

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4389

- *Proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle - Examen des amendements de séance au texte de la commission..... 4389*
- *Questions diverses 4392*
- *Situation de l'entreprise Alstom - Audition de M. Henri Poupard-Lafarge, Président-directeur général d'Alstom 4393*
- *Article 13 de la Constitution – Audition de M. Jean François Carencu, candidat proposé aux fonctions de président du collège de la Commission de régulation de l'énergie..... 4405*
- *Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président du collège de la Commission de Régulation de l'énergie 4417*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 4419

- *Cyberinterférences dans les processus électoraux – Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) 4419*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif aux échanges de jeunes actifs – Examen du rapport et du texte de la commission 4429*
- *Projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme – Examen du rapport et du texte de la commission..... 4432*
- *Audition de S.E. Dr Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France (sera publiée ultérieurement)..... 4436*
- *Audition de S.E. M. Mahmoud Abbas, Président de l'Autorité palestinienne 4436*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4443

- *Proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (nouvelle lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4443*
- *Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers avec des représentants des syndicats des praticiens hospitaliers..... 4445*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4463

- *Proposition de résolution européenne sur la réforme européenne du droit d'auteur - Examen du rapport et du texte de la commission 4463*

- *Proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs (deuxième lecture) - Examen du rapport.....* 4470
- *Contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2017-2019 - Audition de M. Bruno Foucher, président de l'Institut français* 4476

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 4485

- *Table ronde sur l'état des infrastructures routières et autoroutières, autour de Mme Christine Bouchet, MM. André Broto, Pierre Calvin, Pierre Chasseray et Jean-Claude Luche* 4485

COMMISSION DES FINANCES..... 4499

- *Contrôle budgétaire – Préfecture de police de Paris - Communication* 4499
- *Audition de M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres, et de M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau, député européen.....* 4505
- *Nomination d'un rapporteur.....* 4517
- *Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété - Communication.....* 4517
- *Compétitivité de la place de Paris - Audition de Mme Marie-Anne Barbat Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), M. Stéphane Boujnah, président du directoire d'Euronext N.V., M. Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d'actifs français à l'international, M. Jean-Frédéric de Leusse, président du directoire d'UBS France, M. René Proglia, directeur général de Morgan Stanley France, Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor (sera publié ultérieurement)* 4517

COMMISSION DES LOIS 4519

- *Proposition de loi visant à renforcer l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 4519
- *Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (deuxième lecture) – Examen des amendements au texte de la commission* 4519
- *Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (nouvelle lecture) – Examen des amendements.....* 4520
- *Proposition de loi visant à renforcer l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – Examen des amendements au texte de la commission.....* 4524

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 4527

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique* 4527

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle..... 4555*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES MESURES D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES CONDITIONS DE RÉALISATION ET LEUR SUIVI DANS LA DURÉE..... 4563

- *Audition de M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liénor, M. Philippe Thiévent, directeur de CDC Biodiversité et de M. Guillaume Benoit, gérant associé de la société RBC Projet, assistant maîtrise d'ouvrage environnement d'A'liénor..... 4563*
- *Audition de M. Laurent Cavrois, président de Ligne à Grande Vitesse Sud Europe Atlantique (LISEA), et M. Thierry Charlemagne, directeur de l'environnement et du développement durable (LISEA) (membre de l'Observatoire environnemental de la Ligne à Grande Vitesse SEA Tours-Bordeaux)..... 4579*
- *Audition de M. Philippe Barbedienne, directeur de la Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO)..... 4590*
- *Audition de M. Bruno Gazeau, président, et de Mme Anne-Marie Ghémard, vice-présidente, de la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT)..... 4603*
- *Audition de MM. Philippe Frin et Michel Mayol, membres du collectif "Naturalistes en lutte" (sera publié ultérieurement)..... 4609*
- *Audition de MM. Dominique Boschet, Guillaume Dalmard et André Tameza, membres de l'association "Des ailes pour l'ouest" (sera publié ultérieurement) 4609*
- *Audition commune de M. Alain Bernier, président de la fédération départementale de Loire-Atlantique des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA 44), M. Christophe Sablé, secrétaire général de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, M. Dominique Deniaud, président de la section locale de Loire-Atlantique de la Confédération paysanne, M. Cyril Bouligand et M. Daniel Durand, membres du collectif « Copain 44 »(sera publié ultérieurement)..... 4610*
- *Audition de M. Fabien Raynaud, président de la 6^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État 4610*
- *Audition de M. Renaud Lagrave, vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine, chargé des infrastructures, des transports et des mobilités (sera publié ultérieurement) 4615*
- *Audition de M. Henri-Michel Comet, préfet de région, et M. Philippe Viroulaud, directeur général adjoint de la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire (sera publié ultérieurement) 4615*
- *Audition de M. Henri Frémont, président, M. David Froger, chef du pôle environnement et M. Julien Martinez, chargé de projet environnement de la chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire (sera publié ultérieurement)..... 4615*
- *Audition de membres du Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière (CNEFAF) : M. François Paliard, vice-président, M. Alban le Cour Grandmaison, spécialiste des systèmes géographiques, M. Gilles Barreau, expert forestier, M. Thierry*

Routier, expert foncier et agricole, et M. Philippe Gourmain, président d'Experts forestiers de France (EFF) (sera publié ultérieurement)..... 4616

- *Audition de M. Benoît Faucheux, vice-président délégué à la transition énergétique et à l'environnement, au conseil régional Centre-Val de Loire (sera publié ultérieurement) 4616*
- *Audition de M. Rouchdy Kbaier et Mme Claude Brévan, membres de la Commission du dialogue, M. Ghislain de Marsily, président du collège des experts scientifiques relatifs à l'évaluation de la méthode de compensation des incidences sur les zones humides, Mme Véronique de Crespin de Billy et, sous toutes réserves, M. Julien Tournebize, rapporteurs du collège des experts scientifiques (sera publié ultérieurement) 4616*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES, LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN 4617

- *Audition de S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France 4617*
- *Audition de MM. Pierre-Antoine Molina, directeur général, Benoît Brocart, directeur de l'immigration, Raphaël Sodini, directeur de l'asile, de la direction générale des étrangers en France au ministère de l'Intérieur..... 4625*
- *Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) (sera publié ultérieurement) 4638*
- *Audition de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, MM. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale, Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation de services, au ministère de l'économie et des finances..... 4639*
- *Audition de M. Patrick Augier, contre-amiral, secrétaire général adjoint de la mer 4650*

MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 4659

- *Audition conjointe de MM. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université Lille II 4659*
- *Audition de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (le Cevipof)..... 4674*
- *Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur de science politique à l'Université de New York (sera publié ultérieurement)..... 4683*

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE..... 4685

- *Audition du Professeur Christian Müller, psychiatre, président de la Conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissements (CME) de centres hospitaliers spécialisés (CHS) en psychiatrie 4685*
- *Audition du Collège National des Universitaires de Psychiatrie (CNUP) représenté par le professeur Pierre Thomas, président, responsable médical du pôle psychiatrie, médecine légale et médecine en milieu pénitentiaire du centre hospitalier régional universitaire de Lille, et Mme Marie Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et du docteur Bénédicte Barbotin, présidente de l'Association Française Fédérative des Étudiants en Psychiatrie (AFFEP) 4693*
- *Audition de Mme Marie-Odile Krebs, professeur de psychiatrie, chef du service hospitalo-universitaire du centre hospitalier Sainte-Anne, fondatrice du Centre d'évaluation du jeune adulte et de l'adolescent, et de Mme Aude Ollé-Laprune, directrice générale de la Fondation Pierre Deniker..... 4699*
- *Audition conjointe de MM. Vincent Beaugrand, directeur général, Georges Papanicolaou, psychiatre, médecin-chef du centre de psychanalyse de la clinique Dupré, Philippe Lesieur, psychiatre, de la Fondation Santé des Étudiants de France (FSEF)..... 4706*
- *Audition du Professeur Alain Ehrenberg, président du Conseil national de la santé mentale... 4714*

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 4723

- *Audition de S. Exc. Lord Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France 4723*
- *Audition de M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaires à l'ambassade de Pologne 4731*
- *Gouvernance de la zone euro - Communication de Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung 4737*
- *Sécurité et migrations - Communication de MM. Jean-Marie Bockel et Didier Marie (sera publiée ultérieurement)..... 4743*
- *Audition de M. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne sur le Brexit (sera publiée ultérieurement)..... 4743*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 FÉVRIER ET A VENIR 4745

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 7 février 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

La réunion est ouverte à 09 heures.

Proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'ordre du jour appelle l'examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 13, qui vise à supprimer l'alinéa 6, est un amendement de cohérence.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 10

L'amendement rédactionnel n° 12 est adopté.

Article additionnel avant l'article 11 (suppression maintenue)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 14 vise à insérer un article additionnel prévoyant l'entrée en vigueur des dispositions foncières des articles 1^{er} à 5 sous six mois.

L'amendement n° 14 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 10, qui tend à augmenter le seuil d'application de l'obligation de filialisation des acquisitions de terres agricoles, aurait plutôt sa place dans une loi sur le foncier agricole.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 11 tend à introduire une exception à l'obligation de filialisation des achats de terres agricoles pour les sociétés minières.

M. Henri Cabanel. – L’amendement n° 4 vise à empêcher le contournement de l’obligation de filialisation par l’introduction d’un délai de six ans de location des terres.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Cela devra faire l’objet d’une discussion en commission mixte paritaire.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 11, ainsi qu’à l’amendement n° 4.

Article 3

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement n° 1 vise à introduire une exception à la préemption sur des cessions de parts sociales pour les opérations concourant aux mêmes objectifs que les sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural, les SAFER.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement n° 8, qui vise à fixer l’entrée en vigueur de l’article 3 à six mois après la promulgation de la loi, est satisfait par l’amendement COM-3.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 8.

Article additionnel après l’article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement n° 3 vise à obliger les dirigeants des SAFER à fournir des déclarations d’intérêts.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 3.

Article additionnel après l’article 7 bis (supprimé)

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement n° 2, qui vise à abroger des dispositions relatives au statut du fermage, trouverait plutôt sa place dans un grand texte sur le foncier agricole.

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

Article 8 A

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement n° 9 vise à supprimer l’article.

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

M. Henri Cabanel. – L’amendement n° 5 vise à limiter l’assouplissement de l’interdiction d’utilisation des produits phytopharmaceutiques aux seuls établissements publics. Il a pour objectif de permettre le traitement des buis, sans pour autant élargir excessivement l’exception.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il serait dommage de limiter l’autorisation aux seules collectivités territoriales ; on trouve des buis dans des jardins privés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

M. Henri Cabanel. – L'amendement n° 6 vise à limiter le champ de la dérogation prévue à l'article 8 aux seuls dangers sanitaires de première catégorie.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Une telle disposition reviendrait à vider cet article de son sens ; ces dangers sanitaires sont déjà couverts par le droit existant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Article 10

M. Henri Cabanel. – L'amendement n° 7 tend à restaurer la sanction en cas de non-respect des objectifs des certificats d'économie des produits phytosanitaires. Cette sanction ne serait applicable qu'en 2021 ; les distributeurs disposeraient donc de temps pour s'organiser.

M. Bruno Sido. – Qui paiera ?

Mme Sophie Primas. – Les agriculteurs !

M. Henri Cabanel. – Non, les distributeurs.

Mme Sophie Primas. – Alors, le coût reposera finalement sur les consommateurs !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je ne suis pas favorable à la sanction. Privilégions une approche positive, plutôt que punitive !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous avons achevé l'examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi.

M. Ladislav Poniowski. – Notre rapporteur, dont l'amendement sur le foncier est habile, a-t-il les contacts nécessaires ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – J'ai auditionné quatorze organisations et pris contact avec toutes les parties prenantes.

Cette question fait partie des « points durs » de la discussion dans la perspective de la commission mixte paritaire, de même que le nouvel article 8 et la transformation de l'article 10.

Les avis donnés par la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REVET	10	Possibilité d'augmenter le seuil d'application de l'obligation de filialisation des acquisitions de terres agricoles	Défavorable

M. REVET	11	Exception à l'obligation de filialisation des achats de terres agricoles pour les sociétés minières	Défavorable
M. CABANEL	4	Obligation des sociétés d'être locataire depuis 6 ans au moins pour échapper à l'obligation de filialisation en cas de rachats de terres	Défavorable
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. COURTEAU	1	Exception au droit de préemption sur des parts de société pour les opérations concourant aux mêmes objectifs que les SAFER	Défavorable
M. de NICOLAY	8	Entrée en vigueur de l'article 3 six mois après la promulgation de la loi	Demande de retrait
Article additionnel après Article 7			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme N. GOULET	3	Déclarations d'intérêt des dirigeants des SAFER	Demande de retrait
Article additionnel après Article 7 bis (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REVET	2	Abrogation de différentes dispositions obsolètes du statut du fermage	Demande de retrait
Article 8 A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	9	Suppression de l'article	Défavorable
M. CABANEL	5	Limitation de la possibilité d'utiliser des produits conventionnels aux seules collectivités territoriales	Défavorable
M. CABANEL	6	Limitation de la possibilité d'utiliser des produits conventionnels pour les seuls dangers sanitaires de 3ème catégorie	Défavorable
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CABANEL	7	Restauration de la sanction pour insuffisance de CEPP	Défavorable

Questions diverses

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous informe que M. Pierre Cuypers remplace M. Michel Houel au sein du groupe de travail sur la politique agricole commune.

La réunion est levée à 09 heures 15.

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

**Situation de l'entreprise Alstom - Audition de M. Henri Poupart-Lafarge,
Président-directeur général d'Alstom**

La réunion est ouverte à 9h30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous accueillons aujourd'hui M. Henri Poupart-Lafarge, PDG d'Alstom, qui est venu accompagné de plusieurs hauts responsables de son entreprise, notamment M. Jean-Baptiste EYMEOD, Directeur Général France, ce qui montre l'intérêt porté à cette réunion.

Désormais recentré sur les activités de transport, Alstom se positionne comme un leader mondial des systèmes ferroviaires intégrés.

La santé économique du groupe a été au cœur de l'actualité nationale à l'automne dernier, lorsque des craintes ont couru sur la fermeture du site de Belfort. Toutefois, au cours des dernières semaines, on a assisté à l'annonce de plusieurs contrats importants non seulement en France (on peut citer à cet égard le « méga » contrat du renouvellement des lignes du RER francilien), mais aussi dans le monde (fourniture de trains régionaux au Sénégal ; fourniture d'un système de métro à Hanoï ; projet de tramway à Taïwan ; contrat auprès du mexicain Ferromex pour assurer la maintenance de locomotives...). Selon la presse spécialisée, le carnet de commandes d'Alstom atteindrait aujourd'hui près de 35 milliards d'euros, ce qui démontre que le groupe est dynamique, compétitif et très largement présent dans les zones émergentes où les perspectives de croissance sont les plus fortes.

