

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

– Suite de l'examen des articles du projet de loi pour un
État au service d'une société de confiance (n° 424)
(*M. Stanislas Guerini, rapporteur*)..... 2

Mardi

16 janvier 2018

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
Mme Sophie Errante,
Présidente**



La réunion commence à vingt et une heures trente-cinq.

La commission spéciale poursuit l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (n° 424) (M. Stanislas Guerini, rapporteur).

Mme la présidente Sophie Errante. Mes chers collègues, avant que nous ne reprenions l'examen des articles du projet de loi, je vous indique que nous avons étudié 363 amendements et que nous devons encore en appeler 401.

Article 17 (Art. L. 243-6-7 [nouveau] du code du travail) : *Création d'un médiateur en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales*

La commission est saisie de l'amendement CS887 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CS887.

Elle examine ensuite l'amendement CS785 de Mme Jeanine Dubié.

Mme Jeanine Dubié. Lors de son audition par la commission spéciale, mercredi dernier, le défenseur des droits s'est félicité de la mise en place d'un médiateur au sein de chacun des organismes de recouvrement du régime général de sécurité sociale, mais il a regretté que cette médiation ne soit pas ouverte en cas de procédure contentieuse ou de contrôle en cours. L'amendement vise à supprimer les alinéas 7 et 8 afin de permettre que des personnes ayant saisi les juridictions à titre conservatoire puissent bénéficier d'une médiation.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La suppression pure et simple des alinéas 7 et 8, qui prévoient l'incompatibilité de la médiation avec les procédures de contrôle, de transaction, de contentieux et de rescrit, me semble excessive.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable. Il convient que l'utilisateur choisisse entre le recours contentieux et la médiation. Il ne nous semble pas opportun que ces deux procédures puissent être utilisées simultanément.

Nous serons en revanche favorables aux amendements qui visent à suspendre le recours contentieux pour que le médiateur soit saisi.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CS812 de M. Laurent Saint-Martin, et CS464 Mme Laure de La Raudière.

Mme Stéphanie Kerbarh. L'amendement CS812 vise à suspendre les délais de recours en cas d'engagement d'une procédure de médiation au sein des organismes de recouvrement du régime général de sécurité sociale. Il s'agit de rendre la médiation plus attractive, car nous savons qu'elle permet de résoudre 90 % des litiges.

Les délais relatifs aux recours précontentieux et contentieux seraient suspendus, ainsi que les délais de prescription en matière de recouvrement en faveur de l'administration. Ce dispositif, déjà en vigueur dans le droit commun, s'appliquerait au médiateur au sein des URSSAF.

Les arguments qui pourraient nous être opposés s'agissant des risques de recours abusifs à la médiation ne sont pas fondés, car la suspension est prévue pour une période précise : si la médiation n'aboutit pas, la procédure se poursuit.

Mme Laure de La Raudière. Mon amendement a le même objet que celui que vient de défendre ma collègue et sur lequel je m'interroge toutefois : concerne-t-il bien tous les recours pouvant être exercés à l'encontre de décisions faisant l'objet de la saisine du médiateur concerné ?

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'amendement CS812, et je rassure Laure de La Raudière : la rédaction de cet amendement est plus précise que celle du CS464, et elle vise bien à suspendre l'ensemble des délais de recours contentieux. L'amendement défendu par Mme Kerbarh permet de plus à l'administration de recouvrer des créances liées au contentieux en cours, ce qui permettra d'éviter les usages dilatoires de la médiation. En ce sens, il est particulièrement équilibré.

M. le secrétaire d'État. Pour les mêmes raisons, le Gouvernement est favorable à l'amendement CS812.

L'amendement CS464 est retiré.

La commission adopte l'amendement CS812.

Elle en vient à l'amendement CS829 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Stéphanie Kerbarh. Cet amendement permet de garantir une éthique dans la conduite de la mission du médiateur, alors même que ce dernier est désigné par le directeur de l'organisme de recouvrement et placé auprès de lui.

Des précisions devront être apportées par décret s'agissant des garanties encadrant l'exercice de la médiation, notamment en matière de formation préalable, de compétences requises, d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité dans le traitement des réclamations et la formulation des recommandations.

M. le rapporteur. Sur le fond, je suis très favorable aux objectifs de l'amendement qui vise à encadrer l'activité et le fonctionnement du médiateur, mais nous avons un problème sur la forme, sachant il n'est pas prévu de publier un décret pour mettre en place le médiateur. En conséquence, je propose que vous retiriez l'amendement et que nous procédions à un travail de réécriture afin d'insérer directement dans la loi les garanties évoquées.

M. le secrétaire d'État. Je demande également le retrait de l'amendement pour que le travail dont parle le rapporteur puisse se faire. Cet échange pourrait aboutir soit au dépôt d'un nouvel amendement d'ici à la séance publique, soit à la rédaction d'un décret en Conseil d'État.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 17 modifié.

Après l'article 17

La commission est saisie de l'amendement CS658 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Stéphanie Kerbarh. Il vise à inscrire dans la loi la fonction de médiateur de la mutualité sociale agricole (MSA), qui existe depuis 1999. Le médiateur de la MSA est chargé de traiter les litiges avec les assurés, dès lors que ces litiges n'auraient pas été résolus par un recours amiable auprès de leur caisse d'affiliation.

Si ce médiateur existe bel et bien, son inscription dans la loi permettrait de conforter sa position et de pérenniser son existence. Le législateur affirmerait que la médiation devient la norme dans les relations entre administration et usagers.

M. le rapporteur. Comme pour l'amendement précédent, je suis très favorable sur le fond – je précise que la MSA est demandeuse, et que, pour ma part, je souhaite que la médiation se mette partout en place. En revanche, s'agissant de la forme, on m'indique que l'amendement risque de tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution. Je suggère en conséquence de le retirer à ce stade, et d'en discuter avec le Gouvernement qui pourrait le reprendre à son compte.

M. le secrétaire d'État. Je demande le retrait de l'amendement. Notre position comporte peut-être une nuance par rapport à celle du rapporteur, car nous nous interrogeons sur l'opportunité de donner une base légale à l'existence du médiateur dès maintenant. N'est-il pas préférable de poursuivre l'expérimentation afin d'approfondir l'expertise en cours ? J'espère que nos échanges nous permettront d'avancer sur ce sujet.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CS346 de M. Guy Bricout.

M. Guy Bricout. Il vise à compléter le deuxième alinéa de l'article L. 1331- 1 du code de la sécurité sociale par les mots : « et contresigné par le directeur de l'organisme ». Maints chefs d'entreprise ignorent, parfois en toute bonne foi, que leurs pratiques relèvent du travail dissimulé. Il convient donc de leur accorder certaines garanties procédurales évidentes.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Votre intention est bonne. En proposant un contreseing qui permet d'accroître la collégialité de la décision, votre intention est bonne, mais la décision peut d'ores et déjà faire l'objet d'un recours hiérarchique auprès du directeur visé dans l'amendement. Vous risquez de créer une obligation qui se transformera en une opération formelle : le directeur de l'URSSAF signera, à la chaîne, des décisions classées dans un parapheur.

M. le secrétaire d'État. Si l'amendement n'est pas retiré, le Gouvernement y sera défavorable. Je complète le propos du rapporteur en précisant que le texte que vous mentionnez, en ouvrant la possibilité d'opérer des saisies conservatoires, vise à sécuriser le recouvrement des cotisations dues par les fraudeurs qui organisent leur insolvabilité. Il resterait sans effet sur les cotisants de bonne foi que l'amendement semble défendre, mais qui, de fait, ne sont pas en situation de se voir appliquer des mesures de saisies dès lors qu'ils n'ont pas contrevenu gravement à la loi.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CS321 de M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. Il s'agit de donner aux URSSAF la possibilité de moduler, dans certains cas bien identifiés et sous certaines conditions, les sanctions prévues en matière de travail dissimulé.

Lorsque le redressement concerne la requalification d'une situation de travail indépendant en travail salarié, et dès lors que toutes les cotisations et contributions sociales dont est redevable le travailleur indépendant ont été versées au régime, l'URSSAF n'appliquerait pas l'annulation rétroactive sur cinq ans des réductions ou exonérations de cotisations dont l'employeur a bénéficié pour ses propres salariés, sauf intention frauduleuse manifeste ou récidive.

M. le rapporteur. Je comprends l'intention, mais le dispositif va trop loin. Nous devons nous montrer extrêmement prudents en matière de travail dissimulé et préserver des équilibres. Ce texte ne doit en aucun cas marquer le moindre recul dans la lutte engagée dans ce domaine.

Il est vrai que des sanctions parfois excessives peuvent être prononcées, mais votre solution l'est aussi, car elle reviendrait à ne plus appliquer aucune des sanctions prévues.

Peut-être cet amendement pourrait-il être retravaillé d'ici à la séance publique ? En l'état, j'y suis, en tout cas, défavorable.

M. le secrétaire d'État. Je demande le retrait de l'amendement. À défaut, mon avis serait défavorable. Monsieur le député, votre solution est trop radicale : en voulant mettre fin à la disproportion de certaines sanctions, vous les supprimez totalement. Une telle disposition risquerait de laisser croire que le droit à l'erreur vaut autorisation de triche ou de fraude. Nous tenons à préserver un équilibre sur ce sujet.

L'amendement est retiré.

La commission passe à l'amendement CS332 de M. Guy Bricout.

M. Guy Bricout. Je propose qu'en cas de litige portant sur des cotisations de sécurité sociale, des majorations de retard, ou encore sur la contribution sociale généralisée, le cotisant soit invité à se faire entendre, s'il en émet le souhait, devant la commission de recours amiable (CRA), suivant des modalités fixées par décret.

Une telle solution permettrait de revaloriser le rôle de ces commissions, et de renforcer la procédure contradictoire. Dès lors que le dossier serait bien expliqué et débattu, on aboutirait à une solution rapide évitant aux URSSAF des procédures longues et inutiles.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je rappelle que préalablement à tout contentieux devant les tribunaux des affaires de sécurité sociale, le cotisant doit saisir la commission de recours amiable dont les missions sont prévues par voie réglementaire, ce qui pose des problèmes formels s'agissant de l'amendement.

Sur le fond, la saisine constitue un recours administratif préalable obligatoire et non un pré-procès qui allongerait une procédure déjà parfois trop longue. Nous ne devons pas

transformer ce dispositif de filtrage en un premier prétoire – d’autant que nous n’aurions pas la garantie que l’audition du cotisant par la commission ne modifierait pas la nature des décisions.

M. le secrétaire d’État. Même avis. Une disposition identique a été rejetée lors de l’examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il y a quelques semaines, en particulier parce qu’elle méconnaissait le rôle des CRA qui ne constituent pas des juridictions, mais des instances de recours administratifs. Comme le soulignait la Cour des comptes dans l’un de ces rapports annuels, l’intervention orale de la personne concernée devant ces commissions aurait pu modifier la nature ces dernières.

La commission rejette l’amendement.

Elle examine l’amendement CS333 de M. Guy Bricout.

M. Guy Bricout. En cas de litige portant sur des cotisations de sécurité sociale, des majorations de retard, ou encore sur la contribution sociale généralisée, la commission de recours amiable a la faculté de faire appel, afin de l’éclairer dans ses décisions, à des personnes extérieures choisies pour leurs compétences dans le domaine concerné.

Il est nécessaire que le citoyen ait confiance dans ses administrations en cas de contrôle. Il convient donc que la procédure contradictoire et le dialogue soient améliorés. Il apparaît nécessaire d’introduire au sein des commissions de recours amiables, des personnes qualifiées eu égard à leur connaissance de la matière : experts-comptables, avocats spécialisés en droit de la sécurité sociale...

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je rappelle que la commission peut d’ores et déjà s’appuyer sur les services de l’URSSAF. De plus, l’ensemble des éléments transmis par le cotisant, y compris des éléments d’expertise juridique, sont examinés par la CRA.

M. le secrétaire d’État. Même avis.

La commission rejette l’amendement.

Elle en vient à l’amendement CS338 du même auteur.

M. Guy Bricout. Il vise à assurer une transparence en faveur du cotisant qui a le droit de connaître le motif des décisions de refus le concernant.

M. le rapporteur. L’amendement est satisfait. La motivation des sanctions administratives est déjà prévue par voie réglementaire.

S’agissant par exemple des URSSAF, le décret du 8 juillet 2016 dit « droits des cotisants » prévoit que la lettre d’observations qui précède le redressement contient « les considérations de droit et de fait qui constituent leur fondement, et, le cas échéant, l’indication du montant des assiettes correspondant, ainsi que pour les cotisations ou contributions sociales l’indication du mode de calcul et du montant des redressements et des éventuelles majorations et pénalités ».

M. le secrétaire d’État. L’amendement est satisfait par les textes réglementaires relatifs au fonctionnement des CRA. Nous demandons son retrait.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements CS316 et CS317 de M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. L'amendement CS316 vise à supprimer l'article L. 243-6-5 du code de la sécurité sociale qui formalise juridiquement le dispositif de transaction entre les organismes de recouvrement et les entreprises cotisantes, prévu dans le cadre de procédures de contrôle et de recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Cette mesure allant l'encontre de la volonté de simplification du Gouvernement, est de nature à complexifier plutôt qu'à sécuriser les relations entre les URSSAF et les entreprises.

L'amendement CS317 est un amendement de repli qui propose de revisiter le dispositif de la transaction URSSAF.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement CS316. La seule suppression de l'article L. 243-6-5 du code de la sécurité sociale ne permet pas juridiquement à une URSSAF à procéder à la transaction sans procédure particulière. Il serait de toute façon inopportun qu'elle ne soit plus encadrée, car il est évident que les cotisations et contributions sociales occupent une place particulière due à la fois aux prestations qu'elles financent et à l'égalité des entreprises devant les charges publiques. La transaction ne peut avoir lieu dans les conditions de droit commun ; elle doit demeurer très encadrée.

Je suis également défavorable à l'amendement CS317. Je ne peux adhérer à la démarche consistant à élargir à l'excès le champ de la transaction – les cotisations et contributions légalement prévues sont dues par l'entreprise, et il ne serait pas bienvenu de laisser une URSSAF revenir sur ce point à partir de critères peu clairs. Je n'adhère pas davantage à la démarche consistant à confier le contrôle de ces décisions à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale : l'ACOSS est une « tête de réseau », mais il revient à l'État d'assurer la tutelle d'une mission « régaliennne » ainsi que le contrôle de légalité des décisions.

