auteurs, en dessous d'un certain âge.

Néanmoins, nous le savons, certains délinquants aguerris se servent d'enfants pour commettre des infractions à leur profit, car ils savent qu'ils ne seront pas menacés par la prison. Comment prendre en compte cette réalité ?

Par ailleurs, déterminer un âge de consentement pour les relations sexuelles peut se retourner contre certains mineurs immatures. C'est au nom même de la protection des victimes que nous avons refusé le principe d'un âge couperet. J'aimerais avoir votre position sur ce point.

M. François Bonhomme. – L'âge de la responsabilité pénale est de 10 ans en Suisse, contre 18 ans en Belgique... Cela illustre bien la difficulté de notre débat sur le discernement. Il me semble qu'une appréciation personnalisée du juge est plus adaptée. Que pensez-vous de ces différences ? Quelle autorité accordez-vous au Comité des droits de l'enfant ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourriez-vous nous indiquer comment on établit le discernement ? La notion ne me paraît pas très opérationnelle.

Mme Marie Mercier. – Nous avons beaucoup débattu sur l'âge du consentement en matière de relations sexuelles.

Nous avons toujours eu la volonté viscérale de protéger les enfants. Nous considérons que des mineurs de 12 ans, 14 ans ou 17 ans peuvent être pareillement victimes d'abus sexuels.

Nous revenons toujours sur ce problème du consentement ou du discernement. Pour moi, ce n'est pas la même chose de participer à un trafic de drogue en étant guetteur et de s'abandonner à un acte sexuel. Il ne s'agit pas du même domaine de compréhension. Laisser l'appréciation du discernement au libre arbitre du juge est problématique, mais est-ce une bonne chose de fixer un âge couperet ?

Mme Josiane Costes. – Si certains centres éducatifs fermés échouent, quand d'autres réussissent, c'est souvent à cause d'un problème de personnel, qui n'est pas assez stable. Trop de turn-over dans les effectifs a tendance à déstabiliser les jeunes. Quelles pistes, selon vous, devrions-nous suivre pour remédier à ce problème ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J'imagine que le débat se focalisera sur un point qui n'est pas forcément le plus important, à savoir le choix de l'âge de treize ans comme seuil de responsabilité pénale des mineurs. Le parallèle avec le débat que nous avons eu sur l'âge du consentement en matière d'agressions sexuelles me paraît être un piège. En effet, dans un cas, il s'agit de victimes d'infractions pénales ; dans l'autre, du sort et des moyens à mettre en œuvre afin qu'il n'y ait pas de récidive.

Quant au discernement, je n'ai pas tout à fait compris votre raisonnement sur l'âge couperet. Ce n'est pas parce que l'âge est dépassé qu'il ne saurait y avoir de sévérité. Toute la logique de la justice des mineurs est de considérer que l'enfant n'est pas un adulte en réduction, mais un adulte en devenir. En dessous d'un certain âge, la sanction pénale ne peut être utile : cela ne signifie pas pour autant qu'aucune sanction n'est possible. Simplement, il

s'agira de mesures éducatives, que le mineur pourra d'ailleurs ressentir comme des sanctions, et non de sanctions pénales.

La question qu'il faut résoudre est donc la suivante : une sanction pénale peut-elle être efficace en dessous de treize ans ? On appréhende cette question à travers le prisme intellectuel du discernement. Par ailleurs, on sait bien que la sévérité d'une sanction pénale ne suffit pas à assurer son efficacité.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Cette réforme est très attendue outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte, ainsi qu'à Saint-Martin. La problématique de la justice des mineurs est prégnante dans ces territoires, car ils y représentent une part plus importante de la population qu'ailleurs en France. Pour autant, les moyens alloués à la justice des mineurs dans ces territoires ne sont pas à la hauteur du problème. L'institution que vous présidez accorde-t-elle une place particulière aux outre-mer dans son action ?

Mme Josiane Bigot. – L'outre-mer est l'une des préoccupations particulières de la Cnape. Un nombre important de nos associations adhérentes y sont basées. Nous organisons depuis plusieurs années des assises de la protection de l'enfance outre-mer. Nous sommes extrêmement conscients des problèmes spécifiques de ces territoires en la matière. Des centres éducatifs fermés existent dans presque tous ces territoires ; ils fonctionnent bien et produisent des résultats intéressants. L'outre-mer est également présent dans les réflexions du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), au travers d'une commission spécifique, animée par la Cnape.

Concernant les centres éducatifs fermés, la plus grande difficulté que nous rencontrons est le recrutement et la formation du personnel. Les CEF associatifs qui adhèrent à la Cnape doivent signer une charte de bonne conduite et de règles de fonctionnement. Nous avons récemment réfléchi à la question de la sanction dans ces centres. Comment peut-on sanctionner sans forcément punir ? Quant à la formation, nous avons décidé de mener un travail commun avec la protection judiciaire de la jeunesse. Il existe plus de CEF associatifs que de centres publics ; il est plus facile de fonctionner avec du personnel privé qu'avec des fonctionnaires dans ce genre d'établissements.

Quant à la question cruciale de l'âge de la responsabilité pénale, il me semble que fixer un âge n'implique pas que l'on cesserait de se poser la question du discernement pour les mineurs plus âgés. Aux termes de la législation actuelle, les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables. Il s'agit simplement, aujourd'hui, de disposer qu'en dessous d'un âge donné la question n'a pas à se poser : la responsabilité est alors irréfragable. Au-dessus de treize ans, le juge aura toujours la faculté de décider du discernement de l'auteur des faits.

Je ne peux pas être d'accord avec la catégorisation consistant à distinguer, parmi les enfants, entre victimes et auteurs. Tous les enfants doivent être protégés, qu'ils aient été victimes ou qu'ils se manifestent par la délinquance. D'ailleurs, beaucoup d'enfants délinquants ont été victimes d'agressions sexuelles. Ce sont les mêmes enfants ! L'emprise dont on a parlé au sujet du consentement de la victime d'agressions sexuelles existe aussi dans le cas des jeunes auteurs d'infractions, même si cela se fait sous une autre forme ; la carence parentale joue aussi souvent un rôle dans les deux cas. Il faut avoir le courage, dans une société qui se dit respectueuse des enfants, de traiter tout mineur en dessous d'un certain âge comme un enfant, c'est-à-dire de ne mettre en place à leur égard que des mesures éducatives. Rappelons enfin que beaucoup d'auteurs d'agressions sexuelles sont des mineurs.

Quant au débat sur le consentement des victimes de viols et d'agressions sexuelles, il faut à mon sens simplement faire de toute relation sexuelle avec un enfant de moins de treize ans – ou quinze, on peut en débattre – un crime. Alors seulement, la question du consentement ne se posera plus. C'est la seule solution qui permet d'éviter les sempiternelles questions du consentement et de la présomption d'innocence.

Malheureusement, la définition du discernement que nous offre la jurisprudence pénale – « avoir agi avec intelligence et volonté » – reste limitée. Il revient vraiment au juge d'avoir, si vous me permettez l'expression, le discernement nécessaire pour dire si un mineur est discernant ou non ! La même question se pose d'ailleurs pour les auditions d'enfants.

Arrêtons de penser que des mesures purement éducatives constitueraient forcément une réponse laxiste ! J'ai entendu des mineurs délinquants me supplier de les envoyer en prison, plutôt que de les embêter avec des éducateurs. Pour eux, il apparaît plus simple d'aller en prison que de se soumettre aux règles d'un foyer, de rendre compte de ce qu'ils ont à faire. Il nous revient de suppléer à la carence parentale en imposant une éducation, même quand elle n'est pas souhaitée ; voilà notre devoir.

M. Philippe Bas, président. – Merci de nous avoir éclairés ; nous ferons sans doute à nouveau appel à vos lumières quand la ratification de cette ordonnance nous sera soumise.

Nouveau code de la justice pénale des mineurs - Audition de Mme Madeleine Héraud-Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

M. Philippe Bas, président. – Madame Héraud-Mathieu, je vous souhaite la bienvenue devant notre commission. Les auditions auxquelles nous procédons aujourd'hui sont inhabituelles : d'ordinaire, de telles auditions sont organisées par les rapporteurs une fois notre commission saisie d'un texte législatif. Or la ratification de l'ordonnance réformant la justice des mineurs n'est pas encore inscrite à l'ordre du jour du Parlement. Néanmoins, compte tenu de l'importance du sujet, nous avons jugé utile de commencer à réfléchir sur les initiatives prises par le Gouvernement. Quels sont, selon vous, les éléments saillants de cette réforme ?