Monsieur le Président-directeur général, la commission souhaiterait que vous l'éclairiez sur les atouts et la stratégie d'Alstom.

Nous savons par exemple que l'avenir de l'industrie, qui reste à notre sens le cœur d'une économie prospère, ne se joue plus seulement dans la capacité à fournir des biens physiques, mais un « paquet » global qui inclut, autour des matériels, un bouquet de services à haute valeur ajoutée. Comment Alstom se situe-t-il dans ces mutations de fond de l'industrie ?

Nous savons également que le secteur des transports est au cœur de la nécessaire transition écologique de l'économie mondiale. Comment Alstom aborde-t-il cet enjeu ? Quelles sont les innovations, les compétences, les partenariats, les spécialisations selon vous nécessaires pour relever le défi des transports durables ?

Autre question essentielle pour les parlementaires que nous sommes, celle de l'actionariat : quelle place pour l'État dans Alstom ?

Enfin, au-delà de l'entreprise elle-même, notre commission souhaiterait que vous reveniez également sur le rôle et la capacité d'entraînement qu'Alstom peut et doit jouer sur la filière industrielle des transport dans son ensemble, sur le tissu des PME qui la constitue et sur l'impact qu'on peut en attendre en ce qui concerne l'activité et l'emploi dans nos territoires. Je peux d'ailleurs témoigner de l'importance de cette question pour le département que je

représente, puisqu'y est implanté un des sous-traitants du groupe Alstom, en charge de fabriquer notamment les « nez » des TGV.

Monsieur le Président-directeur général, vous avez la parole.

M. Henri Poupart-Lafarge, PDG d'Alstom. – Merci monsieur le président. Je trouve que le moment est opportun pour faire le point sur la situation et la stratégie d'Alstom, car nous fêtons le premier anniversaire du recentrage du groupe sur les activités de transport ferroviaire.

Vous l'avez évoqué, Alstom, c'est aujourd'hui un carnet de commande de plus de 34 milliards d'euros et c'est un chiffre d'affaires de 7 milliards d'euros par an. Nous sommes présents à tous les niveaux de la chaîne ferroviaire. Un peu moins de la moitié de notre activité est réalisée dans les matériels roulants, du tramway jusqu'au TGV, le reste dans des activités de service comme la signalisation, la maintenance, les systèmes (électrification, pose de voies...). La part de l'activité réalisée dans le matériel roulant est plus importante en France que sur nos autres marchés, puisqu'elle y dépasse 80 %. Cela s'explique par le fait que la SNCF et la RATP produisent elles-mêmes les différents services nécessaires à l'exploitation et à la maintenance du matériel que nous leur livrons. À l'export en revanche, nous sommes souvent amenés à livrer des projets de transport clé-en-main, qui comprennent de nombreux services autour du matériel lui-même.

Sur le plan géographique, l'Europe représente environ 60 % de nos marchés, le reste se partageant en parts sensiblement égales entre l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud, l'Asie et l'Afrique-Moyen Orient. 20 % de l'activité est à destination de la France. Toutefois, 30 % de l'activité du groupe est d'origine française, j'y reviendrai.

Le marché du transport ferroviaire au niveau mondial est un marché en croissance de 3 % par an. Le principal facteur de croissance est la tendance à l'urbanisation du monde. Plus de 50 % de la population mondiale vit aujourd'hui dans des villes. Cette urbanisation rend nécessaire la création de solution de transport ferroviaire pour décongestionner les villes. C'est la seule solution en termes capacitaires. Un métro, c'est en termes de débit l'équivalent de quinze voies de véhicules. Aujourd'hui, il y a un fort sous-équipement en transports urbains des métropoles des pays émergents. En outre, la polarisation du territoire entre de grandes métropoles crée un besoin pour des liaisons ferroviaires inter cités. Les facteurs et les objectifs environnementaux accompagnent certes ce mouvement, mais constituent en tant que tels un facteur de croissance secondaire : le marché du ferroviaire serait en croissance forte même en l'absence d'objectifs environnementaux. On peut noter que la croissance de l'activité d'Alstom, qui est de 5 % par an, est supérieure au rythme de croissance du marché ferroviaire mondial, ce qui est un signe du dynamisme de l'entreprise.

Dans ce contexte, la stratégie d'Alstom repose sur trois piliers.

Le premier est d'accompagner la croissance là où elle a lieu. Depuis une dizaine d'années, le marché du transport ferroviaire est devenu globalisé et nous avons donc cherché à mettre en place un outil de production adapté à cette globalisation. Cela implique deux choses : la proximité physique de l'outil de production par rapport aux marchés desservis, mais aussi la proximité partenariale qui permet de connaître les contraintes et les attentes spécifiques de nos clients pour mieux les satisfaire. Dans ce système, la France joue un rôle particulier. Elle est le pilier industriel et le cœur technologique d'Alstom. Nous y réalisons 80 % de notre R&D. La France est aussi une plateforme d'exportation où nous produisons les

composantes stratégiques qui sont ensuite exportées pour servir nos différentes plateformes continentales : 40 % de l'activité française est destinée à l'export.

Le deuxième pilier est la transformation de nos solutions, depuis des produits simples, matériel ferroviaire, vers une offre complète dont les pays émergents sont demandeurs, qui intègre matériel et services. Quand nous livrons un métro clé-en-main, nous fournissons le matériel roulant, mais aussi l'électrification, la signalisation et la maintenance sur l'ensemble du cycle de vie du système. Nous allons vers une situation où les deux tiers de l'activité du groupe proviendront de ces services.

Enfin, le troisième pilier est l'innovation. Ce peut être une innovation technique, dont l'exemple est le train à grande vitesse pendulaire qui sera mis en œuvre sur la ligne Boston-Washington, pour lequel nous avons remporté l'appel d'offres l'année dernière. Seul Alstom maîtrise cette technologie. Ce peut être une innovation touchant à l'efficacité énergétique, car nous cherchons constamment à réduire la consommation en énergie de nos trains, au travers par exemple de nouvelles chaînes de traction ou de nouveaux matériaux. Ce peut être enfin une innovation que je qualifierais de « disruptive », dans la mesure où elle introduit des solutions technologiques en rupture avec les solutions existantes, comme par exemple le projet de train utilisant des piles à combustibles que nous avons lancé en Allemagne. C'est un pays assez friand de ce type de solution, car, on l'ignore souvent, seule la moitié du réseau allemand est électrifié –ce qui pose des problèmes d'émissions de gaz polluants par des motrices diesel.

Pour terminer cette présentation liminaire, je dirai quelques mots du paysage concurrentiel. Il est de plus en plus tendu. Nous avons face à nous, sur les marchés internationaux et même en Europe, de nombreux concurrents forts, qui peuvent s'appuyer sur un marché domestique dynamique ainsi que sur l'appui des Etats. Je citerais les Chinois, les Coréens et les Japonais. Vous savez par exemple que les Japonais sont entrés récemment en Europe, ce qui soulève la question du caractère asymétrique des relations commerciales, avec d'un côté une Europe très ouverte et, de l'autre, des pays concurrents qui le sont beaucoup moins.

Concernant spécifiquement la situation française, je dirais que nous sommes à la croisée de deux défis, celui du transport en France et celui de l'industrie en France.