M. le secrétaire d'État. Je suis défavorable à la suppression de l'encadrement des transactions proposé par le premier amendement. Je partage aussi l'avis du rapporteur sur l'amendement de repli, et j'ajoute que l'ACOSS étant la caisse nationale des URSSAF, elle serait juge et partie si on lui confiait le soin d'encadrer les transactions.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle est saisie de l'amendement CS339 de M. Guy Bricout.

M. Guy Bricout. Il vise à prévoir qu'en cas de difficultés rencontrées au cours de la vérification, le cotisant a la faculté de s'adresser « à l'interlocuteur désigné par le directeur de l'organisme ». Aujourd'hui, en cas de contrôle, le cotisant ne peut s'adresser qu'à l'inspecteur chargé de la vérification. Certes, une procédure contradictoire a été prévue, mais devant le même inspecteur, qui changera donc rarement d'avis. Il serait judicieux d'améliorer le dialogue en faisant intervenir une tierce personne.

M. le rapporteur. Avis défavorable. « En cas de difficultés », le cotisant peut présenter un recours hiérarchique, et bénéficier, si cette étape n'a pas été fructueuse, d'un

dispositif de médiation avant un accès éventuel à la CRA. Sur le plan opérationnel, je vois mal comment on pourrait fonctionner avec un contrôleur et son « double ».

M. le secrétaire d'État. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Elle passe à l'amendement CS334 du même auteur.

M. Guy Bricout. Il faut prévoir que, lorsque le contrôle est effectué au sein de l'entreprise, les documents ou supports d'information ne peuvent être emportés par l'inspecteur qu'après autorisation du cotisant.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de légiférer sur ce sujet qui est sans doute de nature réglementaire.

Les documents ne doivent évidemment être emportés qu'avec le consentement du cotisant. Dans la pratique, les contrôleurs photocopient les documents qui les intéressent afin de pouvoir les traiter efficacement. Si certains documents sont soustraits à une entreprise, nous avons affaire à un dysfonctionnement administratif, et il doit exister des sanctions spécifiques en la matière. Je suis opposé à un dispositif qui pourrait créer du contentieux sur des points formels relatifs à la soustraction de documents.

L'amendement entend également donner la possibilité d'un débat oral et contradictoire avec l'inspecteur du recouvrement. Je rappelle que le droit existant prévoit une période contradictoire de trente jours, à la suite de l'envoi de la lettre d'observations, durant laquelle le cotisant peut répondre point par point, par écrit.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable. Nous sommes totalement en accord avec les arguments du rapporteur.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CS336 de M. Guy Bricout.

M. Guy Bricout. Actuellement, les contrôles visant les entreprises versant des rémunérations à moins de dix salariés ou les travailleurs indépendants ne peuvent dépasser une période supérieure à trois mois, comprise entre le début effectif du contrôle et la lettre d'observations. Ce principe est entouré de beaucoup d'exceptions. Alors que l'on cherche à valoriser la PME, cette disposition devrait être élargie aux entreprises de moins de cinquante salariés.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Ce n'est pas sans raison que le délai de trois mois s'applique uniquement aux plus petites entreprises. Modifier les seuils reviendrait à presser les autres, en réduisant le temps de contrôle, ce qui pourrait créer des effets de bord. Par ailleurs, je vous renvoie à l'expérimentation prévue à l'article 16.

M. le secrétaire d'État. Défavorable. Le délai de trois mois est parfois trop bref pour permettre le respect des principes de la procédure contradictoire. Nous sommes attachés au maintien de l'équilibre qui nous semble avoir été trouvé à l'article 16.

La commission rejette l'amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** également l'amendement CS335 de M. Guy Bricout.*

Puis elle est saisie de l'amendement CS696 du rapporteur.

M. le rapporteur. La médiation fonctionne bien : dans neuf cas sur dix, elle permet de régler les conflits latents. Tout ce que nous pouvons faire pour développer la médiation partout où elle n'existe pas correspondra à l'esprit du projet de loi.

Mon amendement vise à instaurer, à titre expérimental, dans un territoire donné, pour un secteur économique précis, un médiateur généraliste, placé sous l'égide du médiateur des entreprises, qui interviendrait dans les relations entre les entreprises et les administrations.

Ce mécanisme est de nature à permettre un très fort développement de la transaction.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

Mme Laure de La Raudière. Monsieur le rapporteur, je voterai l'amendement, mais il suscite plusieurs questions.

Avons-nous vraiment besoin d'inscrire ce dispositif dans la loi ? Il pourrait être adopté sans que nous lui donnions une existence juridique. Je me souviens que le médiateur bancaire a été créé sans assise juridique particulière.

Par ailleurs, si cette médiation est à ce point précieuse, pourquoi nous contenter d'une expérimentation et ne pas la généraliser, par exemple en élargissant les compétences du médiateur des entreprises qui n'intervient aujourd'hui que dans les relations entre les entreprises ?

M. le rapporteur. Il est un peu contradictoire de demander pourquoi nous passons par la loi tout en évoquant la possibilité de généraliser le dispositif.

Il me semble utile d'encadrer l'expérimentation en prenant une mesure législative. Je suis convaincu que l'intervention du médiateur des entreprises a du sens dans ce contexte – je l'évoque d'ailleurs dans l'exposé sommaire de l'amendement –, mais elle n'entre pas dans ses attributions actuelles, vous le précisiez vous-même. C'est la raison pour laquelle je propose d'avancer prudemment en choisissant un format expérimental : il n'est pas évident que ce dispositif fonctionne, je le dis avec une certaine humilité.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Article 18 : *Habilitation du Gouvernement à préciser et à harmoniser la rectification des déclarations en matière de prestations sociales*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS888, CS889, CS890 du rapporteur.*

*L'amendement CS693 de M. Laurent Saint-Martin est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'article 18 **modifié**.*

Après l'article 18

La commission examine l'amendement CS562 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Il vise à supprimer une disposition du code des relations entre le public et l'administration, qui exclut les organismes de sécurité sociale et Pôle emploi de l'obligation de respecter une procédure contradictoire préalable lorsqu'une erreur est constatée par l'administration – dans de telles conditions, l'administré n'a pas la possibilité de formuler des observations qui permettraient d'éviter un contentieux.

M. le rapporteur. Je demande le retrait de l'amendement, monsieur Laqhila, car je crains qu'il n'ait pas la portée que vous souhaitez lui donner, notamment parce que vous surestimez la spécificité de la situation des organismes de sécurité sociale et de Pôle Emploi.

La disposition que vous visez exclut les cas où il est statué sur une demande. or il s'agit du « cœur de métier » des organismes de prestations sociales. Elle exclut également les entités que vous avez citées pour les autres demandes, à l'exception des sanctions administratives.

Il me semble en conséquence que, s'agissant des prestations servies, les organismes sont hors champ, même avec cet amendement, au même titre que d'autres administrations qui statuent sur des demandes. S'agissant des sanctions administratives, les entités visées ont toujours été dans le champ de l'obligation de motivation.

L'amendement est satisfait au regard du droit effectivement applicable aux organismes du champ de la protection sociale.

M. le secrétaire d'État. À défaut d'un retrait, nous serons défavorables à l'amendement pour les mêmes raisons que celles présentées par le rapporteur.

Le code de la sécurité sociale prévoit, bien évidemment, une procédure contradictoire en cas de correction contestée. Mettre en place cette procédure avant que le montant de la correction soit établi, ne nous semble pas opérationnel pour des corrections mineures que l'on compte en milliers. Pour les cas les plus complexes, l'amendement est satisfait.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CS592 de M. Bruno Fuchs.

M. Bruno Fuchs. Les personnes fragilisées à un moment de leur vie peuvent devenir particulièrement vulnérables au point d'être mises en danger et d'entraîner parfois leurs propres enfants avec elles.

Lors de changements de situations personnelles, un certain nombre de prestations sociales sont suspendues le temps que l'administration instruit le dossier et calcule le montant des nouveaux droits. Une telle interruption, même temporaire, représente un réel danger de précarité pour ces personnes et bien souvent pour leurs enfants. C'est le cas, par exemple, lors d'un divorce, lorsque l'un des conjoints se retrouve seul avec des enfants à charge.

Afin d'éviter la précarisation des bénéficiaires, nous proposons que le Gouvernement nous présente un rapport sur la possibilité d'une avance sur droits des prestations sociales en cas de changement de situation personnelle.

M. le rapporteur. Je salue l'intention généreuse et louable qui motive l'amendement, mais l'article 18 du projet de loi, qui facilite d'ores et déjà la rectification des informations dont dispose l'administration, permettra d'éviter le recouvrement ultérieur d'indus. Il me semble que cela va assez loin en la matière.

Vous proposez que l'administration assume, en quelque sorte, le rôle d'une banque auprès des personnes en situation difficile. Même si l'intention est louable, je le répète, une telle disposition irait trop loin par rapport à l'objet du projet pour un État au service d'une société de confiance. Je demande le retrait de l'amendement.

M. le secrétaire d'État. Pour les mêmes raisons, je demande le retrait de l'amendement. Un certain nombre d'efforts sont consentis pour permettre une meilleure réactivité des administrations qui calculent les prestations, tant en ce qui concerne les aides personnalisées au logement (APL) – grâce à la prise en compte des revenus sur douze mois avec la déclaration sociale nominative –, que dans le cadre de ce que nous avons appelé « dites-le nous une fois », dispositif qui permet aux administrations et aux organismes de prestations sociales de partager des informations et d'actualiser plus rapidement le calcul des prestations.

M. Bruno Fuchs. Le problème n'est pas tant lié à la réactivité de l'administration qu'au temps incompressible nécessaire pour que la personne concernée réunisse les pièces justifiant de sa nouvelle situation. L'article 18 ne couvre pas la totalité des cas en question. Il faut parfois quinze jours, ou même un ou deux mois avant de réunir toutes ces pièces.

M. le rapporteur. Je ne suis pas favorable à la pratique d'avances que vous proposez. Je suis en conséquence défavorable à la demande de rapport sur le sujet et à l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Article 19 : *Habilitation du Gouvernement à prendre des dispositions expérimentales relatives aux chambres d'agriculture*

La commission est saisie de l'amendement CS348 de M. Julien Dive.

M. Julien Dive. S'il est pertinent, pour venir en aide à l'agriculture française, de réformer les missions des chambres d'agriculture et d'assurer une meilleure répartition des compétences entre les chambres départementales et régionales, rien ne justifie que ce travail se fasse par voie d'ordonnance. Les parlementaires que nous sommes ont une expérience certaine au plus près des agriculteurs, quels que soient nos territoires. Certains d'entre nous ont été – ou sont encore – acteurs du milieu agricole. Des travaux sont en cours au sein des ateliers des états généraux de l'alimentation dont les rapporteurs seront auditionnés par la commission des affaires économiques le 25 janvier prochain. Une mission parlementaire sur le foncier agricole est actuellement menée par notre collègue Potier. Enfin, notre collègue Viala a déposé une proposition de loi qui a certes été rejetée mais dans laquelle la majorité a relevé de nombreux points positifs. La réforme des chambres d'agriculture pourrait donc très bien se faire au sein du Parlement. C'est pourquoi je propose de supprimer cet article.

M. le rapporteur. Je vois que nous sommes d'accord sur le fond pour revoir les missions des chambres d'agriculture. Il s'est dégagé de l'audition que j'ai menée auprès des représentants du réseau des chambres un consensus quant à la nécessité de repenser, dans le cadre d'une expérimentation, les missions de celles-ci et de transférer certaines de leurs compétences du niveau départemental au niveau régional – mouvement qui est en cours dans certaines régions.

Je défendrai des amendements visant à assurer que les parties prenantes seront bien associées à la rédaction des ordonnances et à la définition des conditions de l'expérimentation, préalable à la prise de décisions plus pérennes. Les projets de loi que vous avez cités serviront de véhicules législatifs pour pérenniser par la suite ce dispositif expérimental.

Je suis donc défavorable à la suppression de cet article.

M. le secrétaire d'État. Même avis. Le Gouvernement s'est engagé à ce que le conseil de la réforme imaginé par le rapporteur et les membres de cette commission spéciale soit informé et associé à toutes les étapes de la préparation des décrets d'application comme des ordonnances prévus par ce texte de loi.

M. Julien Aubert. Le pouvoir exécutif en place aime les ordonnances mais nous sortons d'un débat budgétaire où, lorsque nous essayions de parler d'agriculture, le Gouvernement nous répondait que ce n'était pas le moment, que des états généraux de l'agriculture allaient avoir lieu et qu'ensuite, nous pourrions en reparler. Et voilà que ce soir, nous discutons d'un élément important de notre système agricole, qu'on nous dit qu'il est trop tard et que nous devons donner au Gouvernement les clefs du tracteur pour qu'il légifère à notre place. Ce serait la première fois qu'on recourrait aux ordonnances, je dirais « pourquoi pas ? ». Mais ce n'est pas le cas.

Le recours à une ordonnance est-il justifié ? Normalement, les ordonnances servent à aller vite et à éviter les longs débats parlementaires. Mais l'agriculture joue dans notre pays un rôle essentiel dans l'organisation des territoires et est un sujet politique sensible. Le Parlement français a donc besoin d'en parler et ne le fait d'ailleurs pas assez. Laisser le Gouvernement s'occuper de cette réforme reviendrait à nous dessaisir de nos prérogatives, ce qui ne se justifie par aucune urgence. Qu'après les élections, vous ayez voulu aller vite pour obtenir des résultats économiques rapides en réformant par ordonnances le code du travail, je pouvais le comprendre et je ne l'ai pas critiqué. Mais là, je ne vois pas pourquoi. Je mets en garde mes collègues de la majorité : en tant qu'élus du peuple, nous avons la responsabilité de débattre de ces sujets politiques. On ne peut pas tout confier à l'exécutif, et certainement pas une réforme dont l'application aura des répercussions fortes dans les territoires. Alors, ce ne sera pas vers le Gouvernement mais vers leurs députés que se tourneront les administrés.

Je ne comprends pas cette méthode et les éléments explicatifs que vous nous avez donnés ne sont pas très convaincants. Si le Gouvernement a choisi de procéder par ordonnance, le Parlement est libre de s'y opposer et de préférer débattre de ce sujet ici, dans la maison du peuple.

M. Hervé Pellois. Je ne reviendrai pas sur cette question de méthode. Dans le futur projet de loi agricole, on recourra peut-être aussi aux ordonnances sur certains sujets. Le débat n'est donc pas là.