Mme Madeleine Héraud-Mathieu, directrice de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). – Je commencerai par vous présenter les grandes lignes du projet de code de la justice pénale des mineurs. L'ordonnance portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs a été publiée le 13 septembre 2019, après de nombreuses consultations de l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance – magistrats de la protection judiciaire de la jeunesse, avocats, secteur associatif habilité. Un groupe de travail s'était également réuni auparavant sur ce sujet, le ministère de la justice ayant pour objectif depuis plus de dix ans de revoir l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, laquelle a fait l'objet de trente-neuf réformes avant celle qui nous occupe, et était devenue illisible – la numérotation n'était plus cohérente, les dispositifs, législatifs et réglementaires, s'étaient empilés. Tous les professionnels de la justice des mineurs attendent aujourd'hui avec impatience le débat de fond sur ce sujet de société.

Les objectifs sont de clarifier et de simplifier ce code, sur la base d'un article, une idée, afin que les choses soient facilement repérables par les justifiées, de regrouper l'ensemble des dispositions spécifiques aux mineurs et de réaffirmer les grands principes de

l'ordonnance de 1945, qui sont posés dans un article préliminaire. Cet article rappelle, dans des termes repris du Conseil constitutionnel pour certains d'entre eux, la primauté de l'éducatif, l'atténuation de la responsabilité des mineurs délinquants et la spécialisation de la justice des mineurs. Un certain nombre de dispositions confortent d'ailleurs cette spécialisation.

Il s'agit de redonner au juge des enfants une place centrale et permanente dans le suivi de la procédure pénale des mineurs. Depuis une décision du Conseil constitutionnel de juillet 2011, il n'était plus possible pour le juge des enfants qui avait suivi l'instruction d'une procédure ou qui avait signé une ordonnance de renvoi devant une juridiction de jugement de connaître du jugement de cette affaire. Il en résultait souvent, dans les grosses juridictions, un morcellement de l'accompagnement et des décisions parfois contradictoires ou incohérentes.

C'est la raison pour laquelle le projet de code de la justice pénale des mineurs prévoit une procédure en deux temps : une procédure principale permettant de déclarer la culpabilité dans un délai compris entre dix jours et trois mois, à compter du moment où la juridiction est saisie, puis un renvoi devant une juridiction, dans un délai de six à neuf mois, qui statuera sur la sanction, après une période dite de « mise à l'épreuve éducative », au cours de laquelle un accompagnement éducatif et une évaluation approfondie de la situation seront effectués par les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les services associatifs habilités. À l'issue de cette période, il pourra ainsi être tenu compte des évolutions du mineur délinquant.

L'intérêt est de pouvoir statuer plus rapidement sur la culpabilité dans la majorité des cas soumis au juge des enfants, sachant qu'entre 60 % et 65 % des petites transgressions sont traitées directement par le parquet. Les affaires criminelles, ainsi que les affaires correctionnelles graves et complexes, sont, elles, orientées vers le juge d'instruction, une instruction approfondie étant nécessaire. Le reste, soit environ 30 % des affaires poursuivies devant les juridictions pour mineurs, relèvera de la compétence du juge ou du tribunal pour enfants. Il s'agit en grande majorité d'affaires d'une faible complexité en termes d'analyse des faits, impliquant très souvent un auteur unique. C'est dans ces affaires que pourra se déployer pleinement cette procédure. Il sera possible de statuer rapidement sur la culpabilité, dans le respect des droits de la défense, sachant que les dossiers complexes nécessitant un débat approfondi pourront évidemment être réorientés vers le tribunal pour enfants.

La décision de statuer plus rapidement sur la culpabilité résulte des évolutions des neurosciences et de la pédopsychiatrie, qui ont bien mis en évidence que les adolescents ont une perception du temps différente de celle des adultes. Un trop grand intervalle de temps entre la commission des faits et la réponse apportée entraîne une perte de sens pour les jeunes. Il n'était pas rare dans le fonctionnement antérieur qu'un mineur dise à un éducateur qu'il était présumé innocent et qu'il ne comprenait donc pas pourquoi il était, par exemple, placé sous contrôle judiciaire, voire en détention provisoire. N'oublions pas que les détenus mineurs sont à 80 % en détention provisoire, ce qui est le cas de seulement 30 % des adultes. C'est inacceptable. C'est la raison pour laquelle une décision rapide sur la culpabilité est intéressante. Je rappelle par ailleurs que près de 45 % des mineurs ayant commis un acte de délinquance étaient jugés, toujours dans le fonctionnement antérieur, alors qu'ils étaient devenus majeurs.

M. Philippe Bas, président. – On nous dit tout le temps que les jeunes délinquants sont de plus en plus nombreux. Or la majorité des délinquants sont âgés de dix-sept ans.

Mme Madeleine Héraud-Mathieu. – Tout à fait. L'analyse des statistiques du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur fait apparaître que, depuis dix ans, la délinquance des mineurs n'a pas augmenté de manière significative. On observe juste une hausse du nombre des infractions violentes chez les mineurs, ainsi qu'une baisse du nombre d'infractions aux biens. Cette même évolution est constatée chez les majeurs. Les violences ont augmenté de 20 % chez les majeurs, mais de 9 % seulement chez les mineurs. L'évolution chez les mineurs reflète donc une tendance générale, mais *a minima*.

Des études ont été réalisées sur l'âge des mineurs impliqués dans des actes de délinquance : 1 % d'entre eux a moins de 10 ans ; 8 % ont moins de 13 ans ; 42 % ont entre 13 et 15 ans ; 49 % ont entre 16 et 17 ans. Les affaires impliquant des jeunes de 13 à 15 ans font majoritairement l'objet d'alternatives aux poursuites par le ministère public, car il s'agit de toutes petites affaires, de transgressions liées à la préadolescence ou à l'adolescence, qui ne se produisent qu'une ou deux fois. Nos services suivent très majoritairement les mineurs à partir de 16 ans. Seuls 4 % des mineurs que nous suivons ont moins de 13 ans. Les affaires impliquant de jeunes enfants marquent l'opinion publique, même si elles sont peu nombreuses.

J'en reviens au code de la justice pénale des mineurs. L'idée est de construire un nouveau code de procédure. Nous n'avons pas touché à l'échelle des peines, qui demeure la même. En revanche, nous avons fait en sorte de limiter la détention des mineurs, notamment la détention provisoire, et de faire primer l'éducatif. Le contrôle judiciaire a été mieux encadré dans la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice pour les mineurs âgés de 13 à 16 ans, l'idée étant de permettre une progressivité. Pour cela, il faut utiliser pleinement les centres éducatifs fermés comme palier avant la prison dans les cas de délinquance grave et réitérante des très jeunes mineurs. Auparavant, la simple fugue d'un centre éducatif fermé suffisait à entraîner automatiquement la révocation du contrôle judiciaire et le placement en détention provisoire. Désormais, des violations graves et répétées des obligations liées au contrôle judiciaire doivent avoir été commises, une simple fugue ne suffisant plus. Le nouveau code étend ces dispositions aux jeunes de 16 à 18 ans.

Nous avons également encadré la durée de la détention provisoire entre la délivrance de l'audience de renvoi et le moment où l'affaire est jugée.

Les modalités de l'atténuation de responsabilité n'ont guère évolué, mais la spécialisation des acteurs a été renforcée. La chambre spéciale des mineurs sera désormais compétente pour toutes les décisions relatives à la période de mise à l'épreuve éducative. Des magistrats du parquet spécialement chargés des mineurs interviendront dans ces procédures, et nous avons également préconisé, dans la mesure du possible, qu'un avocat spécialisé soit désigné pour l'ensemble de la procédure.

Enfin, si un placement en détention provisoire doit être envisagé avant la déclaration de culpabilité, c'est le juge des enfants, et non le juge des libertés et de la détention, qui prendra la décision.

La procédure reste spécifique, bien entendu, et tous les grands principes antérieurs sont maintenus : publicité restreinte, protection de l'image, assistance obligatoire de l'avocat, droit de recours et droit à la formation des représentants légaux, dont la présence et la responsabilisation sont soulignées par le regroupement des textes les concernant dans une partie du code. Je rappelle que les responsables de l'autorité parentale doivent répondre aux

convocations de la juridiction des mineurs et qu'ils sont passibles d'une amende s'ils ne se présentent pas.