Sur le premier point, Alstom, qui réalise 20 % de son activité commerciale en France, a intérêt à ce que la France soit dotée d'un système de transport ferroviaire efficace, capable d'investir. Nous sommes très attentifs aux discussions stratégiques sur l'évolution du ferroviaire en France, par exemple en participant à Fer de France, où se discutent les enjeux du système ferroviaire français. Nous avons collectivement à faire face aux enjeux de financement, de stratégie et de gouvernance de notre système ferroviaire. Il faut mettre à profit la période électorale actuelle pour s'interroger sur notre vision du système ferroviaire. Par exemple, la place du fret. Comme vous le savez, le fret en France va très mal. Nous n'avons pas eu une seule commande de locomotive de fret en France depuis dix ans. Nous en avons exporté en Russie, au Kazakhstan, en Inde, mais nous n'en avons pas vendu en France. Cela a nécessairement des répercussions sur notre outil de production, notamment sur le site de Belfort.

Sur le second point, nous sommes évidemment concernés par l'enjeu de la qualité de la base industrielle française. Nous avons énormément de sous-traitants en France. 80% de ce que nous fabriquons en France est acheté en France, auprès d'un tissu de PME souvent

fragilisées par des creux d'activité. Or, ce que je disais de l'impact négatif pour Alstom des difficultés du fret en France se répercute évidemment sur l'ensemble de nos sous-traitants. Il faut donc consolider ce tissu, en particulier avec des initiatives publiques comme le fonds Croissance Rail, où intervient BpiFrance. Alstom a besoin d'un tissu industriel compétitif pour pouvoir continuer à exporter à partir de la France. Car nous faisons face à des concurrents extrêmement agressifs, qui bénéficient d'un soutien fort des États, que ce soit au Japon, en Corée, en Allemagne ou Chine, sous forme de subventions ou de financements à l'exportation. Nous avons donc nous-aussi besoin d'un soutien de ce type. Il existe, mais il faut le renforcer.

Vous êtes sans doute tous, mesdames et messieurs les sénateurs, concernés sur vos territoires par un site d'Alstom. Nous en avons douze en France. Ils ne sont pas très gros, de l'ordre de 400 à 1 200 personnes, mais ils sont répartis sur tout le territoire. Chacun a évidemment son bassin de sous-traitants et je suis donc bien conscient de notre responsabilité dans ce domaine. Certains de nos sites sont des sites « intégrateurs », comme Belfort, Valenciennes ou La Rochelle : ce sont des sites d'assemblage, très dépendants du marché français. D'autres sont des sites « composants ». Ils sont le cœur technologique des trains : traction à Tarbes, bogies au Creusot, etc. Ces sites sont davantage liés à l'activité globale du groupe et exportent plus facilement.

En conclusion, nous sommes un groupe solide, plutôt prospère, en croissance, mais qui fait face à des défis liés à la situation du système ferroviaire français et la compétition intense en « G to G », c'est-à-dire où les négociations impliquent fortement les États.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour votre présentation et place maintenant aux questions des sénateurs.

M. Martial Bourquin. – Je vous remercie pour cette présentation de la situation d'Alstom. Je suis maire d'une commune proche de Belfort. Beaucoup de ses habitants travaillent à Alstom. La question de la préservation de ce site historique de l'entreprise est fondamentale. Alstom doit beaucoup à Belfort. Il y avait lundi la signature d'une convention entre l'État, les collectivités territoriales, la SNCF et Alstom pour financer les travaux d'une nouvelle voie d'essai, qui doit permettre la diversification du site de Belfort en en faisant le centre européen de référence pour les essais de TGV. La commande de 15 rames de TGV pour 400 millions d'euros a fait débat. Il convient de rendre cette commande euro-compatible. Le secrétaire d'État, M. Christophe Sirugue a donné des assurances à cet égard. Il convient de tout faire pour conserver et redynamiser le site Alstom de Belfort et les parlementaires que nous sommes veilleront à ce que les engagements pris soient tenus.

Je souhaite vous interroger sur la vente du secteur énergie d'Alstom, opération menée par votre prédécesseur. Cette décision n'a-t-elle pas été une erreur stratégique, au regard de l'impératif de diversification ? L'entreprise General Electric devait créer 1 000 emplois après le rachat de la branche énergie d'Alstom et annonce aujourd'hui la suppression de 800 emplois. Au final, l'abandon de la branche énergie, dans un secteur stratégique pour l'industrie du futur, n'a-t-elle pas été une défaite pour la France et pour le groupe ? Pourtant, votre prédécesseur est parti avec une retraite-chapeau de 4 millions d'euros après avoir vendu la branche énergie aux américains !

M. Ladislas Poniatowski. – J'ai beaucoup apprécié la manière dont vous avez expliqué le travail du groupe Alstom en France et dans le monde. Mais pourquoi ne

communiquiez-vous pas aussi directement auprès des Français ? Vous avez remporté un nouveau contrat aux États-Unis, ce qui est très positif. Même si le bilan en termes d'emplois est faible pour la France, ce type de contrat est très utile car il permet de continuer à faire prospérer l'entreprise notamment en poursuivant ses efforts de recherche et développement, alors que le marché national est atone. Or, la presse n'a retenu que la faiblesse des retombées en termes d'emplois pour la France de ce contrat.

Vous n'avez pas fait part de vos relations avec la RATP, qui est parfois appelée à intervenir en amont pour conseiller les porteurs de projets d'infrastructures de transport. Mais la RATP peut aussi répondre à des appels d'offres, en partenariat avec d'autres acteurs, car elle est capable de gérer des métros, mais pas de les fournir. Travaillez-vous avec la RATP pour répondre à des appels d'offres ?

M. Franck Montaugé. – L'augmentation du taux d'urbanisation dans le monde entraîne une augmentation des besoins de transport. Les transports de pôles urbains à pôles urbains se développent aussi. Notre pays doit se poser la question de sa vision des transports. Mais cela est aussi vrai pour les territoires ruraux, qui sont éloignés des lignes à grande vitesse. La question des transports intra-régionaux est centrale. Certains pays s'intéressent à des modes de transport innovants, comme le projet « Skytran » développé par la NASA en partenariat avec Israël. Ces modes de transport sont plus économiques. Au-delà de l'exemple de la pile à combustible, l'entreprise Alstom, qui effectue 95 % de sa recherche et développement en France, s'intéresse-t-elle à ces nouvelles technologies de transport, en rupture avec les technologies ferroviaires traditionnelles, comme par exemple la lévitation magnétique ?

Mme Valérie Létard. – Merci pour votre bonne présentation de la manière dont Alstom organise son activité pour répondre à la fois au marché intérieur et aux demandes à l'international. Comment envisagez-vous l'avenir d'Alstom dans les Hauts-de-France, qui accueille surtout des sites destinés à répondre aux besoins du marché intérieur. Peut-on envisager une diversification, pour moins dépendre de carnets de commandes nationaux aléatoires, ce qui crée de grandes inquiétudes ? Par ailleurs, si vous faites appel à des sous-traitants français pour fournir vos différents composants, pouvez-vous aussi les rassurer sur les perspectives offertes pour leur activité ? Ces sous-traitants peuvent-ils se diversifier également et fournir les des composants pour les marchés internationaux ? Les élus et acteurs économiques du territoire sont vivement préoccupés par cette question.

M. Jean-Pierre Bosino. – On peut être fier de disposer en France d'une belle entreprise industrielle comme Alstom.

Je remarque qu'Alstom a bénéficié d'aides importantes : CICE, CIR. Par ailleurs, l'ancien président du groupe a pu bénéficier d'une retraite-chapeau de 6 millions d'euros, malgré l'opposition de l'Assemblée générale des actionnaires. Alstom distribue aussi des dividendes importants à ses actionnaires. Comment expliquez-vous que vous demandiez des soutiens à l'industrie, dans ce contexte ?