L'article 19 vise à rendre un meilleur service aux exploitants agricoles. Des expérimentations ont déjà été menées avant cette loi et les chambres d'agriculture réfléchissent aussi au niveau national à l'efficacité de leurs services et à l'opportunité de les regrouper. Il importe de clarifier les relations entre les chambres départementales et les chambres régionales tout en veillant à ce que les personnels de ces chambres conservent un statut favorable sans relever à moitié du niveau départemental et à moitié du niveau régional. Cette expérimentation va dans le bon sens dès lors que les chambres d'agriculture souhaitent aller de l'avant.

Mme Véronique Louwagie. L'article 19 poursuit un double objectif : favoriser la régionalisation des chambres d'agriculture et leur confier une mission d'information juridique auprès des agriculteurs. Il me semble que c'est prendre le problème à l'envers. On constate que sur de nombreux sujets, les agriculteurs sont perdus dans le maquis d'une réglementation complexe et, au lieu de la rendre plus lisible et de l'adapter, on confie aux chambres d'agriculture une mission d'information sur cette réglementation. Les agriculteurs ont certes besoin d'aide mais je crains qu'en procédant ainsi, on n'apporte aucune solution au problème et qu'on considère qu'on n'a pas à faire d'efforts pour simplifier la norme. Or, il en va de la compétitivité de notre agriculture vis-à-vis de l'agriculture européenne. Par ailleurs, je ne suis pas sûre qu'un texte de cette nature soit très adapté au traitement de ce sujet.

M. Julien Dive. Le rapporteur nous explique qu'il faut agir vite pour nos agriculteurs – nous sommes tous d'accord avec ce constat – mais dans ce cas, il aurait fallu voter la proposition de loi du groupe Les Républicains défendue par Arnaud Viala il y a quelques mois.

Souvenez-vous de la fusion des chambres de commerce et d'industrie : il ne faudrait pas que nous subissions les mêmes difficultés dans le secteur agricole. Si l'on veut changer le quotidien des agriculteurs, il est nécessaire de les faire bénéficier de services efficaces répondant précisément à leurs besoins. Je ne vois pas l'intérêt de procéder aussi brutalement par ordonnance alors que nous, députés, connaissons les agriculteurs et leurs expériences propres.

Mme Cendra Motin. Nous avons étudié jusqu'ici des articles qui posaient de grands principes dont nous essayons maintenant de définir l'application pratique dans certains domaines. Les agriculteurs attendent énormément de nous et nous pourrions leur faire signe que nous avons compris leurs besoins de simplification des procédures. Des agriculteurs m'ont raconté pas plus tard que la semaine dernière qu'après avoir rempli moult dossiers de demande de subventions européennes, ils s'étaient vu exiger des remboursements parce que ces aides avaient été mal calculées. Si la chambre d'agriculture les avait accompagnés de manière plus structurée, cela aurait pu les aider. Le problème agricole ne sera traité que dans la future loi agricole mais nous pouvons dès à présent faire savoir aux agriculteurs, dans un texte de simplification, que nous pensons à eux et que nous voulons aussi les aider en simplifiant les procédures administratives.

M. Arnaud Viala. Cet article est le point dur du texte. Contrairement à ce que dit Mme Motin, il n'est pas du tout de nature à simplifier la vie des agriculteurs. Il modifie un système auquel personne, dans le monde agricole, ne souhaite qu'on touche – surtout pas le réseau des chambres d'agriculture départementales qui assure un service de proximité ne pouvant être assumé de la même manière par l'échelon régional. Nous entrons dans un domaine qui n'a rien à voir avec l'objet de ce projet de loi. Si l'on veut envoyer aux agriculteurs le signal que nous voulons simplifier les procédures, abordons plutôt la question

de la mise en paiement des aides de la politique agricole commune (PAC) qui prend des mois, voire des années – les crédits arrivant dans les caisses de l'État français mais n'étant pas mis en paiement en raison de problèmes informatiques ou de traitement des dossiers ou encore de prélèvement des fonds à d'autres fins par certaines équipes gouvernementales. L'article 19, dans sa rédaction actuelle, n'apporte rien que des problèmes supplémentaires.

M. le rapporteur. Vous soulevez essentiellement un problème de méthode. À l'exception de la dernière intervention, à laquelle j'essaierai de répondre, je ne vous ai pas entendu débattre de l'orientation politique de cet article.

Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que les ordonnances ne servent qu'à aller vite. Elles permettent de discuter des orientations politiques que l'on souhaite prendre, même lorsqu'il s'agit d'expérimentations. Il me semble que ces dernières font plutôt consensus. Les chambres d'agriculture, que j'ai auditionnées, semblent plutôt favorables à ce que l'on revoie le contenu de leurs missions et la répartition des compétences entre chambres départementales et régionales. Une fois que nous aurons eu cette discussion politique, il reviendra au Gouvernement de mener un travail plus fin, auquel il associera les acteurs concernés, sous le contrôle du Parlement qui ratifiera l'ordonnance. Et encore une fois, je défendrai un amendement prévoyant d'associer les parties prenantes à la rédaction de celle-ci.

Quant à savoir quel est le véhicule législatif approprié, ce n'était pas dans le projet de loi de finances qu'il fallait discuter de la manière de régler les problèmes de l'agriculture française. Vous l'avez rappelé, un projet de loi sur le sujet sera déposé à la suite des états généraux de l'alimentation. La majorité a exprimé sa volonté d'adjoindre à ce texte des pactes de simplification dans certains domaines politiques.

Enfin, madame Louwagie, il importe que certains articles de ce projet de loi soient consacrés à l'agriculture mais ce n'est pas un texte de simplification pur et dur. Le projet de loi vise à prendre en compte la complexité des règles telle qu'elle est et d'instaurer des mécanismes permettant de mieux vivre avec cette complexité. C'est pourquoi il est proposé de confier aux chambres d'agriculture une mission d'accompagnement juridique des agriculteurs.

M. le secrétaire d'État. D'autres mesures seront prises en matière d'agriculture. Après les états généraux de l'agriculture, un texte, actuellement en cours d'élaboration, vous sera présenté qui fera l'objet, j'imagine, de débats nourris au sein de cette Assemblée. Nous agissons aussi en matière de simplification puisque dans le cadre de la réforme de la PAC et des discussions avec la Commission européenne, la France a pris l'initiative de travailler à la simplification des procédures.

Quant à l'article 19, il prévoit d'habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnance à des expérimentations fondées sur le volontariat. Il s'agit ainsi de répondre à la demande de plusieurs chambres d'agriculture qui souhaitent régionaliser certaines de leurs missions. Vous aurez noté que, dans le cadre de cette expérimentation, les missions de conseil de proximité resteront à l'échelon départemental. Si nous souhaitons procéder par ordonnance, c'est qu'elles nous semblent permettre au Parlement de se prononcer quant à l'objectif et ensuite de travailler en concertation étroite avec les acteurs concernés, notamment avec les chambres d'agriculture volontaires pour mener cette expérimentation, de manière à préciser les dispositions de l'ordonnance. J'ajoute que dans le cadre du suivi de l'application du texte, le conseil de la réforme sera lui aussi associé à la rédaction de l'ordonnance.

M. Arnaud Viala. Monsieur le secrétaire d'État, les députés du groupe Les Républicains ne partagent pas les objectifs de l'article 19 et ne le voteront donc pas. Si certains d'entre nous ont voté le projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer le code du travail, c'est que les objectifs de ces ordonnances étaient clairement énoncés. Que l'on en fasse autant à cet article. Je ne vois pas en quoi la régionalisation des missions des chambres d'agriculture et le fait de confier dans la loi à ces chambres des missions d'accompagnement qu'elles exercent déjà vont simplifier la vie des exploitants. Je ne vois pas non plus pourquoi on a besoin d'une ordonnance pour faire une expérimentation qui ne concernera que les agriculteurs. Je demande donc, madame la présidente, que des explications nous soient fournies, séance tenante, à ces sujets.

M. Julien Aubert. Nous nous sommes mal compris, monsieur le rapporteur. Nous soutenons un amendement qui remet en cause le recours à une ordonnance et, en députés méthodiques, nous souhaitons ensuite engager un débat sur le fond, au cas où la majorité persisterait à vouloir légiférer par ordonnance. Ne déduisez pas de nos propos précédents que nous partageons vos objectifs.

Tout d'abord, je serais curieux de savoir quelles régions souhaitent expérimenter cette régionalisation. Les agriculteurs ont avant tout besoin de proximité. On devrait donc toujours se poser la question de la subsidiarité. Ce n'est pas la première fois qu'on essaie d'asphyxier l'échelon départemental au profit de l'échelon régional. On dit que *Big is beautiful* mais ce type de réformes est susceptible d'éloigner des agriculteurs les services des chambres d'agriculture. Qui plus est, les régions, depuis qu'elles ont fusionné, couvrent des bassins agricoles très hétérogènes. Je ne suis pas donc certain que l'on gagne à faire gérer depuis une capitale régionale située à 200 kilomètres des problèmes agricoles très localisés. J'aimerais connaître la liste des régions souhaitant mener ces expérimentations car je n'ai pas l'impression que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en fasse partie.

Ensuite, à quoi sert cet article ? Premièrement, les chambres d'agriculture m'ont dit avoir des problèmes financiers puisque depuis plusieurs années, l'État ponctionne leurs réserves – à hauteur de 100 millions d'euros dans la loi de finances pour 2018. Deuxièmement, elles exercent déjà ces missions d'accompagnement, avec les moyens qu'on leur donne. Dès lors qu'apporte cet article et pourquoi ces missions devraient-elles être exercées au niveau régional et pas au niveau départemental ? Enfin, jusqu'à quel point va-t-on régionaliser ? Je crains que cette ordonnance ne permette de vider de leur substance les chambres départementales, ce à quoi je suis très opposé. Cela fait des années qu'on essaie de les asphyxier : ayons un débat franc et direct mais arrêtons d'étouffer ces structures jusqu'à ce qu'elles meurent d'une lente agonie.

M. Hervé Pellois. Nous n'avons pas dû rencontrer les mêmes agriculteurs ni les mêmes représentants de chambres. J'ai en entendu beaucoup, ce midi encore à l'Assemblée nationale. La régionalisation permet quand même de renforcer les compétences des chambres : lorsqu'on regroupe quelques ingénieurs, ils sont plus performants que lorsqu'ils sont seuls dans leur coin à essayer de traiter un problème.

Quant aux regroupements, ils sont sans doute davantage pratiqués dans l'Ouest de la France, en Bretagne et dans les Pays de la Loire, que dans le Midi. Le projet de loi prévoit une expérimentation et vous ne pourrez pas vous opposer à ceux qui veulent aller de l'avant. Il faut au contraire les encourager et ainsi obtenir le meilleur service possible au profit des exploitants.

Mme Anne Laure Cattelot. Si cet article soulève la question du regroupement des chambres d'agriculture, il faudra également, dans la perspective des états généraux de l'agriculture, se poser la question de la place et des missions des services de l'État car dans le monde agricole, les différents acteurs – chambres d'agriculture, services de l'État et syndicats agricoles – ont tendance à marcher sur les plates-bandes des uns et des autres

M. le rapporteur. L'étude d'impact répond à certaines de vos questions, monsieur Aubert. Les régions ayant déjà engagé ce mouvement de regroupement de façon volontaire sont la Bretagne, les Pays de la Loire et la Normandie. J'en profite pour commenter un amendement à venir qui précise que les expérimentations ne pourront être menées que dans les seules chambres d'agriculture absolument volontaires. Cela me semble une contrainte trop forte. Il faut aussi pouvoir inciter les chambres d'agriculture à se regrouper et ne pas conduire ces expérimentations uniquement là où la régionalisation est déjà en cours. Enfin, pour assurer une meilleure organisation du schéma régional des chambres d'agriculture, il peut être pertinent de mutualiser certaines fonctions – fonctions supports, fonctions métiers, fonctions de veille législative, d'appui juridique, d'appui administratif ou d'analyse des marchés agricoles – au niveau régional pour maintenir la chambre départementale dans un rôle de conseil de proximité. C'est pourquoi les deux volets de l'expérimentation sont complémentaires, l'objectif étant de faire de la chambre départementale le premier lieu de conseil sur la législation, au contact direct avec les agriculteurs, et de confier à la chambre régionale la mission de traiter des sujets qui nécessitent des équipes plus fournies et d'assurer les fonctions précitées. L'objectif de cette expérimentation est donc assez clair.

M. le secrétaire d'État. Le rapporteur vient de citer les trois régions d'où proviennent les principales demandes d'expérimentation : les Pays de la Loire, la Normandie et la Bretagne – toutes trois situées dans l'Ouest de la France. Cela explique peut-être les différences d'approche et de perception des uns et des autres.

Pourquoi légiférer par ordonnance et pourquoi faut-il une base législative pour pouvoir procéder à cette expérimentation et à la régionalisation de certaines fonctions ? Comme le dit le rapporteur, l'objectif est de permettre la régionalisation de fonctions supports, de fonctions de gestion des ressources humaines et de fonctions d'expertise et de maintenir l'accueil et le conseil de proximité au niveau départemental. S'il faut une base législative, c'est que certaines des missions des chambres d'agriculture sont encadrées par la loi.

La commission rejette l'amendement CS348.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CS707 du rapporteur.

Elle examine ensuite en discussion commune les amendements identiques CS190 de M. Fabrice Brun, CS209 de Mme Véronique Louwagie, CS379 de M. Julien Aubert et CS786 de Mme Jeanine Dubié, ainsi que l'amendement CS579 de M. Nicolas Turquois.

M. Fabrice Brun. Nos débats m'inspirent une réflexion générale de bon sens : que l'État cesse de se décharger de ses missions sur les chambres d'agriculture sans leur donner de moyens supplémentaires et il sera bien plus facile aux chambres d'être à l'équilibre financier. De nos discussions avec elles, il ressort deux éléments. D'une part, elles ne demandent rien en matière d'organisation. Elles ont démontré leur capacité à organiser la profession au sein du réseau consulaire mais aussi en coopérant avec les organisations syndicales. Je souhaite à toutes les professions relevant de l'économie de proximité d'avoir demain la même

organisation que nos agriculteurs. D'autre part, les chambres d'agriculture nous disent que le périmètre des missions défini dans le projet de loi est trop large et que le financement de ces nouvelles missions et l'impact de cette réforme sur l'équilibre du modèle économique des chambres d'agriculture ne sont pas abordés.

C'est pourquoi l'amendement CS190 tend à viser explicitement les conditions financières et opérationnelles dans lesquelles les chambres d'agriculture assureront leur mission d'information auprès des agriculteurs. La défense de cet amendement me donne l'occasion de souligner l'importance des chambres d'agriculture et des chambres consulaires en général. Nous avons besoin de ces corps intermédiaires puissants qui jouent pleinement leur rôle de conseil légal des pouvoirs publics. M. le secrétaire d'État a rappelé dans quel cadre légal les chambres effectuaient leurs missions. Attention à ne pas dessaisir le Parlement de ces questions en légiférant par ordonnance et à ne pas rompre le lien privilégié entre ces corps intermédiaires et les terroirs de France.