Parmi les choses qui ne changent pas, on peut citer les modalités de l'enquête, l'opportunité des poursuites, qui relève toujours du ministère public, et la procédure spécifique d'information devant le juge d'instruction, à la nuance près qu'une analyse approfondie de la personnalité du mineur est désormais obligatoire. C'est le fruit d'une expérimentation menée en Île-de-France pour les affaires terroristes, cette analyse systématique étant apparue très fructueuse aux yeux des juges d'instruction.

Parmi les choses qui changent, je citerai bien entendu la présomption d'irresponsabilité pénale jusqu'à l'âge de 13 ans. Je précise qu'il s'agit d'une présomption simple, et non irréfragable.

M. Philippe Bas, président. – Elle ne pourrait pas l'être, n'est-ce pas ?

Mme Madeleine Héraud-Mathieu. – Elle pourrait l'être, si le législateur en décidait ainsi...

C'est le cas dans certains pays, mais la présomption irréfragable ne dépasse généralement pas l'âge de 10 ans. Toutefois, dans ce cas, la présomption simple est en principe valable jusqu'à 16 ou 18 ans. En Allemagne, les procédures spécifiques aux mineurs peuvent éventuellement s'appliquer jusqu'à 21 ans.

Nous nous sommes placés dans la moyenne des pays européens et dans la continuité du droit existant, qui prévoyait l'impossibilité de prononcer une peine avant l'âge de 13 ans. Désormais, on pose comme principe qu'un mineur de 13 ans n'est pas pénalement responsable. On peut toutefois renverser cette présomption d'irresponsabilité pénale en apportant la preuve que sa responsabilité peut être engagée en raison de sa personnalité, de ses conditions de vie, de la nature des faits et du contexte de leur commission.

M. Philippe Bas, président. – Cette démarche a-t-elle pour but de prononcer des mesures éducatives, qui, sinon, ne pourraient pas être prises pour des mineurs de moins de 13 ans ?

Mme Madeleine Héraud-Mathieu. – Le ministère public peut toujours intervenir s'il estime que le mineur est en danger.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit alors de mesures de protection.

Mme Madeleine Héraud-Mathieu. – Il existe en effet toute une gamme de mesures éducatives et de protection. Il s'agit de mesures civiles, et non pénales.

M. Philippe Bas, président. – Le juge peut-il être tenté de renverser la présomption d'irresponsabilité pour pouvoir prendre des mesures ?

Mme Muriel Eglin, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation. – Les mesures qui peuvent être prononcées en matière pénale comportent aussi une dimension éducative et de protection. Il est aussi possible de prendre des mesures de sûreté – contrôle judiciaire, détention provisoire, placement dans des centres éducatifs renforcés ou fermés –, mais, comme pour les peines, elles ne peuvent pas être prononcées avant l'âge de 13 ans.

Mme Madeleine Héraud-Mathieu. – Les centres éducatifs fermés constituent vraiment la dernière marche avant la détention et sont réservés aux cas les plus complexes. Ils n'en demeurent pas moins des établissements sociaux et médico-sociaux, comme toutes les structures de la protection judiciaire de la jeunesse. Ils mènent une véritable action éducative et travaillent, en liaison avec la famille, sur l'insertion scolaire ou professionnelle.

Une étude récente portant sur 113 mineurs pris en charge dans 9 centres éducatifs fermés a montré que les deux tiers d'entre eux avaient des antécédents en matière de protection de l'enfance, que 70 % avaient grandi dans un contexte de violences intrafamiliales et que 45 % présentaient des troubles psychiques avérés. Ces problématiques assez lourdes rendent nécessaire une réflexion sur une meilleure articulation de ces structures avec les services de santé et de pédopsychiatrie. Cela montre aussi qu'on ne peut pas mettre tous les jeunes dans les mêmes structures. C'est pourquoi nous souhaitons vraiment diversifier les lieux d'hébergement.

Au final, les changements ne sont pas considérables, mais la structure des mesures évolue. L'ordonnance de 1945 contenait un empilement de mesures diverses et variées, qui parfois se recoupaient – admonestation, avertissement solennel, remise à parents... Nous avons regroupé ces différentes mesures en une mesure éducative judiciaire unique, qui peut être prononcée à tous les stades de la procédure, à titre provisoire ou définitif, qui peut se prolonger jusqu'à l'âge de 21 ans, et qui peut être prononcée y compris lorsque le mineur est devenu majeur au moment de la décision sur la sanction.

À partir de ce socle unique, le magistrat pourra s'orienter vers une pluralité de mesures, qu'il s'agisse d'un placement, d'une mesure de réparation ou de médiation. Il pourra aussi mettre l'accent sur la santé ou l'insertion.

Dans tous les cas, ma direction insiste fortement sur la prise en compte de la santé globale du mineur, au sens de la charte d'Ottawa. Les jeunes qui arrivent dans nos services ont souvent une santé très précaire et ne connaissent pas les bonnes habitudes de vie. Or c'est un levier important pour l'action éducative. Il en va de même pour l'insertion : sans scolarité, sans activité, les jeunes risquent de replonger. Notre ambition est de leur redonner goût à l'activité, de les aider à reprendre de bonnes habitudes de vie. Nous devons leur inculquer un savoir-être, avant même de leur transmettre des savoir-faire.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Si la délinquance des mineurs a tendance à se stabiliser en métropole, ce n'est pas le cas outre-mer, en particulier à Mayotte et en Guyane, où elle explose. C'est pour cette raison que cette réforme est très attendue dans nos territoires. Nous espérons qu'une plus grande rapidité de la réponse pénale et une meilleure prise en charge, notamment dans son volet éducatif, permettront d'enrayer l'explosion de cette délinquance. La tâche n'est pas aisée, car, jusqu'à présent, les réponses n'ont pas été à la hauteur des enjeux. Je sais que la PJJ a produit des efforts importants ces dernières années, mais, globalement, les réponses apportées restent insuffisantes. Quels seraient les moyens à déployer, si nous voulions, enfin, répondre effectivement à la problématique de la délinquance juvénile ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ferai une première observation qui concerne plutôt, il est vrai, la garde des sceaux : nous n'avons guère apprécié l'utilisation de la procédure des ordonnances pour réformer la justice pénale des mineurs et j'espère – c'est même une demande – que la ratification de l'ordonnance nous donnera l'occasion d'engager un véritable débat. Je crois d'ailleurs que ce débat devra durer plusieurs jours.

Sur le fond, il est vrai que la question des délais est essentielle en la matière. Quand trop de temps se passe entre l'acte commis par un mineur, la convocation de celui-ci, la délibération et la sanction, la situation n'est pas du tout satisfaisante. Pour un adolescent, le temps n'est pas le même que pour un adulte. Qu'apporte le nouveau dispositif de ce point de vue ? Comment favoriser un traitement plus rapide ?

M. Jacques Bigot. – La garde des sceaux s'était engagée à ce que ce sujet soit débattu devant le Parlement. Or le débat n'a toujours pas eu lieu, alors que l'ordonnance a été publiée en septembre dernier ! C'est pourquoi je salue l'initiative prise par le président de la commission des lois de procéder d'ores et déjà à des auditions sur ce thème.

Je m'interroge sur l'efficacité de cette réforme. Il est vrai que la justice doit répondre rapidement à la délinquance des mineurs et que des délais d'audiencement trop longs sont dramatiques. C'est pourquoi je comprends l'idée d'une saisine rapide du juge afin qu'il se prononce sur la culpabilité, mais il subsiste tout de même un délai important avant le prononcé de la sanction. En outre, il existe déjà dans le code pénal la possibilité d'ajourner le prononcé de la peine, mais cela suppose un travail d'instruction et un suivi éducatif.

En ce qui concerne la question du discernement, on peut là aussi comprendre que le texte vise à rassurer nos concitoyens sur la rapidité de la réaction judiciaire à la suite d'un délit ou d'un crime commis par un mineur. Cela répond clairement à une attente de nos concitoyens, les élus locaux que nous sommes le savent très bien. Le texte fixe la minorité à 13 ans, mais ouvre la voie à des dérogations ; je ne peux m'empêcher de penser que la pression médiatique ou celle de l'opinion publique poussera souvent à mettre en œuvre cette dérogation et, par conséquent, à déclarer un mineur de moins de 13 ans conscient de ses actes. N'aurait-on pas pu procéder autrement ?

Enfin, quels sont les moyens qui seront effectivement affectés à votre direction pour mettre en œuvre cette réforme ? Au début du quinquennat, la garde des sceaux avait annoncé la création de vingt centres éducatifs fermés pour 2020 ; je crois que nous en sommes loin...