Je m'interroge aussi sur le manque d'anticipation de la situation sur le site de Belfort. La chute des commandes sur 2018-2021 était connue. Au passage, alors que l'État est actionnaire à 20 % de l'entreprise, il ne développe pas le fret et, au contraire, favorise le développement du transport en autocar pour les pauvres !

Je m'interroge également sur vos relations avec l'entreprise Bombardier ?

Pouvez-vous nous dire aussi dans quels délais vous payez vos sous-traitants, et en particulier les PME ?

Enfin, quelles sont vos perspectives en termes d'évolution des effectifs salariés d'Alstom ?

M. Gérard César. – Comment expliquez-vous la crise récente connue par Alstom ? Quel est le montant du budget consacré à l'innovation ? Pourriez-vous préciser les termes de votre partenariat avec Bombardier ? Enfin, vous approvisionnez-vous en acier sur le marché chinois ?

M. Yannick Vaugrenard. – S'il y avait une décision de l'Assemblée générale des actionnaires vous concernant, vous y conformeriez-vous ?

La conclusion par Alstom d'un contrat aux États-Unis pour déployer un train pendulaire à grande vitesse est une bonne nouvelle pour permettre le développement technologique de l'entreprise. Comment vous situez-vous en matière de recherche et développement par rapport à vos concurrents ?

Êtes-vous engagés en matière de développement de l'éolien offshore et de l'hydrolien et quelles sont les perspectives en la matière ?

Si la décision prise pour sauvegarder le site Alstom de Belfort est positive pour l'entreprise, ne risque-t-elle pas *a contrario* de fragiliser la situation financière de la SNCF ?

Vous réalisez 80 % de votre activité avec les sous-traitants et en particulier les PME : respectez-vous des délais de paiement à 45 jours ? Le rôle des donneurs d'ordre est important pour permettre aux PME de devenir, comme en Allemagne, des entreprises de taille intermédiaire. Mais pour cela, il faut aussi qu'elles ne dépendent pas d'un seul donneur d'ordre. C'est aussi l'intérêt d'Alstom.

M. François Calvet. – Le fret est en panne en France et, en conséquence, Alstom n'a pas vendu une seule locomotive depuis 10 ans. Or, à Perpignan, je vois passer un trafic croissant de camions. On a aussi construit une ligne à grande vitesse pour le transport de passagers. À l'inverse, le fret ferroviaire ne se développe pas. Alors que nous disposons d'une plate-forme multimodale sur le marché Saint-Charles qui est le plus gros marché de fruits et légumes d'Europe, celle-ci n'est que très peu utilisée, d'abord parce que la ligne ferroviaire venant d'Espagne n'est pas adaptée et d'autre part du fait des tarifs élevés et des problèmes de fiabilité du fret ferroviaire proposé par la SNCF. Y aurait-il une solution pour reporter le trafic par camions vers le rail ? L'échec de l'écotaxe n'y a pas aidé.

Mme Annie Guillemot. – En tant que présidente du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral), j'ai mené deux appels d'offres de 200 et 100 millions d'euros pour l'acquisition de matériel roulant et l'automatisation d'une nouvelle ligne de métro en agglomération lyonnaise. Il existe une forte concurrence des entreprises sur la commande publique, venant d'Asie, mais aussi d'Espagne. Les entreprises non retenues dans les marchés contestent souvent en justice les décisions d'attribution. Dès le cahier des charges, nous avons besoin d'être accompagnés par des cabinets d'avocats. Par ailleurs, il est de plus en plus difficile de juger des offres, entre les situations de prix cassé et la complexité de l'analyse de la qualité technique des propositions faites aux collectivités. Quel regard portez-vous sur cette situation, qui me préoccupe ?

Mme Delphine Bataille. – Vous avez confirmé des objectifs optimistes à long terme. Quelle est la place de la commande publique, en particulier de la commande publique française dans votre activité future ? Parmi les sites d'Alstom, quels sont ceux qui dépendent le plus fortement de la commande publique en France ? Concernant le marché avec le Vietnam, quels sont les sites français qui devraient en bénéficier ? Quels autres contrats à l'international pourraient bénéficier aux sites français ? Le contrat pour le RER parisien est positif pour Alstom et Bombardier, ce qui bénéficiera aussi aux deux usines des Hauts-de-France. Mais y aura-t-il pérennisation des emplois sur ces sites ? Plusieurs milliards sont investis sur les trains d'équilibre du territoire : ces commandes sont bonnes pour les territoires ruraux mais aussi pour les entreprises. Avez-vous chiffré l'impact de ces commandes pour Alstom ? Enfin, l'opération de sauvetage du site de Belfort d'Alstom, qui est plutôt une entreprise en bonne santé, est portée financièrement par la SNCF, plus en difficulté. Quel regard portez-vous sur cette opération ?

M. Marc Daunis. – Vous avez rappelé l'importance de la concurrence internationale dans le secteur des matériels de transport. Il faut toujours avoir une capacité d'innovation dans ce secteur, pour offrir des solutions innovantes. Or, on constate un besoin croissant en transports d'une part dans les métropoles et d'autre part dans le milieu rural. Le ferroviaire a de plus en plus de difficultés à répondre à cette demande, car on s'oriente vers une personnalisation des réponses aux besoins de transport. Une expérimentation de transport personnel rapide (TPR) avait été menée avec le projet Aramis dans les années 70. La technologie du filaire redevient aussi pertinente. Ma conviction est que la demande de personnalisation va croître. Anticipez-vous cette demande ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur le Président-directeur général, le nombre et la pertinence des questions qui vous ont été posées démontrent l'intérêt que suscite votre audition ; elle rassemble aujourd'hui la quasi-totalité des effectifs de la commission des affaires économiques. Pour ma part, je trouverais utile de pouvoir disposer d'un aperçu géographique des sites Alstom dans le monde : pourriez-vous nous fournir une carte récapitulant les implantations industrielles avec les effectifs et les chiffres d'affaires concernés ?

M. Cédric Perrin. – Merci monsieur le Président de me permettre, bien que je sois membre de la commission des affaires étrangères, de poser une brève question qui porte sur la concurrence et la commande publique dans le domaine ferroviaire. Je reste convaincu que l'Europe doit continuer à produire des trains pour couvrir les besoins de son marché intérieur. Or, au cours des dernières années, Alstom semble avoir perdu un certain nombre de marchés sur des segments que l'entreprise ne jugeait peut-être pas suffisamment intéressants à produire dans ses implantations nationales. En toute logique, pour maintenir la compétitivité-prix de nos chaînes de fabrication de trains, il faut produire des volumes suffisamment élevés. Afin de redonner du travail aux entreprises situées en France, votre stratégie prévoit-elle de « reprendre la main » sur ce type de commande qui, je le rappelle, s'était traduit par des achats de trains allemands par la SNCF, essentiellement pour des raisons de coûts.

M. Henri Poupert-Lafarge, Président-directeur général d'Alstom. – Je vous remercie pour vos nombreuses questions.

Le site de Belfort repose sur deux piliers essentiels : les locomotives, notamment de fret, et les motrices de TGV.

Comme vous l'avez très bien souligné, les difficultés du fret ferroviaire ne sont pas seulement liées à son coût assez élevé. Le problème est avant tout celui de la fiabilité et de la ponctualité. Or, ce problème de fiabilité du fret est lui-même la conséquence indirecte de la fiabilité sur le transport des passagers. Je rappelle en effet qu'en France, la priorité est accordée au trafic « passagers ». La situation est inverse aux États-Unis où le fret ferroviaire domine le transport de passagers. Lorsque surviennent des problèmes sur le réseau « passagers » en France, cela se répercute donc sur le fret. Tant que la fiabilité du transport « passagers » ne sera pas parfaite, le fret en sera affecté. Pour notre pays, les questions que vous soulevez ne sont donc pas simples à résoudre, car elles rejoignent celle de l'état général du réseau ferroviaire. Toujours est-il que cette situation a des conséquences sur la composante « fret » du site de Belfort.