Mme Véronique Louwagie. Dans la mesure où on confie de nouvelles missions aux chambres d'agriculture, il est important de définir quels seront les moyens financiers correspondants. Sans ressources, les chambres seront dans l'impossibilité d'agir.

Je voudrais, à l'occasion de cette discussion, dire à quel point la proximité est importante, notamment pour les publics les plus fragiles et pour les agriculteurs en difficulté qui sont plus éloignés que les autres de ces structures. Cette proximité a un coût. C'est pourquoi il convient de définir les conditions financières dans lesquelles les chambres assureront leurs missions.

M. Julien Aubert. Je ferai tout d'abord un point de méthode. Cet article me semble être un cavalier législatif, sans rapport avec l'objet de ce texte qui est de favoriser une relation de confiance entre l'administration et le citoyen – sauf à considérer les chambres régionales d'agriculture comme une administration. En réalité, cette future ordonnance vise à réformer l'organisation du réseau consulaire, ce qui est assez éloigné de l'objet du projet de loi.

Ensuite, j'ai bien entendu M. le rapporteur parler de veille législative ou de fonctions supports, mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit dans cet article. L'étude d'impact nous apprend en effet qu'un décret de 2016 permet déjà le transfert des compétences supports. En revanche, cet article enclenche un processus de régionalisation des chambres d'agriculture qui pose un double problème. Premièrement, normalement, nous définissons ce que nous considérons comme une bonne organisation et tous les Français sont traités de la même manière. Ce texte introduit une sorte de modèle à la carte puisqu'il permet à chaque région de s'organiser comme elle l'entend. Si cette méthode devait être reprise dans d'autres domaines, on risquerait de créer un « jardin à l'anglaise », c'est-à-dire des organisations totalement dissemblables selon les régions, en fonction des expérimentations et des souhaits des uns et des autres. Dans une République une et indivisible, c'est quand même un peu compliqué. Deuxièmement, on confie aux chambres d'agriculture une nouvelle mission mais à aucun moment, on ne précise quels moyens on va leur donner pour la remplir. Or, ces dernières années, l'État a plutôt eu tendance à prendre sur les réserves de ces chambres qu'à accroître leurs moyens. D'où ces amendements qui visent explicitement les conditions financières et organisationnelles dans lesquelles les chambres exerceront leur nouvelle mission – même si, à titre personnel, je suis contre l'idée de faire disparaître les chambres départementales.

Au fond, ce que nous critiquons, c'est qu'au détour d'une ordonnance et dans un projet de loi sans aucun rapport avec l'agriculture, on permette, dans certaines régions, aux

chambres régionales d'aspirer les compétences des chambres départementales. Je mets en garde les collègues qui disent que quand on regroupe plusieurs structures, elles deviennent plus compétentes. Ce processus de fusion de grands organismes administratifs a parfois conduit à de grands loupés dans l'histoire de l'administration. Je rappelle que le régime social des indépendants, censé mieux fonctionner que la multiplicité des régimes antérieurs, a été qualifié par la Cour des comptes d'accident industriel et que Pôle emploi est toujours sévèrement critiqué. Il faut parfois se méfier des grands organismes administratifs et faire confiance aux organismes de proximité.

Mme Jeanine Dubié. Je m'interroge moi aussi quant au sens de cet article. Bien qu'ayant assisté à l'audition du cabinet du ministre de l'agriculture par notre rapporteur, je n'ai toujours pas compris pourquoi il faut passer par la loi pour définir les conditions dans lesquelles les chambres d'agriculture assureront une mission d'information sur la réglementation car, si j'en crois mon expérience auprès de la chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées, c'est exactement ce que font les chambres au quotidien. À qui profite le crime ? S'il s'agit d'accélérer la régionalisation du réseau des chambres, qu'advient-il du rôle d'accompagnement que jouent les chambres départementales au plus près des agriculteurs ? Et s'il faut absolument faire figurer cette mission d'information dans la loi, cette disposition doit s'accompagner de mesures financières car comme cela a été dit, les réserves des chambres d'agriculture ont déjà subi des ponctions sous la précédente législation.

M. Arnaud Viala. Je pense comme Julien Aubert que cet article est un cavalier législatif, car je ne vois pas pourquoi, dans un texte sur les rapports entre l'administration et les administrés, il faudrait s'intéresser à l'organisation des structures agricoles, alors qu'il n'a jamais été question, depuis le début de nos discussions, d'intervenir sur les moyens ou les structures de l'administration d'État, mais uniquement sur la façon dont elle exerçait ses missions.

D'où mon pressentiment que ce cavalier législatif sera bientôt suivi, à la faveur d'un prochain projet de loi, d'autres articles du même type concernant les chambres de commerce et d'industrie puis les chambres de métiers et de l'artisanat, car je ne vois pas pourquoi l'ensemble des chambres consulaires ne seraient pas progressivement régionalisées.

Sur le fond, vous n'avez pas répondu à ma question, je ne comprends toujours pas ce que cette mesure va concrètement apporter aux exploitants agricoles.

M. le rapporteur. Je conteste formellement que cet article soit un cavalier législatif. Certes les chambres d'agriculture ne sont pas des administrations, mais elles sont financées pour 20 % par des fonds publics. Ce qui donne du sens à la présence de cet article dans le projet, c'est qu'il contribue à améliorer l'information des agriculteurs dans un monde normatif de plus en plus complexe. Je ne pense pas qu'il pose de problème constitutionnel, et le Conseil d'État n'a d'ailleurs rien trouvé à y redire.

Je ne pense pas, monsieur Aubert, que l'expérimentation remette en cause le principe de l'égalité devant la loi, puisqu'elle est précisément inscrite dans la loi. Quant au risque d'accident industriel, c'est bien pour y parer qu'on instaure des expérimentations.

Vos amendements proposent que la loi renvoie explicitement aux aspects financiers et organisationnels de la réorganisation du réseau des chambres d'agriculture. Mais soit l'on considère que c'est précisément à l'issue de l'expérimentation que l'on pourra tirer les conséquences financières et organisationnelles de la nouvelle répartition des compétences, et

en ce sens les amendements sont satisfaits, soit l'on pose que l'octroi de ressources financières supplémentaires est un préalable à l'expérimentation, ce à quoi je m'oppose, car nous ne sommes pas ici dans un débat budgétaire, ce qui ne veut pas dire que les changements organisationnels, lorsqu'ils seront actés, ne doivent pas s'accompagner des ressources nécessaires.

Le but de cet article enfin, est d'améliorer le conseil fourni aux agriculteurs, en permettant aux conseillers départementaux de dégager du temps pour leurs missions de proximité et en améliorant l'efficacité des fonctions support au niveau régional.

M. Arnaud Viala. Je suis désolé, mais je ne comprends toujours pas le but de cet article. Je suis élu dans un département où l'agriculture est très diversifiée selon les endroits. La chambre départementale d'agriculture y est organisée de telle sorte que ses services répondent et conseillent les agriculteurs en fonction des spécificités de leur production. Or l'Aveyron appartient à une région composée de treize départements, qui vont de la mer à la haute montagne, et je ne vois pas en quoi une chambre régionale, qui sera nécessairement très distante géographiquement de la quasi-totalité des exploitants agricoles dont elle aura la charge, sera mieux armée que les chambres départementales pour les conseiller sur des problématiques forcément très éloignées les unes des autres.

Mme la présidente Sophie Errante. Monsieur Viala, il se trouve que je suis élue d'un territoire qui participe à cette expérimentation. Je propose que nous échangions, d'ici nos débats en séance, pour que je vous explique ce que cela nous apporte.

M. Julien Aubert. Je n'ai pas voulu dire que l'expérimentation était contraire au principe d'égalité devant la loi ; il s'agissait plutôt de vous appeler à une forme de prudence. D'abord, toute expérimentation n'est pas nécessairement concluante : je pense en particulier à certaine expérimentation sur la limitation de vitesse dont nous n'avons jamais eu les résultats...

Ensuite, une expérimentation est généralement un moyen pour l'État d'évaluer et d'éprouver l'intérêt d'une mesure pour la généraliser, le cas échéant, à l'ensemble du territoire ; c'est en quelque sorte un prélude. Or, dans le cas d'espèce, vous semblez nous dire que l'expérimentation ne concernera que les régions volontaires, ce qui n'est pas nécessairement le cas de ma région, où nous n'avons pas le même type d'agriculture que dans l'ouest. N'est-ce pas une façon d'instituer une organisation à la carte, avec des régions où les missions seront organisées au niveau régional et d'autres où elles seront organisées au niveau départemental ?

Vous dites qu'il ne s'agit pas d'une question de moyens mais, si les moyens des chambres départementales étaient doublés, si elles disposaient des techniciens compétents, elles seraient parfaitement en mesure de prodiguer aux agriculteurs une aide de proximité. Or, il me semble qu'il y a une contradiction entre cette régionalisation des missions et la tendance actuelle qui consiste à restreindre les moyens des chambres régionales, *a fortiori* si vous refusez que nous ayons un débat sur les implications budgétaires de la nouvelle organisation. Plus largement d'ailleurs, au lieu d'intégrer ces dispositions dans un texte dévolu à une commission spéciale, il aurait fallu les inscrire dans un texte plus générique confié à la commission des affaires économiques où siègent de vrais spécialistes des questions agricoles. Cela aurait permis un vrai débat sur l'organisation de chambres consulaires qui renvoie à des problématiques multiples lorsqu'il s'agit de les intégrer dans l'écosystème agricole.

Quoi qu'en pense le Conseil d'État, je persiste donc à penser que cet article est un cavalier.

M. Jean-Paul Mattei. Cet article propose selon moi une expérimentation intéressante. Par ailleurs, il ne s'agit nullement de supprimer toutes les prérogatives des chambres d'agriculture départementales mais de procéder à une nouvelle répartition des compétences entre chambres départementales et chambres régionales. Quant au fait de procéder par ordonnances, cela permet – on l'a vu avec les ordonnances sur le droit du travail – d'obtenir des lois bien mieux rédigées. Il faut donc avancer, car si l'on refuse de toucher à quoi que ce soit, nous allons finir par stagner. Je soutiens donc cette idée d'une expérimentation, d'autant que les régions concernées ne sont pas désignées d'office.

M. Paul Molac. Je pense également que l'expérimentation est une bonne chose, et je regrette d'ailleurs que la Constitution limite à cinq ans cette expérimentation. À titre d'exemple pour le cas qui nous concerne, je citerai la Bretagne où les chambres départementales collaborent avec la chambre régionale : c'est ainsi que la conseillère chargée des questions de méthanisation est physiquement installée à Ploërmel, dans le Morbihan, mais travaille à la fois pour la chambre régionale et la chambre départementale. Je ne vois dès lors pas l'intérêt de notre discussion dans la mesure où, sur le terrain, existe déjà une forme de mutualisation. Que cette mutualisation soit plus compliquée dans les régions très vastes, c'est un fait, mais rien n'empêche de l'organiser à l'échelle de deux ou trois départements, sous l'égide de la chambre régionale.

M. le rapporteur. L'intervention de Julien Aubert me fournit des arguments pour repousser la série d'amendements que vont défendre Mme Dubié, Mme Louwagie et M. Brun et qui proposent de limiter les expérimentations aux régions volontaires : il me semble que ces expérimentations doivent concerner des territoires aussi divers que possible.

Quant à savoir s'il aurait été préférable de faire examiner cette disposition par une commission plus spécialisée, c'est possible, et c'est la raison pour laquelle je souhaite limiter autant que faire se peut dans ce projet de loi les mesures de simplification. Mais il se trouve qu'en l'occurrence ce que nous proposons y a toute sa place, dans la mesure où il s'agit d'améliorer le dialogue avec les agriculteurs et de leur fournir de meilleurs outils pour se repérer dans une réglementation de plus en plus complexe. Pour le reste, je prends le parti de renvoyer à des textes plus spécifiquement dédiés toutes les dispositions de simplification qui n'auraient pas de rapport direct avec le présent projet.

M. le secrétaire d'État. Je rappelle à ceux qui s'étonnent de voir figurer de telles dispositions dans ce projet qui pose la confiance comme nouveau mode de relations entre l'usager et l'administration, qu'elles participent de ces mesures de simplification dont on cherche à savoir si elles pourront être généralisées et qui répondent pour certaines à une véritable urgence – vous êtes d'ailleurs nombreux à dire souvent que la réglementation agricole est l'une des plus complexes et qu'elle exige des simplifications.

M. Molac a fort bien rappelé qu'il s'agissait de donner davantage de souplesse aux chambres d'agriculture départementales et régionales. À partir de l'exemple qu'il a donné, il est possible d'imaginer bien d'autres modes de mutualisation et, bien que cette mutualisation ait déjà été effectuée spontanément par certaines chambres d'agriculture, les missions des chambres étant pour l'essentiel définies par la loi, aller plus loin en matière d'expérimentation nous oblige à passer par la loi.

Il ne s'agit pas de mettre à mal les chambres départementales et il y a un certain paradoxe à reprocher au Gouvernement de confier aux chambres des missions pour lesquelles elles n'ont pas les moyens, tout en dénonçant un texte qui aurait pour but de vider de leur substance ces mêmes chambres. Ce que nous souhaitons, c'est la régionalisation des fonctions pouvant l'être. Les missions de proximité et les fonctions d'accueil doivent rester au niveau départemental, mais un certain nombre de missions supports peuvent être régionalisées, ce que ce texte veut juridiquement entériner.

Ces amendements entendent préciser que les ordonnances doivent également porter sur les questions financières et organisationnelles. Dès lors que le texte d'habilitation prévoit qu'elles définissent les conditions générales de l'expérimentation, ils sont satisfaits, car il est évident que ces deux aspects seront abordés soit dans la loi d'habilitation, soit dans les textes d'application réglementaires.

M. Nicolas Turquois. L'amendement CS579 est défendu.

M. Jean-Baptiste Moreau. Le président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture M. Cochonneau, me disait ce matin que la régionalisation et la mutualisation des moyens avaient déjà cours dans certains territoires : les chambres ayant des moyens budgétaires très limités, cela les a poussées à mutualiser leurs compétences depuis déjà une dizaine d'années.