Mme Josiane Costes. – La santé des mineurs non accompagnés, qu'elle soit physique ou mentale, pose des problèmes aigus, notamment à cause des drogues qu'ils consomment parfois. Or nous manquons cruellement de professionnels de santé, en particulier de psychiatres. Que se passe-t-il quand vous ne pouvez pas faire appel à un psychiatre pour prendre en charge ces jeunes ? Comment pallier ce manque de professionnels ?

M. Philippe Bas, président. – C'est une question fondamentale, car la prise en charge des jeunes nécessite une convergence de moyens. J'ai été confronté à ce problème, lorsque j'ai voulu créer un établissement d'accueil pour des adolescents en très grande difficulté.

Mme Madeleine Mathieu. – Monsieur Mohamed Soilihi, je me suis rendue à Mayotte justement parce que je voulais me rendre compte concrètement des difficultés de ce territoire très attachant. C'est un département où nous avons des problèmes pour recruter du personnel, si bien que la directrice territoriale a tourné un film pour présenter Mayotte et ses spécificités. Cela a très bien marché et nous réussissons maintenant à recruter plus facilement, ce qui nous a permis de renforcer les équipes éducatives. Par ailleurs, nous avons récemment décidé d'augmenter le nombre de postes dans les équipes d'insertion.

J'ai constaté sur place que les jeunes étaient en effet confrontés à des conditions difficiles qui génèrent de la délinquance. Le comportement de ces jeunes est souvent préoccupant tôt, mais en même temps ils répondent très bien, lorsqu'ils sont pris en charge. Ils sont par exemple très demandeurs des activités de jour que nous mettons en place. Nous avons ouvert un centre éducatif renforcé et nous augmentons le nombre de familles d'accueil sur le département.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a prévu la mise en place d'une expérimentation relative aux mesures éducatives d'accueil de jour, qui permet une prise en charge continue tout au long de la journée. La direction territoriale a pris l'attache des autres autorités locales compétentes pour travailler ensemble sur cette question.

Il me semble que nous pourrions résoudre les problèmes que vous soulevez par la conjugaison de toutes ces actions. Pour autant, en outre-mer comme en métropole, la justice ne peut pas tout résoudre toute seule, nous devons nous appuyer sur d'autres leviers. En tout cas, sachez que nous sommes mobilisés pour Mayotte.

Monsieur Sueur, je crois pouvoir dire que l'intention de la garde des sceaux est de prévoir un temps de débat parlementaire suffisamment long pour la ratification de l'ordonnance dont, vous le savez, la date d'entrée en vigueur a justement été différée pour intervenir après ce débat.

M. Philippe Bas, président. – Si le temps du débat parlementaire est long et que l'entrée en vigueur de l'ordonnance est différée, je ne comprends pas bien l'intérêt de passer par la voie d'une ordonnance... Je peux comprendre l'utilisation de cette procédure pour une codification qui est par nature technique, mais en procédant comme vous l'avez fait vous ouvrez au débat l'ensemble des dispositions du code de la justice pénale des mineurs, pas seulement les changements que vous y avez opérés, ce qui est considérable !

Mme Madeleine Mathieu. – Je crois que la garde des sceaux voulait absolument sortir de l'incapacité dans laquelle nous étions depuis tant d'années de réformer la justice des mineurs.

M. Philippe Bas, président. – C'était un problème interne au Gouvernement...

Mme Madeleine Mathieu. – En ce qui concerne les délais, la réforme prévoit de statuer rapidement, entre dix jours et trois mois, sur une première décision, la culpabilité, et de fixer un délai compris entre six et neuf mois pour prendre une seconde décision sur la sanction. Entre ces deux décisions, l'action éducative doit se déployer, éventuellement accompagnée de mesures de sûreté. Cette évolution se rapproche de ce qui a été décidé il y a quelques années en matière de protection de l'enfance. Fixer des bornes temporelles aura nécessairement un impact sur le contenu de l'action éducative qui sera clairement orientée vers la réinsertion. En outre, il est toujours possible de prévoir une action éducative au moment où la sanction est décidée.

Il sera aussi possible, dans certaines conditions, en fonction des peines encourues et en fonction de l'âge du mineur, de tenir une audience unique sur la culpabilité et la sanction devant le tribunal des enfants, dès lors que le mineur a des antécédents et aura fait l'objet d'un rapport, moins d'un an avant, permettant d'apprécier sa personnalité. Dans les affaires les plus simples, là encore si le mineur est connu de la justice, il sera possible pour le juge de

prononcer la peine en chambre du conseil, ce qui n'était pas possible avant, car le juge ne pouvait prononcer que des mesures éducatives. Le juge pourra prononcer certaines peines bien définies et limitées : travail d'intérêt général sans possibilité d'emprisonnement, confiscation, stage de citoyenneté, etc. L'enjeu est d'accélérer les procédures, afin qu'elles durent au maximum douze mois, contre 18 mois en moyenne actuellement, et souvent davantage, car les juges des enfants ont une charge de travail immense.

Parallèlement à cette réforme procédurale, des moyens nouveaux seront prévus : 70 nouveaux magistrats spécialisés sur la justice pénale des mineurs seront ainsi recrutés. Nous avons aussi commencé, sous l'autorité du secrétaire général du ministère et en liaison avec l'Inspection générale de la justice, à préparer les juridictions à l'entrée en vigueur d'une réforme qui va modifier profondément leurs pratiques. Il s'agit de les acclimater aux nouvelles procédures, comme l'audiencement partagé ou le trinôme judiciaire entre le parquet, le siège et la PJJ, destiné à faciliter les procédures. Il convient aussi de gérer la complémentarité entre les associations habilitées et le secteur public. Grâce aux mesures budgétaires nouvelles que nous avons obtenues, nous avons créé de nouveaux services d'investigation éducative pour décharger les services du secteur public. Une centaine de postes d'éducateurs seront aussi créés pour assurer la prise en charge rapide des mesures pénales qui seront prononcées et garantir la réactivité de la justice pénale.

J'en viens aux centres éducatifs fermés. Un programme de constructions est prévu dans le cadre de la loi de programmation de la justice. Des appels à projets ont été lancés. Il faut deux ou trois ans pour construire un centre : onze nouveaux centres seront ouverts en 2021, trois en 2022, et six en 2023. Des projets peuvent être retardés à cause de l'opposition des maires ou du voisinage, mais nous sommes engagés dans ce processus.

M. Thani Mohamed Soilihi. – On veut bien d'un centre éducatif fermé à Mayotte !

Mme Madeleine Mathieu. – Il y aura un centre éducatif renforcé, structure qui semble mieux correspondre aux besoins locaux.

On essaie, dans notre politique d'implantation, de répondre aux attentes des territoires, des juridictions. Les magistrats demandent à disposer d'une variété de dispositifs d'hébergement et de centres éducatifs fermés. On s'efforce aussi de tenir compte de la proximité de bassins d'activité : si l'on veut trouver des stages pour les mineurs et préparer leur réinsertion, il faut que les centres ne soient pas éloignés de tout. Le principal inconvénient des précédents centres était leur isolement. Nous avons aussi beaucoup de difficultés à recruter des éducateurs compétents en matière de protection de l'enfance ou de délinquance des mineurs. Ils ont une vie de famille et si les centres sont placés au milieu de nulle part, on manquera de candidats...

M. Philippe Bas, président. – Beaucoup de sénateurs sont issus de ces territoires isolés et sont inquiets pour leur devenir !

Mme Madeleine Mathieu. – Le ministère de la justice a fait beaucoup d'efforts en matière de délocalisation : l'agence du travail d'intérêt général va s'implanter à Tulle ; le service du casier judiciaire national est situé à Nantes, l'École nationale de la magistrature à Bordeaux, l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse à Roubaix...

Pourquoi préférer la mise à l'épreuve éducative à l'ajournement ? Pour accélérer les délais, il convient de ne pas multiplier les audiences. L'ancienne procédure d'instruction comportait systématiquement trois audiences successives : pour décider de la mise en examen, puis de la culpabilité et, enfin, prononcer la peine. Grâce à la mise à l'épreuve éducative, il sera possible de regrouper les procédures pendant la phase de mise à l'épreuve éducative – on sait bien que les adolescents commettent souvent plusieurs infractions à dates rapprochées – et les concentrer sur une seule audience, l'audience du prononcé des sanctions, dont il sera possible de fixer la date en fonction de l'urgence, du profil du jeune ou des situations.