Concernant le TGV, il reste le train le plus rentable en France. À la différence des trains régionaux, il n'est pas subventionné. Quand on s'interroge pour savoir s'il y a une crise sur le système TGV, je crois qu'il faut d'abord éclaircir ce qu'on veut faire du TGV. Aujourd'hui, il y a des questionnements sur la charge du TGV, de sorte que le site de Belfort est fragilisé sur ses deux piliers, fret et TGV. Tout ceci renvoie fondamentalement au débat existant entre deux modèles de TGV –le premier dans lequel le TGV se concentre sur certaines grandes lignes et le second où il irriguerait plus largement le territoire. Tant que ce débat de fond n'est pas tranché, cela a tendance à geler les ambitions –y compris d'ailleurs celles de la SNCF, qui doit se demander quel type de modèle promouvoir.

Ces sujets sont sur la table. S'il y a eu cette crise, entre guillemets, c'est aussi parce que nous avons cherché à anticiper l'avenir du site. Je tiens à souligner que la charge d'activité de Belfort ne tombe pas demain. Nous avons encore un an et demi pour traiter ces questions. D'où le plan mis en place par le Gouvernement. Aujourd'hui, je fais confiance au Gouvernement pour respecter ses engagements. De notre côté, nous respectons les nôtres. Nous avons commencé à diversifier les activités du site de Belfort, à la fois sur les services et sur les produits. Nous avons relancé la fabrication de locomotives dites « de manœuvre » utilisées par exemple pour tracter les trains dans les dépôts ou comme locomotives de secours. Nous répondons, dans ce domaine, à une commande de la Suisse. Nous espérons aussi, cela fait partie des engagements de l'État, pouvoir produire des locomotives de secours pour le TGV. Nous réinvestissons dans cette gamme de produits. Le Gouvernement a prévu de faire le point sur ces sujets le 17 février prochain.

Sur la question de la séparation des activités transport et énergie, la division transport, qui constitue désormais l'activité d'Alstom, n'a pas été impactée négativement par la cession de la branche énergie du groupe. Au contraire, cela a permis de renforcer les finances du groupe et de lui donner un certain élan.

Pour ce qui concerne la question sur la communication, on a trop tendance à valoriser l'activité production. Il est vrai que les TGV américains ne vont pas être produits en France. Je rappelle d'ailleurs que le « Buy American Act » nous oblige à produire 95% de nos trains sur le sol américain. Je note au passage que, de façon étonnante, alors que l'Europe dispose d'un « *Buy European Act* », cette disposition juridique n'est jamais utilisée dans les appels d'offre. Je suis d'accord sur le fait que la communication devrait davantage valoriser l'aspect *engineering*, recherche-développement et innovation, car cela vient alimenter notre outil français. Sur les 9000 emplois du groupe en France, nous employons 4 000 ingénieurs. Je souligne d'ailleurs qu'Alstom possède une organisation de l'innovation particulière. Nous avons une activité R&D fondamentale située à Saint-Ouen, qui représente un peu moins de 200 millions d'euros et qui emploie environ 700 de nos 4000 ingénieurs ; mais nous avons

aussi une innovation décentralisée : chacun de nos sites sur les territoires intervient dans le domaine de l'ingénierie et du développement. Prenons l'exemple de Tarbes : sur les 600 personnes sur ce site, environ 150 seulement travaillent dans la production proprement dite. Il nous faut donc mieux communiquer sur le lien entre les commandes et les emplois induits en France, même si ce ne sont pas des emplois dans la production mais dans l'innovation et dans l'ingénierie.

J'en viens à la question sur les liens noués avec la RATP, Keolis et les autres partenaires français, notamment les PME. Quand nous allons à l'export, nous nous efforçons au maximum de travailler avec l'environnement français. Systra joue un rôle extrêmement important pour nous. Dans le passé, la RATP était le « parrain » d'un certain nombre de métros dans le monde. Cela s'est un peu perdu. Systra a désormais repris l'activité *engineering* de la RATP et de la SNCF à l'export. C'est une entreprise florissante mais qui a un peu perdu ce rôle traditionnel de prescripteur de solutions françaises pour nos activités à l'étranger. Nous travaillons néanmoins avec eux compte tenu de leur rôle essentiel, qui est de spécifier les métros. La bataille des normes et des standards est extrêmement importante. Il faut exporter non seulement nos produits mais aussi nos standards.

Sur cette question des partenariats, il faut également garder en tête que la France a la particularité d'avoir trois opérateurs mondiaux urbains. RATP Dev, Keolis et Transdev sont présents en France. Donc les relations que nous pouvons avoir avec eux sont très diverses. Nous pouvons travailler en consortium, en proposant conjointement une solution d'exploitation et de système. Nous pouvons aussi travailler en parallèle lorsque le client achète le matériel d'un côté et les solutions d'exploitation de l'autre. Nous essayons de nous coordonner autant que possible, tout en sachant que ces opérateurs sont en concurrence les uns avec les autres. Dans des grands contrats internationaux, l'« équipe de France » a vraiment du mal à exister par rapport à ses concurrents coréens ou japonais : nous n'avons pas la structure financière et la taille suffisante. C'est un domaine où il faut progresser.

Sur les questions relatives aux innovations technologiques, je crois très fortement à la digitalisation du transport et à la multimodalité. Notre vision globale est que le « cœur » du transport public doit être ferroviaire, car ce moyen reste le plus efficace et le plus environnemental. Il existe cependant des obstacles au ferroviaire. Il reste en particulier à résoudre le problème du « *last mile* », à savoir celui du déplacement entre le domicile et la gare. C'est pourquoi nous sommes très attentifs à l'émergence de la voiture autonome et des « déplacements doux », qui sont des moyens de répondre à ce problème. Il faut travailler sur la question de l'intermodalité, qui doit accompagner le développement des solutions ferroviaires. Concernant la problématique de la sustentation magnétique, elle ne paraît pas prioritaire. Je rappelle que seul un centimètre carré de chaque roue d'un train est en contact avec le rail et le frottement est donc extrêmement faible ; nous sommes donc déjà quasiment en sustentation.

S'agissant des Haut de France, c'est un cœur historique du ferroviaire français, avec la présence à la fois d'Alstom et de Bombardier. Des alliances ponctuelles ont été conclues avec Bombardier, notamment pour fournir le marché des RER qui exigeait des capacités importantes, car nous voulions réitérer le succès du RER A, mais il n'y a pas d'accord global systématique. Ce territoire rassemble également des centres d'excellence, par exemple Railenium ou encore l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer aux compétences étendues par le quatrième « paquet » ferroviaire. Il y a aussi le centre d'essai ferroviaire dans lequel nous investissons. Dans le passé, on testait moins les trains avant leur

mise en service, alors qu'aujourd'hui les opérateurs ont des exigences renforcées de fonctionnement immédiat des équipements livrés.