Je ne nie pas que, dans quelques régions, cela peut causer des soucis, et l'on peut envisager pour ces régions des procédures optionnelles. Globalement, je pense cependant que cette expérimentation est nécessaire et qu'il faut pousser plus avant les mutualisations entre les chambres départementales et régionales, pas uniquement par souci d'économies mais également parce que plus vous aurez de moyens, plus vous pourrez embaucher de techniciens compétents, capables d'accompagner les producteurs et les agriculteurs.

La commission rejette successivement les amendements identiques CS190, CS209, CS379 et CS786, puis l'amendement CS579.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CS708 et CS709 du rapporteur.

Elle en vient ensuite aux amendements identiques CS9 de M. Julien Aubert, CS27 de M. Arnaud Viala et CS276 de M. Éric Pauget.

M. Julien Aubert. Nous sommes défavorables au recentrage régional des chambres d'agriculture, qui ne résulte en aucun cas d'un diagnostic faisant apparaître qu'on traite mieux les choses de loin que de près. J'en veux pour preuve que l'idée dominante est aujourd'hui qu'il faut rapprocher les services publics du citoyen, ce qui est l'exact contraire de la régionalisation. Celle-ci n'est rien d'autre en effet que la conséquence comptable de choix budgétaires qui ont progressivement asséché les ressources des départements, de la même façon que l'on tue actuellement les communes, pour constater ensuite que les intercommunalités ont pris du poids. Cet amendement de repli concerne notamment le transfert des personnels.

M. Arnaud Viala. Monsieur le ministre, il faut être clair et sincère : vous prétendez qu'il ne s'agit pas de mettre à mal les chambres départementales, mais je me permets de vous renvoyer à l'alinéa 3 de l'article 19, qui précise que l'ordonnance définira « les conditions

dans lesquelles les chambres régionales exercent à titre exclusif, en lieu et place des autres établissements du réseau de leur circonscription, tout ou partie des missions attribuées à ceux-ci ».

Ne nous faites donc pas croire qu'il ne s'agit pas de priver de leurs compétences les chambres départementales. Or, je soutiens que ces établissements sont des établissements publics, certes dotés d'une forme de gouvernance particulière puisqu'ils sont gouvernés par des élus et des professionnels. De plus, outre les missions qu'ils accomplissent pour le compte de l'État, ils ont un rôle absolument central dans la représentation des particularismes agricoles de leur zone de compétence.

Il est donc inimaginable qu'on puisse, au sein de cette commission spéciale, valider des arguments selon lesquels on va améliorer la situation des exploitants agricoles en régionalisant l'essentiel des missions, au détriment des chambres départementales, qui n'auront plus d'autre vocation que d'être des guichets d'accueil pour les exploitants.

M. Éric Pauget. Je suis opposé à tout ce qui remet en cause la proximité, d'autant qu'il s'agit, dans tous les domaines mais particulièrement dans l'agriculture, d'une forte demande de nos concitoyens. Par ailleurs, il y a un problème de taille des régions, et selon qu'elles sont composées de quelques départements seulement ou d'une grosse dizaine, la problématique n'est pas la même.

M. le rapporteur. Je voudrais préciser une dernière fois que, selon les dires du cabinet du ministre, il n'est pas question de faire mourir les chambres départementales d'agriculture. L'idée, c'est de permettre à chacun des échelons d'assurer au mieux les missions qui sont les siennes, celles de proximité pour les chambres départementales, celles pouvant être mutualisées pour les chambres régionales. Si cela doit passer par le transfert de certaines compétences des unes aux autres, il en sera ainsi. Telle est en tout cas l'intention que poursuit le Gouvernement en organisant cette expérimentation. Si celle-ci n'est pas concluante et qu'elle contrevient à la proximité des services, alors il n'y aura pas de généralisation. Avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable pour les mêmes raisons.

La commission rejette les amendements.

Puis elle examine les amendements identiques CS189 de M. Fabrice Brun, CS208 de Mme Véronique Louwagie et CS787 de Mme Jeanine Dubié, ainsi que l'amendement CS670 de Mme Josiane Corneloup, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

M. Fabrice Brun. Nous défendons un amendement de repli qui permet de sauver les meubles en proposant que le dispositif ne s'applique qu'aux chambres d'agriculture volontaires.

Mme Véronique Louwagie. Je voudrais insister sur le fait que les régions n'ont pas toutes la même taille. Si les trois régions que vous avez retenues n'ont pas plus de cinq départements – quatre pour la Bretagne, cinq pour la Normandie et les Pays de la Loire –, certaines en comptent bien davantage : douze en Auvergne-Rhône-Alpes ou en Nouvelle-Aquitaine. Cela accroît les risques d'éloignement. C'est la raison pour laquelle nous proposons que l'expérimentation se fasse sur la base du volontariat des chambres.

Mme Jeanine Dubié. Je ne suis pas sûre que l'État crée de la confiance en imposant de façon unilatérale ce type d'organisation au réseau consulaire.

M. Bruno Millienne. Certains d'entre vous sont défavorables à la régionalisation des chambres d'agriculture, mais il ne me semble pas que cela soit l'objectif de cet article. Il n'est question ici que d'expérimentation, sachant que, dans certaines régions, les relations entre les chambres départementales et les chambres régionales ne sont pas bonnes. On doit néanmoins essayer de rationaliser la répartition des missions entre les chambres départementales et les chambre régionales, ne serait-ce que pour permettre aux agriculteurs de mieux s'y retrouver. En outre, c'est précisément dans les grandes régions comme la Nouvelle-Aquitaine que les questions de proximité sont le plus sensibles, d'où l'intérêt d'une expérimentation. Si ce n'est pas concluant, on ne continuera pas.

M. le rapporteur. Curieusement, j'aurais tendance à être davantage d'accord avec vos argumentaires qu'avec vos amendements. Quoi qu'il en soit, madame Louwagie, je précise que les régions que vous avez mentionnées ne sont pas celles qui ont d'ores et déjà été choisies pour l'expérimentation mais celles qui, de leur propre chef, ont déjà entamé un mouvement de régionalisation ; ce sont en quelque sorte des régions volontaires. Or, je pense que, pour être efficace, le dispositif d'expérimentation ne doit pas se limiter aux régions volontaires. L'idée n'est évidemment pas de désigner au premier chef les régions totalement réfractaires, mais ne retenir que des régions qui ont déjà amorcé un mouvement de régionalisation des chambres serait céder à la facilité. Avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. Je partage largement les arguments du rapporteur sur la nécessité que les régions qui feront l'objet d'une expérimentation soient aussi diverses que possible, sans se limiter à celles qui ont d'ores et déjà manifesté leur intérêt pour la régionalisation. Je précise en revanche que l'engagement a été pris par le Gouvernement de procéder par la concertation avec l'ensemble du réseau consulaire.

M. Arnaud Viala. J'aimerais que nous rembobinions la bande et que nous réécoutions ce que me répondait le rapporteur sur l'expérimentation régionalisée du contrôle des entreprises. Nous sommes en effet en pleine contradiction, puisque vous retournez l'argument que vous m'aviez servi, selon lequel les contrôles raccourcis ne devaient être expérimentés que dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes, parce qu'il n'était pas possible d'étendre une expérimentation à l'intégralité du territoire national. Or voici qu'à présent vous nous expliquez qu'on ne peut pas la restreindre aux régions volontaires !

M. le rapporteur. Je me prononçais tout à l'heure sur la pertinence de généraliser l'expérimentation prévue à l'article 16 sur l'ensemble du territoire. Il n'était pas du tout question de volontariat mais de disposer d'un échantillon représentatif de PME dans ces deux régions, qui concentrent 20 % des PME, soit 830 000 entreprises, ce qui me semblait suffisant.

Je tiens ici le même raisonnement et ne souhaite nullement que l'expérimentation sur les chambres d'agriculture concerne l'ensemble du territoire. Je dis simplement qu'elle doit se dérouler dans des territoires aux problématiques variées pour être convaincante. Vous avez vous-même fait valoir qu'en matière d'agriculture il existait, selon les départements, une grande hétérogénéité de situations. La diversité n'est pas la totalité, et ma position demeure parfaitement cohérente. Je persiste et signe, sans aucune schizophrénie.

M. Paul Molac. Puisqu'il s'agit d'une d'expérimentation, il me semble que seules les chambres d'agriculture volontaires peuvent être concernées.

Mme Jeanine Dubié. Ce que j'ai pour ma part du mal à comprendre, c'est que la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adoptée en 2014, a organisé le processus de régionalisation des réseaux de chambres d'agriculture, notamment en son article 89. Pourquoi, dans ces conditions, aller expérimenter un dispositif déjà inscrit dans la loi de 2014 et qui s'applique donc à tout le territoire ?

La commission rejette successivement les amendements identiques puis l'amendement CS670.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CS710, CS711, CS712 et CS713 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CS286 de M. Hervé Pellois.

M. Hervé Pellois. Si l'objectif d'une régionalisation plus poussée est louable, il convient cependant de sécuriser ce dispositif d'expérimentation en prévoyant la consultation des partenaires sociaux, que ce soit les employeurs ou les salariés. De la même façon il convient de s'assurer que l'ordonnance permettra de sécuriser le financement des chambres régionales auxquelles les chambres départementales ont actuellement pour seule obligation de verser 10 % de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti aux chambres régionales, les autres financements dépendant de leur bon vouloir.

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'idée de pouvoir associer les parties prenantes à l'expérimentation ainsi qu'à la rédaction des ordonnances et à leur évaluation, et j'ai déposé un amendement en ce sens, qui concerne l'ensemble des ordonnances pour lesquelles nous donnerons habilitation au Gouvernement dans ce projet de loi.

Je suis en revanche tout à fait défavorable, pour des raisons que j'ai déjà évoquées, au fait d'anticiper sur les questions financières. J'émet donc un avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. Je demande le retrait de cet amendement, car il ne nous paraît pas opportun de faire figurer ces dispositions dans la loi.

L'amendement CS286 est retiré, de même que l'amendement CS28.

La Commission adopte l'article 19 modifié.

Après l'article 19

La commission examine l'amendement CS818 de Mme Valérie Rabault.

M. Boris Vallaud. La Commission européenne a décidé de revoir la carte des zones défavorisées simples, c'est-à-dire celles qui ont un « handicap naturel ». Cette classification permet aux agriculteurs, notamment aux éleveurs, de percevoir l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) qui fait partie de la PAC. La Commission européenne souhaite en effet recentrer l'ICHN sur les territoires qui en ont le plus besoin du fait de leurs caractéristiques biophysiques : qualité des sols, pente... Nous ne contestons pas cet objectif ; cependant, le ministère de l'agriculture s'est appuyé sur des données fausses concernant certains sols pour constituer ce nouveau zonage et a refusé de corriger sa carte en intégrant les

données justes qui lui ont été transmises, ce qui paraît inconcevable. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons saisi le Conseil d'État au printemps 2017, et la saisine est toujours en cours.

Depuis, le ministère de l'agriculture a organisé de nouvelles réunions. La dernière date du 20 décembre 2017, et c'est au cours de cette réunion qu'il a diffusé une nouvelle carte, faisant craindre que des communes aujourd'hui classées ICHN ne le soient plus. La demande de rapport, objet du présent amendement, vise à inciter le Gouvernement à établir un nouveau zonage en se basant sur les données corrigées qui lui ont été transmises.

M. Arnaud Viala. Les députés républicains voteront cet amendement, qui nous paraît empreint de bon sens. Cela nous permettra d'avoir une vision claire de la diversité des situations.

M. le rapporteur. Je comprends l'objectif de la demande mais je renverrai au projet de loi qui suivra les états généraux de l'alimentation. Un texte sur l'agriculture est en effet en préparation : il serait plus opportun de présenter cette demande dans ce cadre.

M. Boris Vallaud. Une réflexion est également en cours sur l'évolution des missions de l'État et cela ne nous empêche pas de présenter aujourd'hui, dans une procédure d'urgence, un texte qui sera très structurant pour la pratique de l'administration. N'ayez pas ainsi un calendrier à géométrie variable ! Il s'agit d'une préoccupation immédiate des agriculteurs et de certains élus locaux, et une demande de rapport n'est pas quelque chose d'exorbitant.

M. le secrétaire d'État. Outre le fait qu'un texte se prépare sur l'agriculture, l'amendement nous semble un cavalier budgétaire. Avis défavorable.

La commission rejette cet amendement.

Article 20 (articles L. 172-16, L. 521-16 et L. 571-20 du code de l'environnement ; article L. 161-12 du code forestier) : Transmission systématique à l'intéressé du procès-verbal constatant les infractions au code de l'environnement et au code forestier

La commission examine les amendements de suppression de l'article CS423 de M. Ugo Bernalicis et CS819 de M. Boris Vallaud.

M. Ugo Bernalicis. En ce qui concerne le code de l'environnement et le code forestier, le droit à l'erreur prend une tournure particulière. La transmission à l'intéressé de l'infraction qu'il a commise au stade même de l'enquête indique une volonté de permettre d'abandonner plus tôt les poursuites. Les infractions environnementales peuvent être des contraventions ou des délits, et il n'y a point de délit sans intention de le commettre, sauf à ce qu'une loi en dispose autrement. Selon le droit actuel, suite au dressé du procès-verbal, c'est le procureur qui décide de la suite à donner à l'infraction, à savoir de poursuivre ou non son auteur. Nous ne comprenons pas bien l'intérêt de cet article mais je suis sûr que nous recevrons des éclaircissements du rapporteur ou du secrétaire d'État.

M. Boris Vallaud. L'article 20 prévoit une transmission systématique à l'intéressé du procès-verbal constatant les infractions au code de l'environnement et au code forestier, sauf opposition du parquet dans un délai déterminé. Or ce droit d'accès est déjà organisé de manière générale et équilibrée par le code de procédure pénale – aux articles 11 et R. 155 –, sans qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie des dispositions particulières dans le domaine

de l'environnement. Les services des parquets et des polices environnementales sont débordés et n'arrivent plus à mettre en œuvre leurs prérogatives avec efficacité à cause des formalités sans cesse croissantes et complexes qu'ils doivent assumer. Rien ne justifie cette disposition non conforme à nos engagements européens dans le domaine de l'environnement, qui peut conduire à renforcer le droit des délinquants environnementaux au détriment du droit des victimes.

M. le rapporteur. La transmission automatique du procès-verbal est déjà prévue dans certains codes, le code rural et de la pêche, le code des douanes, d'autres encore. L'article R. 155 du code de procédure pénale prévoit certes que les parties peuvent obtenir certaines pièces de la procédure alors que les poursuites ont été engagées mais il ne prévoit pas leur envoi systématique. C'est la nouveauté introduite par le présent article. Cependant, dans certaines enquêtes, il peut être nécessaire pour le procureur de la République, dans la voie pénale, de ne pas transmettre le procès-verbal, dans le cadre d'une enquête approfondie. L'article prévoit donc aussi ce cas de figure. C'est un texte équilibré. Avis défavorable.