Nous devons rechercher l'efficacité. L'important est que le mineur quitte la délinquance. Les sanctions systématiques, aveugles, sans prise en compte de la personnalité ou de l'environnement familial ou social sont vouées à l'échec pour prévenir la récidive. Ainsi les Américains, pourtant très attachés à la sanction, ont expérimenté, avec pragmatisme, dans les années 1980, en Floride et à New York, ce qu'ils appellent « la justice résolutive de problèmes » pour lutter contre le trafic de stupéfiants. Il s'agit de doter la juridiction d'un éventail d'outils de réinsertion : des aides au logement, un accompagnement en vue d'un retour à l'emploi, une offre de soins personnalisée, etc. Le magistrat utilise ces outils pour accompagner la personne poursuivie dans son cheminement vers la réinsertion et, si tout se passe bien, il n'y a pas d'emprisonnement, mais plutôt une peine alternative. Les résultats sont là, puisque la récidive a baissé de 19 %. New York a commencé à expérimenter ce système pour les mineurs. Cette expérience, dans un pays très orienté vers la répression, est très instructive.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 13 h 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mercredi 8 janvier 2020****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 17 heures.***Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet s'est réunie au Sénat le mercredi 8 janvier 2020.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie de votre présence et j'accueille avec plaisir nos collègues députés auxquels je présente tous mes meilleurs vœux pour cette nouvelle année. Le texte que nous examinons présente des enjeux importants pour les libertés – et notamment la liberté d'expression de nos concitoyens. Je vous propose de donner la parole aux rapporteurs.

Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Monsieur le président, madame la vice-présidente, mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui, en commission mixte paritaire, pour étudier les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dont je suis rapporteure et auteure.

Ce texte est le fruit d'un long travail, commencé en 2018 par une mission réalisée aux côtés de MM. Karim Amellal et Gil Taïeb, poursuivi par le dépôt, en mars 2019, d'une proposition de loi soumise pour avis au Conseil d'État. Il repose sur trois piliers, qui conditionnent l'efficacité de la lutte contre la haine sur internet : une obligation pour les grands opérateurs de plateformes en ligne concourant à la viralité des contenus rendus publics de retirer ceux qui présentent un caractère manifestement haineux dans les vingt-quatre heures suivant leur notification ; la soumission de ces opérateurs au respect d'un certain nombre d'obligations de moyens sous la régulation administrative du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ; le renforcement des prérogatives des autorités publiques pour lutter contre la duplication des contenus déjà jugés haineux par l'autorité judiciaire.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait approuvé à une très large majorité transpartisane les orientations de ce texte, après l'avoir enrichi par la création d'un délit de refus de retrait d'un contenu manifestement haineux, par diverses précisions apportées

aux obligations de moyens mises à la charge des grandes plateformes et aux sanctions qu'elles encourent de la part du CSA, et par l'aménagement de la procédure de lutte contre la duplication des contenus haineux.

Le Sénat a poursuivi ce travail, et je m'en félicite. Il résulte de ses travaux une large convergence de vues entre les deux assemblées. Ainsi, le Sénat a approuvé et complété le volet relatif à la régulation administrative des plateformes par le CSA. Le Sénat a finalement également rétabli en séance, après l'avoir supprimé en commission, l'article 6 relatif à la lutte contre les sites miroirs, dans une version compatible avec celle qui avait été retenue par l'Assemblée nationale.

Restent des désaccords plus profonds, sur deux sujets.

Le premier concerne le champ des opérateurs visés par la proposition de loi : le Sénat a choisi d'exclure les moteurs de recherche du champ de ce texte, alors que l'Assemblée nationale les avait ajoutés, sur préconisation du Conseil d'État, afin de tenir compte du rôle décisif qu'ils jouent, au même titre que les réseaux sociaux, dans l'exposition des contenus publics en ligne, et aussi pour ne pas porter atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination. De manière quelque peu incohérente, le Sénat a décidé dans le même temps de permettre au CSA d'attirer dans le champ de sa régulation tout site internet qui acquiert en France un rôle significatif, dans une rédaction dont l'imprécision soulève de sérieuses difficultés juridiques.

Cette divergence est importante ; elle n'était toutefois pas insurmontable. Nous aurions sans doute pu parvenir à un accord sur cette question.

La seconde divergence est bien plus profonde : elle porte sur le cœur de la proposition de loi, à savoir l'obligation de retrait en vingt-quatre heures des contenus manifestement haineux. Le Sénat a remplacé cette obligation par le maintien du droit actuel, légèrement aménagé – ce droit a pourtant fait la démonstration de ses insuffisances et de son inefficacité. Je regrette ce choix, que je trouve insatisfaisant et, là encore, incohérent. Le Sénat le justifie par des risques de « surcensure » et de contournement du juge que présenterait l'instauration d'une telle obligation de retrait, dont le non-respect serait sanctionné pénalement.

S'il y a un texte, pourtant, d'où l'autorité judiciaire a presque disparu, c'est bien celui qui a été voté par le Sénat, puisque le délit autonome introduit par l'Assemblée nationale pour sanctionner le refus de retrait a précisément pour objet de placer ces retraits sous l'autorité du juge, seul compétent pour apprécier les atteintes susceptibles d'être portées à la liberté d'expression.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – C'est totalement faux !

Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Comme le soulignait le Conseil d'État, qui recommandait sa création, ce délit ne ferait que « donner une portée effective aux dispositions actuelles de la directive e-commerce et de la loi pour la confiance dans l'économie numérique. (...) Il ne soulèverait pas de difficulté au regard du droit constitutionnel et des obligations conventionnelles de la France. »

La position du Sénat est d'autant moins compréhensible qu'il a introduit, dans les obligations de moyens à la charge des opérateurs de plateformes, une disposition autrement

plus attentatoire à la liberté d'expression, en exigeant non pas seulement le retrait ponctuel de tel ou tel contenu manifestement illicite, mais bien la suppression pure et simple de comptes entiers d'utilisateurs publiant des contenus haineux, sur le seul fondement du nombre de notifications dont ils seraient l'objet.

Le Sénat fait valoir également une contrariété probable du dispositif envisagé au droit européen, en se fondant sur les observations émises par la Commission européenne. Or ces observations portent, pour l'essentiel, sur le volet relatif à la régulation administrative des plateformes, et non sur l'obligation d'agir dans un délai fixé. Les remarques formulées par la Commission sur cette obligation de retrait pouvaient être prises en compte en précisant les conditions de mise en cause de la responsabilité pénale des opérateurs et en explicitant la place de l'autorité judiciaire.

En définitive, si nous en restions au texte adopté par le Sénat, les opérateurs de plateformes seraient les grands gagnants : ils pourraient continuer de s'autodéterminer librement en la matière et ne seraient soumis qu'à des obligations de moyens, sans exigence de résultat. Les victimes de contenus haineux, elles, peuvent attendre !

Les discussions constructives que j'ai engagées avec notre collègue Christophe-André Frassa, dont je salue le travail et l'esprit d'ouverture, n'ont pas permis d'aboutir à une rédaction commune sur l'article 1^{er}. Et vous comprendrez que nos dernières discussions m'aient laissée sans voix. Je le regrette, car j'avais formulé une proposition de réécriture de l'article 1^{er}, tenant compte des critiques émises par le Sénat, dont j'avais pleinement suivi les débats, et permettant de répondre aux questions de flexibilité, d'appréciation et de contextualisation. Je le regrette, aussi, car il aurait été symboliquement et politiquement important pour nos deux assemblées qu'elles parviennent à un accord sur un texte dont l'objectif est partagé sur tous les bancs. Je le regrette, enfin, car cet échec retardera encore un peu plus l'entrée en vigueur de dispositions qui sont tant attendues par de nombreuses personnes. La France, comme d'autres pays, est confrontée à la prolifération des discours de haine sur internet ; elle doit démontrer sa détermination à avancer rapidement sur ce sujet au niveau national, en attendant l'indispensable révision, au niveau européen, de la directive e-commerce.

La majorité, à l'Assemblée nationale, prendra ses responsabilités pour que ce texte soit définitivement adopté dans les meilleurs délais, rendant effective la protection que nous devons à nos concitoyens.

M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Monsieur le président, madame la vice-présidente, mes chers collègues, est-il besoin de le redire ? Tous, ici, nous partageons l'objectif poursuivi par ce texte : lutter contre la diffusion de contenus haineux et illicites sur internet. C'est sur la manière de répondre au problème, sur les solutions concrètes, que nos approches peuvent parfois diverger.