Comme vous l'avez signalé, le site de Valenciennes est un site intégrateur, assez tributaire de la commande française. Il subit aujourd'hui un chômage technique qui s'explique par le décalage entre la production du RER A, dont la production s'arrête en avril prochain, et le RER E dont la production ne commencera que dans deux ou trois ans. C'est cependant aussi un site exportateur présent notamment sur le marché d'Hanoï, sur celui du Venezuela, de la Belgique... Nous travaillons à donner une exposition globale au site de Valenciennes. Ainsi, c'est sur ce territoire que nous avons positionné le centre d'excellence destiné à concevoir l'intérieur de l'ensemble des trains, ce qui permet d'ailleurs de soutenir l'activité des PME. Nous avons tout intérêt à renforcer ces PME qui réalisent des éléments simples mais fondamentaux et soumis à des contraintes spécifiques dans le domaine ferroviaire : sièges, moquettes, plafonds....

Cela m'amène à la question sur les conditions et les délais de paiement. Nous rémunérons les PME de manière satisfaisante, car nous sommes aussi – contrairement à l'idée reçue – en situation de dépendance à l'égard de ces entreprises : tant qu'il manque un élément produit par nos sous-traitants, un train ne peut pas être livré. Nous avons donc intérêt à disposer d'un tissu de sous-traitants de qualité. Nous avons aussi une politique d'accompagnement, notamment quand un de nos fournisseurs se trouve en difficulté pour nous livrer. Cette approche concerne aussi la question de la globalisation de nos partenaires. Notre groupe s'internationalise et nous souhaitons donc que les PME suivent cette évolution. C'est ce que nous faisons notamment sur le marché sud-africain. Nous mettons en œuvre des actions pour les soutenir et les accompagner là-bas. Sur les deux milliards d'euros que représente notre activité, 1,3 milliard sont achetés en France et, par conséquent les PME exportent à travers nos productions. Mais nous leur demandons également d'améliorer leur implantation à l'étranger.

J'en viens à des réponses à plusieurs questions spécifiques.

Tout d'abord, par définition, Alstom vit de la commande publique française et étrangère, puisque aucune personne privée n'achète de trains.

Concernant la provenance de l'acier que nous utilisons, il n'est pas économiquement opportun pour Alstom, d'acheter de l'acier ou de l'aluminium en Chine : nos matériels roulants, conçus pour fonctionner pendant 40 ans, nécessitent des composants et des matériaux extrêmement perfectionnés.

S'agissant des coûts de production, je rappelle que la concurrence est vive aussi à l'intérieur de l'Europe, où les concurrents polonais, tchèques ou même espagnols bénéficient de coûts moindres que les coûts français.

Enfin, sur la commande publique, nous devons résoudre un paradoxe : la commande publique, régie par des règles très précises, tend vers le moins disant, alors que dans notre domaine d'activité, il est essentiel de nouer des partenariats de long terme, où le facteur qualité est primordial. Le train que nous produisons est là pour quarante ans : il faut qu'il soit servi et entretenu pendant toute cette période, qu'il possède les qualités techniques et énergétiques adéquates. Or, les opérateurs sont parfois entraînés par la logique des procédures de commande publique à faire l'acquisition de trains qui, au final, ne sont pas conformes à leurs attentes. Il faut donc trouver le moyen d'évoluer du moins au mieux disant : c'est

d'autant plus compliqué qu'on constate une très nette judiciarisation de l'action publique et des procédures.

S'agissant du RER, comme évoqué précédemment, Alstom s'est associé à Bombardier pour réitérer le succès du RER A. Quant aux commandes à venir, Alstom travaille notamment en Égypte et au Caire, en vue de la réalisation d'un métropolitain. C'est un marché difficile, car, comme sur d'autres marchés, nous devons faire face à la compétition frontale des coréens. Nous devons donc redoubler d'efforts pour obtenir ce marché. Le site de Reichshoffen a remporté une très belle victoire, en exportant à Dakar le premier train en Afrique de l'Ouest.

Quelques mots, maintenant, sur les implantations d'Alstom dans le monde. J'ai déjà exposé les éléments français. Dans le reste de l'Europe, nous avons un site en Allemagne qui réalise des trains régionaux à destination de l'Allemagne, mais également, dans une moindre mesure, à destination des pays nordiques. En Italie, un site d'Alstom produit des trains régionaux pour le marché domestique et notre fameux train pendulaire *Pendolino*. Le train qui sera fourni à *Amtrak* est la combinaison de la technologie française du TGV, notamment du TGV du futur – ce qui est très important, car nous n'aurions jamais remporté le contrat avec *Amtrak* si le TGV du futur n'avait pas été lancé, y compris pour la France – et la technologie pendulaire, héritée de l'Italie, car il n'y a pas, en France, de trains pendulaires. Nous disposons également d'un site à Barcelone, pour les transports urbains, tels que le métropolitain et le tramway. Enfin, pour terminer sur la zone européenne, je mentionnerai notre site en Pologne, spécialisé dans la sous-traitance de pièces primaires.

En dehors de l'Europe, nous sommes présents aux États-Unis, à travers un site de fabrication de métropolitains, situé dans l'État de New-York, qui sera chargé aussi de la réalisation du TGV pour *Amtrak*. Nous sommes également dotés d'une base industrielle au Brésil, qui réunit l'ensemble de nos compétences.

S'agissant de l'Asie, Alstom est présent en Inde, sur l'ensemble des compétences de l'entreprise. En revanche, le marché chinois ne nous étant pas ouvert, nous ne vendons en Chine que des composants, et ne disposons d'aucune usine. C'est pourquoi nous avons concentré notre outil industriel asiatique en Inde.

Enfin, nous sommes présents en Afrique subsaharienne, dont le marché commence à murir, et plus précisément en Afrique du Sud, où nous allons ouvrir une usine afin de servir le marché sud-africain.

M. Alain Chatillon. – Je m'étais interrogé, il y a trois ans, dans le cadre de la rédaction de l'avis budgétaire de notre commission portant sur les participations financières de l'État, sur l'opération de restructuration entre General Electric et Alstom. Pouvez-vous nous dire quelles sont les conséquences de cette opération, si vous avez des regrets, bref si vous pensez qu'elle était positive pour votre entreprise et pour le pays ?

M. Bruno Sido. – Je vous poserai une question très courte, à laquelle j'aimerais que vous répondiez en toute franchise : estimez-vous que le fait que l'État figure parmi vos actionnaires constitue plutôt une aide ou un frein à l'évolution de votre entreprise ?

Mme Fabienne Keller. – Je vous interrogerai sur le site de Reichshoffen : où en est la commande de trains d'équilibre du territoire, en principe soumise, comme pour les

TGV, à une décision du conseil d'administration de la SNCF qui devrait intervenir à la fin du mois de février ?

M. Henri Poupert-Lafarge. – Sur la vente de l'activité énergie d'Alstom à General Electric, à nouveau, je ne peux que vous répondre en rappelant que notre activité de transport n'a subi aucune conséquence négative suite à cette opération. Je n'étais pas président-directeur général à cette époque. Cette décision a été longuement discutée et commentée. Il appartient à chacun de juger. Personnellement, je n'ai pas d'avis particulier sur la question.

S'agissant de l'État actionnaire, en toute franchise et personnellement : que l'État soit notre actionnaire ou pas, cela ne change rien. Car notre activité nous amène, quoi qu'il arrive, à traiter avec l'État tous les jours. L'État est notre premier client ; il est le régulateur du système ferroviaire ; c'est également l'État qui nous aide pour exporter via le financement de l'export. Prenons l'exemple de Belfort : sa présence au conseil d'administration n'a eu aucun effet. Il en irait différemment si l'État contrôlait Alstom. Mais ce n'est pas le cas : notre entreprise n'est pas une entreprise publique ; elle est gérée comme n'importe quelle entreprise privée. Elle est par ailleurs cotée en bourse. L'État n'a pas besoin de siéger au conseil d'administration pour connaître notre stratégie. Vous savez par ailleurs que l'État doit adopter une décision en octobre sur ce sujet. Il est donc un peu tôt, eu égard aux échéances que nous connaissons tous, pour en parler.