M. Jean Terlier. Je suis surpris que la France insoumise défende un tel amendement car l'article renforce les droits de la défense. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) dresse procès-verbal, qui est transmis au service enquêteur qui le transmettra ensuite au parquet. Lors de son audition, l'agriculteur concerné ne peut se voir transmettre les éléments de l'ONEMA. Grâce à l'article, il aura la possibilité de connaître les faits qui lui sont reprochés, ce qui va bien dans le sens du renforcement des droits de la défense.

M. Ugo Bernalicis. Dès lors que la procédure est lancée avec le parquet, la personne peut avoir communication de ces éléments si elle en fait la demande. C'est dans l'automatisme qu'est le changement. Si vous nous disiez que vous allez augmenter les moyens des parquets pour que, suite à l'automatisme de l'envoi, le magistrat puisse porter une appréciation de l'opportunité, ce serait magnifique, mais ce n'est pas le cas de figure dans lequel on se trouve. Le droit à l'erreur, dans le cadre de cet article 20, diminue la capacité de sanctionner des atteintes à l'environnement.

M. le rapporteur. Vous prêtez de bien mauvaises intentions à la justice de notre pays. L'article 20 répond à une situation existante, où le contrevenant n'est parfois même pas conscient qu'il est en infraction, et permettra éventuellement à ce dernier de corriger plus rapidement des circonstances néfastes à l'environnement.

M. le secrétaire d'État. Je ne vois pas en quoi la transmission d'un procès-verbal serait de nature à empêcher la justice de faire son travail. Cela permettra à l'intéressé soit de rectifier rapidement le tir soit d'envisager avec l'administration une transaction ou une médiation. Et si la justice considère qu'il doit y avoir des poursuites, rien ne l'empêchera.

La commission rejette ces amendements.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CS715 du rapporteur.

Puis elle examine les amendements identiques CS10 de M. Julien Aubert et CS277 de M. Éric Pauget.

M. Julien Aubert. Je ne suis pas choqué par l'article 20, mais on se demande pourquoi le délai est fixé par le Conseil d'État. Le législateur pourrait aller jusqu'à le fixer lui-même.

M. Éric Pauget. Je suis favorable à cet article mais je ne comprends pas non plus pourquoi il faut un décret en Conseil d'État ; c'est un peu l'arme nucléaire pour fixer un délai.

M. le rapporteur. En toute humilité, je dois m'en tenir aux informations juridiques que l'on m'a communiquées. Il est essentiel de prévoir un tel délai pour garantir que l'intéressé dispose d'une copie du procès-verbal. C'est de nature réglementaire et il faut fixer ce délai en Conseil d'État. L'essentiel à mes yeux est qu'il y ait *in fine* un délai.

M. le secrétaire d'État. Il faut en effet conserver le renvoi à un décret en Conseil d'État pour que le texte réglementaire soit conforme, c'est même une procédure plus légère car un décret est plus facile à modifier qu'une loi.

M. Frédéric Reiss. Je suis cosignataire de l'amendement CS10 et j'en profite pour dire tout le bien que je pense de cet article. En revanche, nous avons déjà beaucoup parlé de délais précédemment dans la discussion et nous pourrions là aussi aller plus loin sans passer par un décret en Conseil d'État.

M. le rapporteur. Je suis sensible à l'argument du secrétaire d'État sur la capacité à modifier plus facilement le délai, par un décret, si cela se révèle nécessaire.

La commission rejette ces amendements.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CS717, CS714 et CS716 du rapporteur.

Elle examine ensuite les amendements identiques CS11 de M. Julien Aubert et CS278 de M. Éric Pauget.

M. Julien Aubert. La distinction entre l'article 34 et l'article 37 de la Constitution m'apparaît un argument assez fallacieux, étant donné que, selon l'article 34, la protection de l'environnement fait partie du domaine de la loi ; par extension, le délai en fait selon moi également partie. Quant au fait qu'il serait plus facile de changer un décret qu'une loi, c'était vrai avant ; mais je laisse au ministre la responsabilité de ses propos.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette ces amendements.

Elle adopte ensuite l'article 20 modifié.

Après l'article 20

La commission examine en discussion commune l'amendement CS807 de M. Stéphane Mazars ainsi que les amendements identiques CS64 de M. Dino Cinieri, CS77 de Mme Véronique Louwagie, CS475 de Mme Laure de La Raudière et CS788 de Mme Jeanine Dubié.

M. Jean Terlier. Il s'agit d'introduire un nouvel article en vue de dépenaliser des sanctions relatives au manquement à une obligation de déclaration. Il n'est plus acceptable, en

2018, qu'un agriculteur encoure des sanctions pénales, des peines d'emprisonnement pour un tel manquement.

M. Dino Cinieri. Cet amendement propose la dépénalisation de certaines infractions au titre de la loi sur l'eau et de permettre à l'administration de sanctionner avec une amende suffisamment élevée pour dissuader les opérateurs, notamment les agriculteurs, de réaliser ces travaux sans autorisation. Cela permettrait de ne plus « judiciariser » ces activités, qui ne sont parfois que des erreurs d'appréciation du porteur sur la situation juridique de son projet. Ainsi, nous proposons que le montant de l'amende reste identique – 75 000 euros –, tout en supprimant la peine privative de liberté de deux ans ainsi que la qualification pénale de l'amende.

Mme Véronique Louwagie. Il faut adapter les sanctions à l'infraction et prendre en considération la situation d'agriculteurs confrontés à des difficultés juridiques, par exemple pour les drainages. Il existe aujourd'hui une certaine disproportion. Dépénaliser la sanction serait du pragmatisme.

Mme Jeanine Dubié. L'objet est de dépénaliser certaines infractions, d'éviter les peines privatives de liberté, tout en conservant une amende à hauteur de 75 000 euros.

M. Arnaud Viala. La sanction, dans le cadre de la loi sur l'eau, est très souvent sans commune mesure avec la nature de l'infraction. Il ne faut pas minimiser la gravité des atteintes à l'environnement mais la dimension pénale pose ici un vrai problème.

M. le rapporteur. Je comprends le souhait de peines proportionnées mais il existe un problème de fond avec ces amendements, à savoir qu'ils contreviennent au droit européen. Il s'agit en effet de transposer une directive qui prévoit que les États membres appliquent des sanctions pénales effectives et dissuasives.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit en effet de la directive du 19 novembre 2008 transposée par l'ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions judiciaires et administratives du code de l'environnement.

M. Laurent Saint-Martin. Le groupe majoritaire votera contre ces amendements.

La commission rejette successivement ces amendements.

Elle examine ensuite en discussion commune les amendements CS66 de M. Dino Cinieri et CS79 de Mme Véronique Louwagie.

M. Dino Cinieri. Cet amendement propose de remplacer les sanctions pénales prévues en cas de destruction d'une espèce protégée ou de son habitat, par une sanction administrative. Cela devrait permettre de maintenir le caractère dissuasif de l'infraction, tout en enlevant le caractère pénal, qui peut paraître disproportionné au regard de certains actes susceptibles d'être qualifiés d'infraction par cet article. Il s'agit de supprimer la peine privative de liberté de deux ans, de transformer l'amende pénale en amende administrative et d'en réduire le montant de 75 000 à 15 000 euros.

Mme Véronique Louwagie. Il vous est proposé de dépénaliser une infraction, notamment en cas de destruction d'une espèce protégée ou de son habitat, et de remplacer la sanction pénale par une sanction administrative. Cela maintiendrait le caractère dissuasif de la sanction tout en supprimant le caractère pénal, disproportionné.

M. le rapporteur. L'avis est identique à celui que j'ai donné sur les amendements précédents car la transposition du droit européen nous impose d'appliquer des sanctions pénales. J'ajoute que les montants et la durée d'emprisonnement indiqués sont des peines plafond.

La commission rejette ces amendements.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CS813 de M. Stéphane Mazars ainsi que les amendements identiques CS65 de M. Dino Cinieri, CS78 de Mme Véronique Louwagie et CS476 de Mme Laure de La Raudière.

M. Jean Terlier. J'ai entendu la contrainte que représente la directive de novembre 2008 et je retire donc l'amendement.

L'amendement CS813 est retiré.

M. Dino Cinieri. Mon amendement propose de remplacer par une sanction administrative les sanctions pénales prévues en cas de non-respect de la procédure d'évaluation Natura 2000. Cela devrait permettre de maintenir le caractère dissuasif de l'infraction, tout en enlevant le caractère pénal, qui peut paraître disproportionné au regard de l'acte visé, à savoir une absence de déclaration. Je propose donc de supprimer la peine privative de liberté de six mois, de transformer l'amende pénale en amende administrative et d'en réduire le montant de 30 000 à 15 000 euros.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette ces amendements.

Puis elle examine de l'amendement CS370 de M. Julien Aubert.

M. Julien Aubert. Ce texte prévoit à l'article 40 une expérimentation qui accorde la possibilité aux préfets et aux directeurs des agences régionales de santé (ARS) de déroger à certaines normes réglementaires, avec néanmoins peu d'indications sur cette exemption. Ce que propose cet amendement, c'est d'introduire à titre dérogatoire la possibilité pour les préfets ou sous-préfets d'écarter des normes réglementaires qui paraîtraient contraires au bon sens, manifestement inapplicables. Combien de fois ai-je vu, dans le cadre de la loi « Accessibilité », chercher à appliquer des normes à des bâtiments du Moyen-Âge ou du XVII^e siècle, alors que c'est manifestement impossible : cela prend du temps, remonte à Paris, avant que l'on décide finalement d'assouplir. Il peut s'agir également d'un coût économique disproportionné pour l'entreprise ou la collectivité : je pense au cas d'une école que l'on oblige à installer pour un coût de 200 000 euros un ascenseur qui ne sera jamais utilisé, alors qu'une classe au rez-de-chaussée pourrait très bien accueillir un élève avec un handicap. Il faut profiter de ce que nous ayons une fonction publique de qualité, notamment dans la préfectorale, et donner aux fonctionnaires une capacité de discernement.

M. le rapporteur. L'amendement est intéressant au fond mais vous proposez une expérimentation dans un domaine réglementaire et je ne pense donc pas que ce soit possible dans cet article. La finalité que vous poursuivez est proche de ce que vise le présent texte : l'article 40, à son deuxième alinéa, indique que le Gouvernement présentera un rapport au Parlement sur l'expérimentation de la possibilité pour les préfets et directeurs des ARS de déroger à des normes réglementaires. Je demande le retrait de l'amendement mais il faudra poursuivre la discussion pour voir si ce que vous demandez ne pourrait faire partie de ce que va tester le Gouvernement.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Ce qui est gênant dans cet amendement, indépendamment du fait qu'il faut laisser l'expérimentation avoir lieu, c'est qu'il considère que c'est par la loi que l'on peut permettre à des directeurs d'administration centrale et à des préfets de déroger à la norme réglementaire. C'est le règlement qui permet de déroger à la norme réglementaire. Le Conseil d'État s'est exprimé à plusieurs reprises sur le sujet, notamment en 2017.

Mme Laure de La Raudière. Il faut écrire quelque chose dans la loi pour permettre des dérogations à la loi. Sinon, c'est le serpent qui se mord la queue, car comment allez-vous autoriser des dérogations si la loi d'origine ne le permet pas ? De manière générale, il vaut parfois mieux adopter un amendement, même s'il n'est pas parfait du point de vue juridique, pour permettre aux équipes ministérielles de réfléchir, d'ici à la séance, à une solution qui soit pleinement satisfaisante.

M. le ministre. C'est la méthode que j'ai proposée à votre commission dans les deux premiers jours de travail, en indiquant que j'acceptais volontiers les amendements sur lesquels je savais que je présenterais des modifications, voire des annulations. Mais je ne comprends pas bien votre remarque car il me semble qu'il s'agit de déroger non à la loi mais au règlement. Je cite l'amendement : « Les préfets et sous-préfets ont la possibilité, à titre dérogatoire, d'exempter des sociétés ou collectivités territoriales de l'application de normes réglementaires dans les cas suivants... »

M. Julien Aubert. M. le ministre a tout à fait raison mais, dans l'exposé sommaire, j'évoque aussi des exemples relevant du domaine de la loi. En réalité, la distinction entre la loi et le règlement était bien plus respectée auparavant, alors qu'aujourd'hui la loi a tendance à se mêler de détails du domaine réglementaire. L'amendement est sans doute mal rédigé car il est en fait question de « normes » plutôt que de « normes réglementaires ». M. le ministre pourrait le corriger. Plutôt qu'une démarche générale basée sur une expérimentation, je propose de basculer immédiatement vers un système *ad hoc* où le préfet se prononce au cas par cas. Bien souvent, des situations telles que celles que j'évoque ici sont présentées au public dans un discours critique contre une administration kafkaïenne et un législateur éloigné du terrain. Combien de lois de portée générale, pavées de bonnes intentions, se révèlent ici ou là inapplicables ?

M. le ministre. Si l'amendement est présenté dans l'hémicycle, je pourrai vous lire le décret pris en Conseil d'État, avec les domaines où il est permis au règlement de déroger au règlement. Je suis assez d'accord avec la philosophie de cet amendement. Pour les fondateurs de la V^e République, le Parlement ne devait pas aller sur le terrain de l'exécutif, et le juge constitutionnel censure parfois des dispositions législatives sur cette base, mais les deux domaines ont tout de même tendance à se mêler.

Mais je pense que M. Aubert s'y prend mal si le but est de s'adapter aux territoires. Il est vrai que le législateur peut connaître des difficultés. Je ne me permettrai pas de dire qu'il peut être bavard ou incomplet, mais prenons l'exemple du département des Hautes-Alpes, qui abrite le plus grand lac d'Europe. La préfète des Hautes-Alpes a des difficultés pour appliquer la loi montagne et la loi littoral, complètement contradictoires s'agissant de ce lac qui est totalement original. On pourrait imaginer que la préfète ait le bon sens d'appliquer ce qui convient le mieux pour le développement du tourisme, tout en comprenant l'intention du législateur.

Mais je ne crois pas que ce soit en lui permettant de déroger à la loi sans encadrer ni expérimenter que nous y arriverons. Tout d'abord, la loi est de portée générale et il nous appartient tous – Gouvernement et Parlement – de nous conformer à l'idée que c'est une volonté générale, et pas des volontés particulières.