Le Sénat a donc abordé l'examen de ce texte avec un esprit ouvert et constructif – vous l'avez souligné, madame la rapporteure. En témoignent les nombreuses améliorations proposées en commission et en séance publique, émanant de presque tous les groupes politiques du Sénat. Nous avons tenté de tenir une délicate ligne de crête entre, d'une part, la protection des victimes de haine et, d'autre part, la protection de la liberté d'expression telle qu'elle est pratiquée dans notre pays. Il ne faut affaiblir ou sacrifier ni l'une, ni l'autre.

Nous avons, en premier lieu, approuvé la régulation des grandes plateformes, en précisant et en renforçant leurs obligations.

L'imposition d'obligations de moyens sous la supervision d'un régulateur armé de sanctions dissuasives est la solution la plus pertinente pour contraindre les grandes plateformes à une lutte plus efficace contre les discours de haine véhiculés sur les réseaux.

Certains grands hébergeurs, dont le modèle économique est fondé sur « l'économie de l'attention », tendent en effet à valoriser la diffusion des contenus les plus clicants, et renforcent la diffusion massive, virale, des messages de haine. Trop longtemps repoussée, leur régulation doit enfin devenir réalité.

Le Sénat a ainsi amélioré la rédaction de certaines de ces nouvelles obligations de moyens mis à la charge des plateformes : les mécanismes de notification ont été revus pour éviter les spams et les « raids numériques » contre les auteurs de contenus licites, mais polémiques ; certaines exceptions ont été aménagées pour mieux préserver les enquêtes en cours.

Le Sénat a également tenu compte des observations de la Commission européenne pour sécuriser juridiquement ce dispositif et mieux respecter le droit européen, en proportionnant les obligations à la charge des plateformes au regard du risque d'atteinte à la dignité humaine et en écartant toute obligation générale de surveillance des réseaux – il a notamment supprimé l'obligation générale faite aux plateformes d'empêcher la réapparition d'un contenu illicite, le « *notice and stay down* ».

Enfin, les moyens d'action du CSA ont été renforcés, afin notamment de lui donner accès aux algorithmes des plateformes en ligne ainsi qu'aux données sur lesquelles ils se fondent.

Le Sénat a également fait des propositions nouvelles pour mieux s'attaquer aux ressorts profonds de la haine en ligne.

Pour lutter plus efficacement contre la viralité des contenus haineux, qui est le véritable cœur du problème à traiter, le Sénat a proposé de permettre au CSA d'attirer les plateformes moins importantes, mais très virales dans le champ de sa régulation.

Il a aussi voulu encourager les plateformes, sous le contrôle du CSA, à prévoir des dispositifs techniques de désactivation rapide de certaines fonctionnalités de rediffusion massive des contenus, à se doter des moyens nécessaires au ciblage et à supprimer les faux comptes, ceux qui sont utilisés pour répandre des contenus haineux, les fameuses « fermes à trolls ».

Le Sénat est allé plus loin que l'Assemblée nationale en prévoyant de mieux associer les régies publicitaires à la lutte contre le financement de sites facilitant la diffusion en ligne des discours de haine, par un renforcement des obligations de transparence à leur charge.

Il a en outre souhaité, comme le recommandait la commission d'enquête du Sénat sur la souveraineté numérique, approfondir l'obligation de portabilité, en complétant la boîte à outils du régulateur des plateformes. La possibilité d'encourager l'interopérabilité permettrait ainsi aux victimes de haine de se « réfugier » sur d'autres plateformes dotées de politiques de

modération différentes, tout en pouvant continuer à échanger avec les contacts qu'elles avaient noués jusqu'ici.

Notre principale divergence – vous l'avez souligné, madame la rapporteure – reste la suppression, à l'article 1^{er}, du délit de « non-retrait » en vingt-quatre heures de contenus haineux, dispositif pénal que nous jugeons juridiquement inabouti, contraire au droit européen et déséquilibré au détriment de la conception française de la liberté d'expression.

L'article 1^{er} de la proposition de loi encouragerait mécaniquement les plateformes à retirer, par excès de prudence, des contenus pourtant licites, créant un risque de « surblocage » par précaution.

De très nombreux acteurs de la société civile – je ne citerai que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), le Conseil national du numérique, l'ordre des avocats, le rapporteur spécial de l'ONU, et même l'Inter-LGBT – ont demandé sa suppression pure et simple, nous alertant sur les effets pervers à redouter d'une telle mesure : la multiplication du recours à des filtres automatisés ; l'instrumentalisation des signalements par des groupes organisés de pression ou d'influence, ce que l'on nomme « raids numériques » contre des contenus licites mais polémiques ; l'impossibilité de prioriser, dans un délai couperet uniforme de vingt-quatre heures, les contenus les plus nocifs qui ont un caractère d'évidence ; le contournement du juge et l'abandon de la police de la liberté d'expression sur internet aux grandes plateformes étrangères.

Ce dispositif pénal pose par ailleurs des problèmes d'imputabilité et d'intentionnalité inhérents à ce que certains magistrats ont nommé un « droit pénal purement expressif » – c'est-à-dire un droit de pur affichage, inapplicable en pratique. Un problème d'imputabilité concrète d'abord : s'agissant des personnes physiques – qui, du modérateur sous-traitant indien ou du dirigeant américain, sera poursuivi ? – et, surtout, des personnes morales – comment rechercher la responsabilité pénale des organes dirigeants des hébergeurs concernés, domiciliés à l'étranger, et dont il faut démontrer la complicité ? Un second problème de caractérisation de l'intentionnalité ensuite : le simple non-retrait suffira-t-il, ou sera-t-il nécessaire pour l'autorité de poursuite de caractériser une absence de diligences normales de l'opérateur ?

Concernant la contrariété probable entre le texte et le droit européen, selon la Commission européenne, le texte viole plusieurs principes majeurs du droit de l'Union européenne : principe du « pays d'origine » ; responsabilité atténuée des hébergeurs ; interdiction d'instaurer une surveillance généralisée des réseaux. Rappelant l'existence de plusieurs initiatives législatives européennes en cours, la Commission a invité formellement la France à surseoir à l'adoption de ce texte.

Même s'il n'a pas été possible de trouver d'accord sur ce point précis, d'autres améliorations ont été proposées par le Sénat concernant les notifications de contenus haineux.

Nous avons prévu la simplification des notifications de contenus illicites, rendue conforme au droit européen ; la conservation des contenus en vue d'enquêtes judiciaires, assortie d'un contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour les données très sensibles ; l'ajout des injures publiques à caractère discriminatoire et du négationnisme aux contenus devant faire l'objet d'un dispositif technique de notification spécifique mis en place par les hébergeurs ; la reconnaissance de l'action des associations de protection de l'enfance.

Enfin, tout en refusant d'en faire un délai couperet et un délit pénalement sanctionné, donc une obligation de résultat, le Sénat a réaffirmé en séance que le délai de vingt-quatre heures pour le retrait d'un contenu manifestement haineux devrait être un objectif pour les grandes plateformes, donc une obligation de moyens, le régulateur, en l'occurrence le CSA, devant s'assurer qu'elles mettent en œuvre les moyens humains et techniques nécessaires pour pouvoir l'atteindre.

Malgré cette précision, je crains néanmoins que nous ne puissions, en ce début de soirée, parvenir à rapprocher suffisamment nos positions sur l'article 1^{er}...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Madame la rapporteure, monsieur le rapporteur, je ne crois pas me tromper dans l'interprétation de vos propos en disant que la distance séparant nos positions respectives reste, malgré tous vos efforts, assez importante.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Christophe-André Frassa a eu raison de le rappeler, nous constatons tous que le phénomène des contenus haineux sur internet est un problème grave, et nous devons trouver un moyen de l'éradiquer. Notre groupe a donc travaillé de la manière la plus constructive possible.

Nous avons été très vigilants sur quatre points en particulier : le sort de la presse en ligne, d'abord. Nous avons eu, en séance publique, un curieux débat sur un amendement que nous avons proposé pour préciser que ce texte s'appliquait sans préjudice de la loi du 29 juillet 1881 ; la garde des Sceaux nous a répondu qu'il était impossible de faire le départ entre les contenus diffusés sur internet et l'expression en ligne de la presse, ce qui n'a pas laissé de nous inquiéter. Aucun propos rassurant n'a été tenu sur ce point, ni par le Gouvernement ni par la rapporteure de l'Assemblée nationale.