En second lieu, la solution que nous avons retenue dans ce texte consiste à dire qu'il y a un droit à l'erreur, que des expérimentations nous permettront peut-être de généraliser un certain nombre de dérogations, et surtout que notre démocratie moderne doit s'adapter aux territoires tout en comprenant que la loi de la République est commune : nous ne sommes pas dans un système fédéral où chacun légifère. Peut-être que certains le souhaiteraient, mais je sais très bien que M. Aubert n'est pas de cette famille politique.

Le résultat, c'est que nous devons avoir des lois qui fixent les buts, pas les moyens pour les atteindre. C'est tout l'intérêt du permis de faire. Par exemple, dans la construction, beaucoup de normes alourdissent le coût de construction. Elles définissent des buts tout à fait louables, mais en imposant des moyens tellement difficiles que des lobbies se cachent parfois derrière ces normes réglementaires et législatives qui alourdissent le coût de la construction et la rendent plus difficile.

Le permis de faire est prévu dans le projet de loi dont nous discutons, mais aussi dans la loi logement que présenteront MM. Mézard et Denormandie. Si notre but est qu'il n'y ait pas de particules fines dans cette pièce, ou au contraire qu'elle ait une ventilation normale, ou qu'elle soit accessible aux personnes handicapées, il n'appartiendra plus à la loi ou au règlement de définir les moyens d'y arriver. Si le but fixé par la loi est un seuil de particules fines, qu'importe la manière dont la pièce sera construite. Cela permettra l'innovation, et des entreprises pourront sortir d'un carcan administratif certes légitime, bien que parfois poussé par des lobbies, mais qui a abouti à augmenter le coût de construction.

Il me semble que la finalité poursuivie par M. Aubert sera mieux atteinte avec le permis de faire, qui fixe des buts et non des moyens, qu'en permettant des dérogations à des lois bavardes, incomplètes ou difficiles. Nous pourrions en débattre dans l'hémicycle, et je pourrai préciser les domaines dans lesquels le règlement ferait exception au règlement, et pour lesquels le décret en Conseil d'État prévoit un certain nombre de dispositions exceptionnelles permettant ces dérogations et ces expérimentations. Mais notre objectif général doit plutôt être le permis de faire.

M. Julien Aubert. Je vais retirer cet amendement, j'ai bien compris que tout en étant d'accord sur le fond, vous ne l'êtes pas sur la méthode. Néanmoins, il faut prendre la situation telle qu'elle est. Nous avons vu des projets de loi de 60 articles au départ se transformer au terme de la discussion parlementaire en sumos législatifs de 200 à 250 articles, entrant dans le détail.

Nous pouvons le regretter, mais à la fin, cette loi s'applique. Pour le permis de faire, vous allez définir *ex ante* des domaines. Vous ferez peut-être bien les choses pour le passé, car vous aurez repéré les domaines pour lesquels la question se pose. Mais pour le futur, nous n'en savons rien et il y aura sans doute des domaines pour lesquels la loi ne sera pas applicable, car le législateur ne l'aura pas prévu, alors que la solution *ad hoc*, qui prévoit une habilitation générale, le permet.

Enfin, de la même manière que les directives européennes sont de plus en plus précises et empiètent sur le règlement européen, le législateur français empiète sur le domaine

réglementaire. Il arrive même, au travers d'ordonnances, que l'exécutif empiète sur le domaine législatif, mais je referme la parenthèse.

Je retire donc l'amendement que je réécrirai en retirant la mention du pouvoir réglementaire. Mais je maintiens que ce n'est pas la même chose, parce que l'idée est bel et bien de parfois écarter la loi, et il faut prendre en compte la situation actuelle, dans laquelle la loi est de plus en plus précise.

L'amendement est retiré.

Article 21 : *Introduction, à titre expérimental, d'une faculté, pour les entreprises, de ne pas communiquer à une administration des informations déjà détenues par celle-ci dans le cadre d'un traitement automatisé*

La commission examine l'amendement CS420 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Cet amendement s'inscrit dans la lignée de ceux que j'ai déposés aux articles précédents afin d'harmoniser les durées des différentes expérimentations et permettre ainsi de réaliser une évaluation commune de l'ensemble de celles prévues dans ce texte, qui serait un atout pour le Parlement, et donnerait au Gouvernement une vision globale de ces expérimentations.

M. le rapporteur. Je ne suis pas favorable à une modification de la durée de l'expérimentation. Ce sont des sujets techniques, et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) a déterminé la durée nécessaire pour mener à bien cette expérimentation. Si elle ne fait qu'étendre un dispositif existant, elle implique néanmoins de nombreux chamboulements pour les organisations administratives.

Je préfère m'en tenir au temps d'expérimentation que suggère l'organisation compétente, qui va mener opérationnellement cette réforme.

M. le ministre. Je suis gêné d'être en discordance avec le rapporteur, ce qui ne nous était pas encore arrivé, mais je suis plutôt favorable à la proposition de Mme la députée. J'entends ses arguments, et je m'en remettrai à la sagesse de la commission.

M. le rapporteur. Ce qui compte à mes yeux est que l'administration compétente pour mener cette expérimentation, en l'occurrence la DINSIC, dispose du temps nécessaire pour le faire. Je suis rassuré par l'avis favorable du ministre, ce texte a fait l'objet de beaucoup de coordination interministérielle et j'imagine qu'on n'insécurise par la DINSIC en s'engageant sur trois ans. Dès lors que le Gouvernement prend cette position, je suis prêt à me rallier à son avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Mme Laure de La Raudière. Je présente un amendement de cette nature sur l'ensemble des expérimentations, mais les autres n'ont malheureusement pas été adoptés. J'espère que l'oreille attentive du ministre le sera tout autant lors de l'examen des autres amendements que j'ai déposés sur le texte pour harmoniser l'ensemble des durées d'expérimentation.

La commission étudie les amendements identiques CS356 de M. Julien Dive, CS391 de Mme Véronique Louwagie et CS533 de M. Mohamed Laqhila.

M. Arnaud Viala. Cet article prévoit des expérimentations qui s'adressent aux entreprises, notamment lorsqu'elles sont tenues de fournir à une administration des éléments que d'autres administrations ont déjà. Nous souhaitons étendre la portée de ce texte aux personnes physiques, pour inclure les entreprises qui n'ont pas la forme sociétaire.

Mme Véronique Louwagie. Il faut effectivement ouvrir l'expérimentation à toutes les entreprises, quel que soit leur statut juridique, et non aux seules personnes morales.

M. Mohamed Laqhila. Il doit s'agir simplement d'un oubli : lorsque l'on mentionne les personnes morales, on oublie les entrepreneurs individuels.

M. le rapporteur. Je suis favorable à ces amendements sur le fond, et je souhaite que nous puissions aboutir à la bonne rédaction. L'idée du Gouvernement serait de supprimer le mot « morale » pour inclure les personnes physiques. Je serais d'accord avec une telle rédaction.

Je vous propose de rendre un avis favorable, et de prévoir que l'amendement soit sous-amendé en séance.

M. le ministre. C'est exactement l'esprit du Gouvernement. Si le sous-amendement est accepté, nous trouverons un accord sur la rédaction.

M. le rapporteur. J'en profite pour exprimer un satisfecit sur le fond de cet article. En discutant de manière trop technique, nous risquons de passer à côté du fait qu'il est souhaitable d'étendre ce dispositif au plus grand nombre d'entreprises possible.

C'est un dispositif très favorable aux entreprises, je ne sais pas si la notion d'API – acronyme anglais pour « interface de programmation applicative » – parle à tout le monde. Elle dépasse largement celle d'un coffre-fort numérique, où l'information est statique, pour passer à une information dynamique. C'est ce qui va nous permettre de passer du principe « Dites-le nous une fois » à celui de « Dites-le nous une fois pour toutes ». Quand l'administration tiendra le bon flux d'information, après s'être branchée sur cette base de données centrale, et que l'information circulera, ce sera une avancée très importante pour les entreprises de ce pays.

Je suis donc évidemment favorable à l'extension de cette mesure au plus grand nombre d'entreprises possible. Dans un premier temps, cette expérimentation concerne API Entreprise, mais ensuite, les enjeux sont colossaux puisqu'il s'agit des API pour les particuliers, ce qui changera durablement la vie des Français. Pour en avoir discuté avec la DINSIC, le sujet n'est pas assez mûr d'un point de vue technique, et je pense qu'il vaut mieux ne pas lancer les opérations pour être déceptifs par la suite et ne pas aboutir. Mais puisque treize bases de données sont connectées sur API Entreprise, faisons-le pour le plus grand nombre d'entreprises de ce pays.

M. Jean-Paul Mattei. Je pense que la rédaction doit laisser la référence aux personnes physiques et aux personnes morales. Du point de vue du droit, c'est une précision importante. Le mot « personne » est trop générique en matière d'entreprises.

M. le rapporteur. Visiblement, la question fait débat entre les experts du Gouvernement et ceux de notre commission, je propose de trouver la bonne rédaction d'ici à la séance publique.

M. Laurent Saint-Martin. Pour faire un parallèle avec nos échanges en début de séance, il faut insister sur l'importance de la coopération entre les administrations, que ce soit auprès des entreprises ou des particuliers. Dans mon rapport spécial sur le projet de loi de finances, j'avais insisté très lourdement sur la nécessité des flux dans les systèmes d'information pour que les administrations – je mentionnais les douanes et la DGFIP – gagnent en efficacité.

C'est le débat que nous avons commencé à avoir avec M. Bernalicis. Il est très important de repenser l'efficacité des services publics de manière générale par ce biais, et pas uniquement par les titres II et les effectifs.

La commission adopte les amendements.

Elle examine l'amendement CS287 de M. Hervé Pellois.

M. Hervé Pellois. L'article 21 prévoit la simplification des démarches administratives via l'expérimentation des échanges d'informations.

Le présent amendement propose d'étendre cette expérimentation aux contrôles en exploitation agricole afin qu'un traitement automatisé commun des données soit instauré. Cela aura le double avantage de regrouper les informations entre administrations et de limiter le nombre de visites annuelles dans une même exploitation agricole.

Dans des territoires, dont le Morbihan, certains services administratifs ont déjà entrepris des contrôles communs en exploitation agricole via un logiciel idoine. Cela concerne notamment les directions départementales des territoires, l'agence de services et de paiement, les agences de l'eau, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ou encore les directions régionales de l'agriculture et de la forêt. Cette initiative est très intéressante et mérite d'être étendue et expérimentée de façon plus large.

M. le rapporteur. Je comprends évidemment la finalité, qui est de prendre en compte la spécificité des exploitations agricoles, mais je pense que cela ne relève pas du domaine de la loi mais est plutôt d'ordre réglementaire.

De plus, le traitement automatisé prévu par l'article ne relève pas de l'expérimentation, il sera fait de manière pérenne. C'est la transmission du « Dites-le nous une fois pour toutes » qui relève de l'expérimentation, et je crois que l'amendement passerait à côté de cette idée. Je vous suggère de le retirer.

M. le ministre. La question soulevée par M. Pellois est pertinente, même s'il est vrai que, s'agissant d'un domaine totalement réglementaire, il est compliqué pour le Gouvernement de donner un avis favorable.

Même si les propos du rapporteur sur le « Dites-le nous une fois » sont justes, vous pourriez peut-être, monsieur Pellois, nous interroger en séance publique pour qu'en lien avec le ministère de l'agriculture, nous vous fassions une proposition sanctionnée par une prise de

parole officielle. Notamment, les start-up d'État qui permettent l'application des data et des fichiers doivent être au service du monde agricole tel que vous l'évoquez.

Sur le fond, avis défavorable car la matière est réglementaire, mais je pense que nous devrions vraiment prendre cet engagement en séance.

M. Hervé Pellois. Je retire donc l'amendement.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CS29 de M. Arnaud Viala.

M. Arnaud Viala. Monsieur le rapporteur, vous venez de me confirmer que cet amendement a du sens, puisque l'article 21 tel qu'il est rédigé prévoit que les administrations se transmettent les pièces constitutives du dossier de l'entreprise dont elles ont la charge, mais il ne prévoit pas explicitement un système unique de gestion du dossier informatique. La question de la mise à jour du dossier se pose donc, puisqu'il n'y a pas un système unique dans lequel l'administration va puiser, et que le dossier circule entre les différentes administrations.

Je pense qu'il faut préciser que lorsque l'administré est informé par une administration qu'elle a obtenu son dossier d'une autre administration, il peut vérifier la validité des éléments qui le constituent, et apporter les modifications nécessaires. Il faut aussi que l'administration qui reçoit ces modifications les transmette à celle qui lui a transmis le dossier au départ. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre...

M. le rapporteur. Je comprends ce que vous voulez dire, mais je crois que vos propos traduisent une mauvaise compréhension de la manière dont API Entreprise fonctionne. L'idée de ce système informatique est que l'administré transmet les informations à de nombreuses administrations, et même à des organismes qui ne sont pas des administrations, comme le centre de gestion des entreprises. Ces administrations mutualisent ensuite cette information dans un système qui garde l'information vivante. Pour reprendre l'exemple du centre de gestion des entreprises, l'entreprise va modifier son compte de résultat chaque année, et l'information sera automatiquement modifiée. Il n'y a pas à prévoir de possibilité de modifier le dossier, puisque le lien avec l'administration restera le même.

Le dispositif de l'article 21 concerne plus les rapports entre les administrations, et la transmission automatique de données entre elles, que la porte d'entrée pour les données que va transmettre l'entreprise à l'administration. Ça ne signifie pas que cela ne bénéficiera pas aux entreprises, puisque le fait que les administrations se partagent les informations en temps réel améliore le service pour l'entreprise : une fois qu'elle a transmis une information par une porte d'entrée donnée, elle n'a plus à la transmettre du tout, c'est le principe du « Dites-le nous une fois pour toutes ».

Je crois donc que votre amendement passe à côté d'un système qui répond exactement à votre préoccupation. Puisque par nature, l'information transmise selon une fréquence donnée sera mise à jour, je pense que votre amendement est satisfait par la manière dont API Entreprise fonctionne.

M. le ministre. Je comprends aussi ce que vous voulez dire, monsieur Viala.

On pourrait imaginer cette démarche pour les dossiers administratifs des entreprises, des collectivités locales ou des particuliers, qui pourraient être échangés à la manière d'une

espèce de coffre-fort numérique dont le Premier ministre a souhaité la création dans son discours de politique générale. Ce n'est pas l'objet de ce texte, mais dans ce cas, sans doute faudrait-il imaginer, en respectant les processus de modification, un moment où l'utilisateur pourra intervenir pour modifier lui-même les informations contenues dans ce coffre-fort numérique. Cela pose plusieurs questions, il faut notamment se mettre d'accord sur ce coffre-fort numérique, et aujourd'hui il existe au moins trois identifiants nationaux. Dans ce cas, la démarche de M. Viala serait sans doute très cohérente, bien que compliquée à mettre en place.