Concernant le délai de vingt-quatre heures, la rapidité est certes absolument indispensable ; nous devons pourtant trouver la meilleure façon de résoudre la tension entre le respect de la liberté d'expression et les nécessités de la lutte contre un comportement délictueux. Vous avez prétendu tout à l'heure que ce délai, tel que vous le proposez, s'appliquait sous le contrôle du juge ; ce n'est pas exact, Madame la rapporteure : le juge intervient éventuellement et *a posteriori*. Le groupe socialiste avait proposé, sans convaincre le Sénat, une solution qui permettait de concilier l'immédiateté du retrait, d'une part, et le contrôle du juge *via* la validation ou non par le juge des référés, en cas de contestation, du retrait rendu provisoire, d'autre part. Seul le juge judiciaire a compétence pour porter atteinte à la liberté d'expression.

Je mentionnerai par ailleurs la réintroduction des moteurs de recherche dans le champ des opérateurs supervisés par le CSA, qui nous semble très importante.

S'agissant enfin de la transparence des algorithmes – ce point a été retenu par le Sénat, mais je ne sais quel sera son sort à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture –, tout contrôle nécessite que nous connaissions les outils qui ont présidé aux différents retraits.

Nous avons fait des propositions constructives. Qui sait ? Peut-être trouveront-elles à prospérer. Nous sommes à disposition pour offrir nos rédactions et nos propositions ; nous sommes d'accord sur l'objectif, mais nous pensons qu'il faut toujours être très vigilant là où il s'agit d'encadrer la limitation par une autorité de la liberté d'expression.

Mme Caroline Abadie, députée. – Je regrette un rendez-vous manqué sur ce texte que ma collègue porte depuis plus de deux ans. Je sais tout le travail accompli au Sénat. À l'Assemblée nationale, ce texte a été salué sur tous les bancs, certes pas de façon unanime – mais 434 voix, ce n'est pas rien !

Je salue plusieurs avancées du Sénat : moi-même très attachée à cet observatoire de la haine, j'ai vu d'un très bon œil les modifications adoptées par le Sénat sur le rattachement de cet observatoire au CSA. Quant à l'échelle des sanctions administratives, elle a été rendue plus claire, avec l'ajout fondamental d'une sanction pour les plateformes qui n'auraient pas de chiffre d'affaires. Je mentionnerai un autre ajout, qui consiste à lutter contre la publicité sur les sites qui véhiculent la haine. Nous n'étions pas parvenus à avancer sur ce point ; la solution proposée par le Sénat est contraignante et équilibrée – elle n'est pas du tout liberticide pour les annonceurs.

Le point bloquant, bien sûr, c'est le délit. A pourtant été proposé, pendant la préparation de cette CMP, un double compromis : supprimer la peine de prison et ajouter des éléments de flexibilité à l'appréciation des juges en cas de non-retrait sous vingt-quatre heures, par les plateformes, de contenus manifestement illicites. Nous étions même prêts à travailler sur la suppression de comptes d'utilisateurs voulue par le Sénat.

Des regrets, donc, dont le plus vif est sans doute le suivant : le point de vue des victimes m'a semblé insuffisamment mis en avant lors de vos débats. Nous avons rencontré de nombreuses associations qui œuvrent aux côtés des victimes de discriminations. Ces associations voient passer chaque jour plus de 10 000 insultes racistes, sexistes, homophobes, sur les pages de ces plateformes. Eu égard à un tel volume, il n'est absolument pas possible de prévoir la saisine automatique du juge.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Ce n'est pas ce que nous proposons.

Mme Caroline Abadie, députée. – S'agissant de la presse en ligne, il est possible de faire la distinction entre le site d'un journal et la page Facebook du même journal.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Ce n'est pas ce qu'a dit la garde des Sceaux.

Mme Caroline Abadie, députée. – Rien dans le texte ne vise le site d'un journal. J'ajoute que dans la proposition de rédaction que Mme Laetitia Avia a fait passer au rapporteur Christophe-André Frassa figurait un élément de flexibilité en fonction de la nature des contenus.

J'ai donc peur, mes chers collègues sénateurs, que vous n'ayez raté ce rendez-vous ; si nous suivions vos positions, nous en arriverions à exonérer Facebook ou Twitter de toute responsabilité à l'égard des victimes de ces propos haineux, des minorités notamment, qui, aujourd'hui, s'autocensurent de peur d'exposer leur vie.

Le texte prévoyait énormément de garanties pour éviter la « surcensure », que vous appelez « surblocage » : tout était fait pour l'éviter. D'ailleurs, les plateformes exercent déjà une certaine censure, *via* leurs conditions d'utilisation notamment. Je citerai certaines de ces garanties : la formalisation de la notification, l'instauration de procédures d'information et de recours, la possibilité pour le CSA de sanctionner la « surcensure ».

M. David Assouline, sénateur. – J’espère que vous pourrez, en nouvelle lecture, bouger un peu. Ne vous méprenez pas : nous ne voulons pas de rendez-vous manqué – le sujet est très grave et important. Mais en voulant être efficace sur les sujets nouveaux, comme la lutte contre le terrorisme, il arrive qu’on mette en danger l’État de droit et la démocratie : c’est à chaque fois un exercice périlleux.

La question à laquelle vous ne répondez pas, et qui nous interpelle, c’est celle du rapport de force avec ces plateformes si peu regardantes sur les valeurs et la morale, mais aussi sur le droit d’auteur. Nous avons voté récemment, à l’unanimité, ma proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, qui permet de rémunérer les éditeurs et les agences de presse.

La souveraineté des États est menacée par ces plateformes, et vous leur donnez un pouvoir régalien, celui d’exercer la censure, en prétendant les responsabiliser. Vous donnez à ces plateformes l’obligation, donc le pouvoir, d’intervenir beaucoup plus largement qu’elles ne le font déjà aujourd’hui. Leur filet de censure va devenir beaucoup plus large, et nous ne connaissons pas leurs algorithmes. À l’heure où je vous parle, je ne sais pas pourquoi ma page personnelle Facebook a été suspendue depuis une semaine, mon dernier post ayant été pour me féliciter de la libération d’un jeune ami algérien. Un tableau de Delacroix où un sein apparaît peut donner – et même a donné – lieu à suspension. Si 2 000 personnes vont sur Twitter dire que j’ai insulté telle ou telle communauté, la prudence pour la plateforme sera de supprimer mon post. En matière d’appréciation subjective, il vaut mieux que ce soit un juge qui décide.

Il est dommage que vous balayiez d’un revers de main le compromis proposé par Mme Marie-Pierre de la Gontrie pour faire intervenir le juge. Le retrait est provisoire, mais il y a retrait, donc immédiateté de la riposte, sans automaticité : notre amendement prévoyait que, en cas de contestation du retrait, c’est le juge qui prend la décision. Même symboliquement, on donne la main au juge, qui prononce la sanction. Les représentants des avocats, attentifs aux droits, le demandaient. J’espère que des consensus pourront naître. Lorsqu’il s’agit des libertés, nous devons être unis.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur. – Face à un problème dont personne ne conteste l’acuité, je ne peux pas m’associer à la position de l’Assemblée nationale. Sur la régulation, nous sommes d’accord. Le cœur du problème, c’est surtout l’article 1^{er}, c’est l’irruption du droit pénal en cette matière. Ma crainte est que vous annonciez triomphalement qu’une solution a été trouvée pour les victimes et que le résultat ne soit pour elles, en pratique, qu’une déception cinglante. À supposer même que vous franchissiez l’obstacle du Conseil constitutionnel, qui espérons-le, émettra de nombreuses réserves, l’article 1^{er} sera vidé de son sens car je ne vois pas comment vous franchirez celui de l’inconventionnalité. Si par extraordinaire vous arrivez à franchir ces deux barrières, sur la définition du délit, comme vous serez face à des personnes morales, la combinaison entre le texte et les règles de responsabilité morale et d’intentionnalité rendra l’article inapplicable. Je regrette sincèrement que vous ne vous soyez pas donné le temps de la réflexion sur ce sujet.

M. Guillaume Vuilletet, député. – L’intérêt de nos échanges est de se projeter dans les futurs débats en nouvelle lecture. À défaut de consensus final, nous espérons un rapprochement des points de vue. Les plateformes risquent de « surcensurer » et de formater leurs algorithmes. Certains éléments peuvent être précisés comme la sanction des « surcensures ». Vous pensiez que l’article 57 du projet de loi de finances serait forcément censuré par le Conseil constitutionnel ; or cela n’a pas été le cas sur l’essentiel...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Il y a eu quatre pages de réserves !

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Nous déplorons ce rendez-vous manqué, mais tout le travail des rapporteurs n’aura pas été inutile. M. David Assouline donnait l’exemple du blocage de son compte personnel alors que la loi n’a pas encore été votée ; c’est la preuve que nous avons besoin d’une sanction – probablement au titre d’un délit –, sans quoi ces dispositions, pourtant nécessaires, ne pourront être efficaces.

En France, nous avons une acception assez équilibrée de la liberté d’expression, contrairement aux États-Unis, pour lesquels la liberté d’expression est le principe, mais sans excès : la liberté des uns s’arrête là où commence celle des autres.

Je suis optimiste quant à un accord entre nos deux assemblées, car nous partageons la même conviction qu’il faut arrêter et sanctionner ces excès sur internet le plus tôt possible, alors que le réseau évolue rapidement. Ne ratons pas le coche en nouvelle lecture, et trouvons des sanctions suffisamment dissuasives.

M. Frédéric Reiss, député. – L’opposition à l’Assemblée nationale a contribué à l’élaboration du texte, dans un esprit constructif, mais nos positions divergent. La rédaction de l’article 1^{er} qui vise à rétablir une sanction pénale, même sous conditions, ne fera pas consensus. Avançons sur ce sujet. Entretemps, la Commission européenne a émis des observations. Trouvons une solution extrajudiciaire, transparente et impartiale. Nous sommes très attachés à la liberté d’expression.

Mme Laetitia Avia, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Votre proposition, Madame de la Gontrie, doit tenir compte de ce que, par exemple, Youtube supprime trois millions de contenus par mois. Si l’on saisit automatiquement le juge, il croulera sous les demandes. Mieux vaut considérer que cela relève de l’article 835 du code de procédure civile, qui lui permet de réinstaurer une publication supprimée.

J’entends la volonté de convergence autour de cette table. Toutes vos observations ont été entendues, et nous voulons partir du travail du Sénat pour aboutir à un texte le plus efficace possible. Nous faisons cela pour les victimes, en conscience, et non pour nous-mêmes.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie de votre état d’esprit très constructif. Même s’il n’y a pas d’accord, ce n’est pas faute de l’avoir souhaité. Je pense, à vous entendre tous, que si nous étions restés dans le cadre de la navette parlementaire de droit commun, avec deux lectures dans chaque chambre, prévue par notre Constitution, nous y serions parvenus. La négociation en dernière minute d’un compromis en commission mixte paritaire nous a privés d’une chance d’aboutir : le souci d’aller vite a contraint les débats sur ce sujet complexe.

Même si nous n’avons pas la même appréciation de la combinaison des principes à opérer pour trouver un équilibre, nous sommes d’accord sur la protection nécessaire des victimes et sur la préservation de la liberté d’expression. Nous divergions sur la solution, mais j’ai senti beaucoup de bonne volonté de part et d’autre.

En conclusion de nos débats, je suis au regret de constater le désaccord de notre commission mixte paritaire, mais serais heureux que le travail du Sénat soit utile en vue de la nouvelle lecture.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

La réunion est close à 17 h 55.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 20 JANVIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 22 janvier 2020

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 9 h 30 :

- Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique.

à 11 heures :

- Audition de M. Philippe Mauguin, président-directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 22 janvier 2020

à 9 h 30

Salle René Monory

à 9 h 30 :

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 732 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica relatif aux services aériens et de l'accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mozambique (M. Michel Boutant, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 733 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Angola relatif aux services aériens (M. Gilbert Bouchet, rapporteur).

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 222 (2019-2020) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française, la région flamande et la région wallonne relative à l'aménagement de la Lys mitoyenne entre Deûlémont en France et Menin en Belgique ;

. projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux membres de la famille des agents des représentations

diplomatiques ou des postes consulaires et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'emploi des personnes à charge des agents officiels (sous réserve de son dépôt).

à 9 h 45 :

- Audition du général d'armée (2S) Didier Castres ancien sous-chef opérations à l'état-major des armées, sur « le bilan et les perspectives de l'opération Barkhane ».

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 22 janvier 2020

à 9 h 45

Salle Clemenceau

- Compte-rendu de la réunion du bureau de la commission.

- Table ronde, ouverte au public et à la presse, relative à l'exposition du quotidien aux perturbateurs endocriniens (captation vidéo), autour de :

. M. Philippe Bodenez, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses, Direction générale de la prévention des risques, Ministère de la Transition écologique et solidaire ;

. M. Mathieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ;

. M. Thierry Bonnefoy, administrateur, et Mme Emmanuelle Buffet, responsable des affaires réglementaires, Fédération des fabricants d'emballages plastiques (Elipso) ;

. M. Patrick O'Quin, président, et Mme Anne Dux, directrice des affaires scientifiques et parlementaires, Fédération des entreprises de beauté (Febea) ;

. M. André Cicoella, président, Réseau environnement santé (RES) ;

. Mme Natacha Cingotti, responsable santé produits chimiques, Health and Environnement Alliance (HEAL).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 22 janvier 2020

à 10 heures

Salle n° 245

- Désignation des membres de la mission d'information sur les modalités de restitution des œuvres d'art.

- Audition du général Jean-Louis Georgelin, président de l'Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, et de M. Philippe Jost, directeur général délégué de l'Établissement public (captation vidéo).

Commission des finances

Mercredi 22 janvier 2020

à 10 heures

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Vincent Delahaye, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 15 avril 1999 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Botswana en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

- Communication de M. Vincent Éblé, président, sur :
- . le compte rendu de la réunion du bureau de la commission du 15 janvier 2020 ;
- . le programme de contrôle des rapporteurs spéciaux pour 2020.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 22 janvier 2020

à 11 heures

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet.

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution n° 249 (2019-2020) à la création d'une commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols, présentée par Mme Gisèle Jourda, MM. Joël Bigot, Roland Courteau, Patrick Kanner et les membres du groupe socialiste et républicain.

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution n° 182 (2018-2019) tendant à la création d'une commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues.

- Examen du rapport de M. François Bonhomme et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 687 (2018-2019) relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale, présentée par M. Emmanuel Capus et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au Lundi 20 janvier 2020 à 12 heures

à 18 h 30

Salle n° 216

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Christophe-André Frassa et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 2534 (AN, XV^e leg.) visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (sous réserve de sa transmission).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au Mercredi 22 janvier 2020 à 17 h 30

Commission des affaires européennes

Mercredi 22 janvier 2020

à 13 h 30

Salle A120

- Cadre financier pluriannuel : proposition de résolution européenne de MM. Jean Bizet et Simon Sutour.

Jeudi 23 janvier 2020

à 8 h 45

Salle A120

- Audition de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat.

Commission d'enquête afin d'évaluer l'intervention des services de l'état dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen

Mardi 21 janvier 2020

à 10 heures

Salle n° 245

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. les professeurs André Picot, président de l'association Toxicologie Chimie, Patrick Lagadec, directeur de recherche honoraire à l'École polytechnique et Jean François Narbonne, professeur honoraire de toxicologie.

Jeudi 23 janvier 2020

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Alain Thirion, préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre

Mardi 21 janvier 2020

à 15 heures

Salle n° 216

à 15 heures :

- Audition de M. Hugo Micheron, docteur en sciences politiques, chercheur à l'École normale supérieure.

à 16 heures :

- Audition de Mme Florence Bergeaud-Blackler, anthropologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique.

à 17 heures :

- Échange de vues avec MM. Eric Diard et Eric Poulliat, députés.

Jeudi 23 janvier 2020

à 11 heures

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de Mme Zineb EL Rhazaoui, journaliste et essayiste.

Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la bioéthique

Mardi 21 janvier 2020

à 8 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte n° 238 (2019-2020) de la commission sur le projet de loi n° 63 (2019-2020) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la bioéthique.

4112

à 13 h 30

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 238 (2019-2020) de la commission sur le projet de loi n° 63 (2019-2020) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la bioéthique.

à la suspension du soir

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 238 (2019-2020) de la commission sur le projet de loi n° 63 (2019-2020) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la bioéthique.

Mercredi 22 janvier 2020

à 8 h 30

Salle n° 216

<p>- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 238 (2019-2020) de la commission sur le projet de loi n° 63 (2019-2020) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la bioéthique.</p>