Mais le texte que nous examinons ce soir prévoit un échange de données. Ce n'est pas un dossier que l'on vient consulter. Il ne peut pas y avoir d'interventions pour modifier les données dans ce cadre, car il ne s'agit pas d'un dossier que se partagent les administrations. Un tel dossier constituera l'acte II de la numérisation, et il est sans doute nécessaire de le faire assez vite. C'est M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du numérique, qui s'en chargera. Mais dans le cadre d'un échange de données, il n'y a pas de modifications à prévoir.

M. Arnaud Viala. Une entreprise vit. Prenons l'exemple d'une entreprise sous forme sociétaire ; des associés entrent ou sortent à des moments donnés de l'année civile. Cette information peut être transmise à une administration à un moment, puis transférée à d'autres administrations. Mais lorsque l'autre administration va utiliser cette information, il est possible que des modifications soient intervenues entre-temps et qu'elles n'aient pas été transmises à la première administration, car elles n'avaient pas d'incidence dans son domaine, alors qu'elles en ont dans le domaine de la seconde.

M. le rapporteur. Tout l'avantage des API est que la transmission des informations est immédiate. Les administrations sont branchées sur la base de données commune, et dès qu'une information nouvelle est donnée, cette dernière est immédiatement partagée.

Mme Laure de La Raudière. Le point de vue de M. Viala est tout à fait juste, mais je pense que ce n'est pas un problème de rédaction du texte. Il serait intéressant de rencontrer Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information de l'État français et administrateur général des données, pour soulever ce point sous un angle technique.

S'il n'y a pas eu de modification apportée dans la base de données, une administration peut s'appuyer sur une information fautive à cet instant, alors que la bonne information est disponible.

M. le rapporteur. Ce sont des sujets assez techniques, et il a été intéressant de rencontrer Henri Verdier pour bien les comprendre, car il y a de nombreuses confusions sur ce sujet entre France Connect – bouton de connexion avec un identifiant universel –, ce que l'on met dans API Entreprise ou même l'idée du coffre-fort numérique.

La stratégie de la DINSIC est de développer l'idée la plus moderne, celle des API. L'étude d'impact explique bien que treize bases de données sont déjà mises en commun dans API Entreprises, et dès lors que le branchement a été établi, il n'est pas possible que dans ce système, une information soit mise à jour sans que toutes les administrations connectées n'en connaissent.

M. Arnaud Viala. Mais selon les administrations, les échéances au cours de l'année sont différentes. Si la base de données n'a pas été mise à jour au moment où l'administration va chercher l'information dont elle a besoin, elle va raisonner sur une donnée fautive au

moment où elle l'utilise, alors que l'entreprise n'était pas obligée à l'égard l'administration de mettre cette information à jour à cette date.

M. le rapporteur. Prenons le résultat fiscal d'une entreprise. C'est une information dynamique, modifiée chaque année, qui peut alimenter un certain nombre d'autres dossiers : un certain nombre d'autres administrations ont besoin du résultat fiscal de l'entreprise. Dès qu'il aura été mis à jour, après la clôture des comptes de l'entreprise, elle transmettra ses comptes comme c'est déjà le cas. L'administration qui recevra cette information la mettra à jour dans le système. L'information sera actualisée.

M. Arnaud Viala. Mais prenons un exemple récent, qui relève des particuliers et pas des entreprises. Un changement a été apporté à propos des allocations CAF, qui sont dorénavant indexées sur le revenu, même pour le premier plancher. Si l'administration va chercher le revenu d'un contribuable à l'instant où la loi est changée, alors que ce contribuable – dans le cas des entreprises – clôture son bilan au 31 août, après cette date, le chiffre sera entré dans la base de données. Mais ce n'est pas le résultat correspondant à l'année d'assiette pour la CAF.

Ça va poser un problème s'il n'y a pas de navette.

Mme la présidente Sophie Errante. Les documents portent tous des dates.

M. Arnaud Viala. À l'heure actuelle, la plupart des administrations fonctionnent sous un régime déclaratif. Le déclarant est responsable de la déclaration qu'il fait au moment où l'administration la lui demande. Si l'administration va chercher des données dans les bases d'une autre administration, la déclaration peut avoir été faite à une date différente, parce que l'administration concernée l'exigeait à une date différente, et les chiffres ne correspondront pas.

M. le rapporteur. C'est déjà la situation actuelle.

M. Arnaud Viala. La situation actuelle est que je déclare à l'administration « A » à la date où elle me le demande, à l'administration « B » à la date où elle me le demande, et ainsi de suite. Et l'administration « B » n'utilise pas les informations données à l'administration « A ».

M. le rapporteur. Les informations données à l'administration « B » sont les plus à jour au moment où je les donne. C'est ainsi que fonctionnera le système informatique. Cela ne réglera pas les problèmes lorsqu'une administration aura besoin d'une information plus à jour, mais on ne peut pas faire mieux que ce que propose API Entreprise, car l'information sera toujours la plus à jour possible en fonction de la déclaration du contribuable.

Je ne crois pas que l'amendement que vous proposez apporte une amélioration à ce que propose API Entreprise.

Mme la présidente Sophie Errante. Nous pourrions échanger d'ici à la séance, et décider s'il convient de redéposer un amendement.

M. Arnaud Viala. C'est d'accord, je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CS820 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. L'article 21 a pour but de renforcer le « Dites-le nous une fois » du précédent quinquennat pour alléger les formalités administratives des entreprises, en instaurant une sorte de coffre-fort numérique. Il recensera les informations qui sont régulièrement demandées aux entreprises, l'objectif étant de dispenser ces entreprises de reproduire des informations que l'administration détient déjà.

L'ensemble des entreprises y est plutôt favorable. Elles demandent cependant des garanties pour que ces données stockées par l'administration restent confidentielles : qu'on leur assure qu'elles seront protégées, et non partagées avec un tiers. C'est tout l'objet de cet amendement.

M. le rapporteur. Je suis favorable à votre amendement : la sécurisation des données relève en quelque sorte du principe de précaution. Mais peut-être présenterai-je un sous-amendement en séance publique car la notion de non-partage des informations me paraît insuffisamment précise.

M. le ministre. L'amendement me semble satisfait par le droit actuel, mais j'y suis favorable car l'objectif de M. Vallaud me paraît tout à fait légitime.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CS605 de M. Philippe Gosselin et CS842 de M. Éric Bothorel.

M. Philippe Gosselin. Encore et toujours, les délais ! En l'espèce, nous proposons de préciser que les délais d'instruction courent à compter de la date d'obtention des informations. Cela paraît de bon sens, mais il est nécessaire de le rappeler.

M. Éric Bothorel. Il s'agit d'un amendement de clarification qui précise le point de départ des délais d'instruction des dossiers.

M. le rapporteur. Je ne veux pas relancer le débat sur l'API Entreprise, mais retenir, comme point de départ des délais d'instruction, la date d'obtention des informations ne me semble pas correspondre à l'objectif du dispositif, qui est précisément de rendre l'information vivante et évolutive. Je suggère donc aux auteurs de ces amendements de les retirer ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. le ministre. Même avis que le rapporteur.

La commission rejette ces amendements.

Puis elle examine les amendements identiques CS226 de Mme Véronique Louwagie, CS243 de M. Fabrice Brun et CS604 de M. Philippe Gosselin.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement, similaire à ceux que j'ai défendus aux articles 15 et 16, vise à préciser que l'évaluation de l'expérimentation comporte un volet consacré à l'impact du dispositif sur les délais administratifs. Cette question est en effet essentielle pour nos concitoyens.

M. Philippe Gosselin. Un amendement analogue, le CS601, a été adopté à l'article 15 avec l'avis favorable du Gouvernement et du rapporteur. Celui-ci pourrait donc connaître le même sort. Mais je ne veux pas anticiper...

M. le rapporteur. Sur ces amendements-là, j'émettrai un avis défavorable, car l'objectif de l'API Entreprise n'est pas tant de gagner du temps et de réduire les délais de traitement administratif que de permettre aux entreprises de transmettre leurs informations aux administrations une fois pour toutes.

M. le ministre. Même avis que le rapporteur.

La commission rejette ces amendements.

Puis elle adopte l'article 21 modifié.

Après l'article 21

La commission examine l'amendement AS451 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Dans la stratégie annexée au projet de loi, figure, parmi les objectifs que se fixe le Gouvernement, « l'institution du droit pour toute personne de ne pas être tenue de produire à l'administration une information déjà détenue ou susceptible d'être obtenue automatiquement auprès d'une autre administration ». Ainsi il convient, sans attendre les résultats de l'expérimentation de l'API Entreprise, de supprimer les obstacles à une généralisation du principe « Dites-le nous une fois » à tous les usagers, particuliers compris. Cet amendement vise donc à modifier l'article L. 113-12 du code des relations entre le public et l'administration, en supprimant l'alinéa qui précise que l'utilisateur « informe par tout moyen l'administration du lieu et de la période de la première production du document », car cette obligation lui impose une démarche supplémentaire.

M. le rapporteur. Avis très favorable. Cet amendement me permet de rappeler qu'il ne faut surtout pas que nous fassions table rase du passé. Du reste, le principe « Dites-le nous une fois » aurait pu figurer dans ce texte, dès lors qu'il vise à modifier la nature des relations entre l'administration et les entreprises. Au demeurant, chacun sait combien nos concitoyens ont été déçus par les exceptions prévues à ce principe. Reprendre le flambeau et améliorer le dispositif en s'efforçant de supprimer tout ce qui en entravait le fonctionnement va donc dans le bon sens.

M. le ministre. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS450 de Mme Laure de La Raudière.

Mme Laure de La Raudière. Dans le cas où l'expérimentation prévue à l'article 21 serait satisfaisante, ce qui est plus que souhaitable, le programme « Dites-le nous une fois » devra être rapidement rendu opérant pour les particuliers. En attendant, il n'est pas acceptable que le décret d'application de l'article 90 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dite loi « Lemaire », qui dresse la liste des pièces entrant dans le périmètre de ce programme pour les particuliers n'ait pas encore été pris à ce jour, alors que la date de janvier 2017 figurait dans l'échéancier de Légifrance. L'amendement CS450 a donc pour objet de fixer une date limite pour la publication de ce décret.

M. le rapporteur. Je comprends votre volonté d'accélérer la publication de ce décret, mais je suis défavorable à la méthode. Vous avez indiqué que, lors de son audition par la commission des affaires économiques, Mounir Mahjoubi avait déclaré qu'il s'efforçait de hâter cette publication. Il est donc préférable de ne pas mélanger les textes et de laisser le secrétaire d'État au numérique poursuivre ses travaux en lui demandant éventuellement de nous tenir informés de leur avancée. En tout état de cause, je ne suis pas favorable à ce que l'on insère une telle disposition dans le projet de loi.

M. le ministre. Je comprends la préoccupation de Mme de La Raudière car la publication de ce décret est attendue depuis un an. Toutefois, on me dit qu'il a fait l'objet d'une réunion interministérielle (RIM) le 19 décembre dernier, de sorte qu'il est tout à fait vraisemblable qu'il sera pris avant l'adoption définitive du projet de loi. Je propose donc à Mme de La Raudière de m'interroger sur ce point en séance publique, afin que je puisse lui préciser la date approximative de la publication, qui interviendra au cours du premier trimestre de 2018. En tout état de cause, je suis défavorable à l'amendement, car il serait absurde de mentionner une deuxième fois ce décret dans un texte de loi ; s'il n'a pas été publié, c'est la faute de l'exécutif.

Mme Laure de La Raudière. Je retire donc l'amendement, et je le redéposerai en séance publique pour pouvoir vous interroger à nouveau à ce sujet.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CS176 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Le principal objectif de cet amendement est de faire en sorte que les Centres de formalités des entreprises (CFE) des Chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), qui sont l'interlocuteur unique pour les déclarations des entreprises, participent à la coopération administrative et contribuent à limiter les demandes d'informations que reçoivent leurs ressortissants. Nous proposons en effet que, pour recueillir les informations dont elles ont besoin, les administrations s'adressent en priorité aux centres de formalités des entreprises – ceux-ci ne deviendraient donc pas pour autant des mandataires exclusifs – et non aux entreprises.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les CFE ne sont pas forcément les structures les mieux à même de fournir des informations actualisées aux administrations car les dossiers qu'ils reçoivent des entreprises sont limités aux déclarations et aux demandes d'autorisation nécessaires à la création d'entreprise. En outre, ils sont tenus de supprimer certaines des informations qui leur sont transmises. Le dispositif proposé ne serait donc guère efficace d'un point de vue opérationnel.

M. le ministre. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

L'amendement CS574 de M. Mohamed Laqhila est retiré.

La réunion s'achève à zéro heure cinquante-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

Réunion du mardi 16 janvier 2018 à 21 h 35

Présents. - M. Julien Aubert, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Ugo Bernalicis, M. Grégory Besson-Moreau, M. Yves Blein, M. Éric Bothorel, M. Fabrice Brun, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Yves Daniel, M. Dominique Da Silva, M. Julien Dive, Mme Jeanine Dubié, Mme Sophie Errante, M. Bruno Fuchs, M. Philippe Gosselin, Mme Carole Grandjean, M. Stanislas Guerini, Mme Véronique Hammerer, Mme Stéphanie Kerbarh, M. Mohamed Laqhila, Mme Laure de La Raudière, Mme Florence Lasserre-David, M. Gaël Le Bohec, Mme Nicole Le Peih, Mme Monique Limon, Mme Véronique Louwagie, M. Emmanuel Maquet, Mme Sereine Mauborgne, M. Stéphane Mazars, Mme Monica Michel, M. Bruno Millienne, Mme Sandrine Mörch, M. Jean-Baptiste Moreau, Mme Cendra Motin, M. Éric Pauget, M. Hervé Pellois, M. Laurent Pietraszewski, M. Frédéric Reiss, M. Cédric Roussel, M. Laurent Saint-Martin, M. Adrien Taquet, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Huguette Tiegna, M. Boris Vallaud, M. Arnaud Viala

Assistaient également à la réunion. - M. Thibault Bazin, M. Guy Bricout, M. Dino Cinieri, M. Jean-François Eliaou, M. Jean-Paul Mattei, M. Paul Molac, M. Dominique Potier