M. Martial Bourquin. – Sur le site de Belfort, le rôle de l'État a été déterminant, à travers sa présence au conseil d'administration. Sans son intervention, le site aurait peut-être été fermé !

M. Henri Poupert-Lafarge. – Nous pouvons en débattre, mais je ne le crois pas. L'Etat serait intervenu de la même manière s'il n'avait pas été actionnaire.

M. Martial Bourquin. – Vous alliez fermer, Monsieur le Président !

M. Henri Poupert-Lafarge. – Ce qui a sauvé, entre guillemets, le site de Belfort, ce n'est pas un *veto* de l'État au conseil d'administration, mais des commandes, la diversification de l'activité, etc. Par ailleurs, nous n'avions pas l'intention de fermer le site.

S'agissant du site de Reichshoffen, il y a effectivement les commandes des fameux trente trains d'équilibres du territoire. Ces commandes sont déjà passées devant le conseil d'administration. Le prochain conseil d'administration portera sur les commandes de TGV, pas sur les trains d'équilibres du territoire. Il faut maintenant finaliser ces commandes. Nous restons confiants, car elles sont aujourd'hui bien engagées, même si elles ne sont pas encore notifiées. Cette notification dépend des relations entre l'État et la SNCF.

Mme Fabienne Keller. – Parce que l'État ne s'est pas engagé à payer ces trains à la SNCF, est-ce bien cela ?

M. Henri Poupert-Lafarge. – Je ne suis pas en mesure de vous répondre à ce niveau de détails, je vous renvoie donc vers les principaux concernés.

M. Yannick Vaugrenard. – Je souhaite être certain de votre réponse : suivrez-vous la décision de l'assemblée générale des actionnaires concernant votre rémunération ? Ce n'est pas une question anodine.

M. Henri Poupart-Lafarge. – Ma rémunération est déjà passée en assemblée générale et elle a été approuvée, il me semble, à 97%. J’ai donc suivi sa décision. De façon générale, l’assemblée générale est l’organisme souverain d’une entreprise, il faut donc évidemment se conformer à ses décisions. Les dispositions législatives en matière de contrôle de la rémunération des dirigeants, corrigées par la loi dite « Sapin II », souffraient néanmoins de quelques incohérences : faire voter une assemblée générale *a posteriori* plutôt qu’en amont, de façon purement consultative et non contraignante, créait des situations complexes, comme on a pu l’observer dans le cas d’Alstom : on ne peut pas revenir sur des paiements effectués et légaux. À titre personnel donc, oui, je me conformerai au vote de l’assemblée générale, mais il est souhaitable que le dispositif soit plus cohérent et plus transparent. En effet, la démocratie des assemblées générales n’est pas toujours évidente : les actionnaires qui la composent peuvent changer d’avis, mais ils peuvent également changer eux-mêmes ! Les actionnaires votent aussi avec leurs pieds. Ma réponse est donc claire : oui, mais il y a matière à réfléchir sur la question, même si cela ne relève pas de mes compétences.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Afin de vous éclairer sur l’attention particulière de mes collègues et moi-même concernant la situation du département de l’Orne, je souhaite préciser que ce département est le siège d’une entreprise située dans une petite commune rurale du nom de Mauves-sur-Huisne qui fabrique, à la main, en matériaux composites, les « nez » des locomotives de TGV, de même que la plupart des cabines des tramways, RER et autres TER. Monsieur le Président-Directeur général, je vous remercie d’avoir accepté de venir répondre aux questions de notre commission.

La réunion est close à 11 h 15.

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

Article 13 de la Constitution – Audition de M. Jean François Carencio, candidat proposé aux fonctions de président du collège de la Commission de régulation de l’énergie

La réunion est ouverte à 14 h 45.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous entendons cet après-midi, en application de l’article 13 de la Constitution, M. Jean-François Carencio, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président de la Commission de régulation de l’énergie (CRE).

À l’issue de cette audition, ouverte à la presse et au public et retransmise sur le site du Sénat, nous procéderons au vote et immédiatement après, au dépouillement, l’Assemblée nationale ayant entendu M. Carencio hier soir. Le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l’addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur le préfet, vous êtes donc pressenti pour succéder à la tête de la CRE à M. Philippe de Ladoucette, qui aura exercé ces fonctions pendant près de onze ans – je vous aurais bien souhaité la même longévité, mais cela n’est plus possible juridiquement !

Sans remonter jusqu’au début de votre carrière administrative, je signalerai simplement que vous avez été préfet de plusieurs régions ou départements métropolitains et

ultra-marins – vous êtes aujourd’hui préfet d’Île-de-France – et que vous avez exercé les fonctions de directeur de cabinet ou de conseiller spécial de Jean-Louis Borloo aux ministères de l’emploi d’abord, de l’économie ensuite et de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de l’aménagement du territoire enfin. Vous êtes, en outre, connu pour votre franc-parler : je ne doute pas que vous nous en ferez la démonstration dans quelques instants !

Comme chacun le sait, la CRE est devenue, au fil des ans et des évolutions législatives, auxquelles nous avons participé, un acteur incontournable du secteur de l’énergie en France ; elle a su démontrer à la fois sa compétence et son indépendance, tant vis-à-vis des opérateurs que du pouvoir politique. Un épisode récent, l’opposition entre la CRE et la ministre de l’écologie sur les nouveaux tarifs d’utilisation des réseaux (TURPE), l’a bien illustré.

Cela m’amène à ma première question : comment comptez-vous maintenir, voire conforter, cette indépendance, en particulier face à un État dont votre prédécesseur avait justement souligné les contradictions, car tiraillé entre les intérêts des entreprises dont il est l’actionnaire, l’ouverture des marchés à d’autres opérateurs exigée par Bruxelles ou la préservation du pouvoir d’achat des consommateurs ?

En matière d’ouverture des marchés justement, lors d’une autre passe d’armes qui avait opposé, cette fois-ci, la CRE et le Médiateur de l’énergie, le régulateur avait eu l’occasion de rappeler que la concurrence n’était pas à l’origine de la hausse des prix de détail observée au cours des dernières années et qu’au contraire, elle avait permis l’émergence d’offres de marché plus attractives que les tarifs réglementés.

D’où mes deux questions suivantes, qui sont du reste très régulièrement soulevées, y compris au sein même de notre commission : en premier lieu, quel bilan tirez-vous de l’ouverture à la concurrence des marchés de l’électricité et du gaz et, le cas échéant, comment faire mieux ?

Ma deuxième question concerne la suppression possible des tarifs réglementés de vente pour les consommateurs résidentiels, qui est envisagée par la Commission européenne dans le quatrième paquet « Énergie ». Comment comptez-vous gérer cet épineux dossier, dont Laurent Michel, directeur général de l’énergie et du climat, nous a bien rappelé, la semaine dernière, qu’outre les questions de fond, ses implications pratiques seraient extrêmement difficiles à gérer au vu du nombre élevé de sites concernés ?

Enfin, quels sont les grands défis auxquels la CRE sera confrontée, selon vous, dans les années à venir ?

M. Jean-François Carencio, candidat proposé aux fonctions de président du collège de la Commission de régulation de l’énergie. – Merci de m’accueillir devant votre commission. Préfet depuis 23 ans, je me présente devant vous pour présider une autorité indépendante. N’y a-t-il pas là une incongruité ? C’est en tout cas une nouveauté... que j’assume. Je vous le dis en toute franchise : c’est moi qui ai sollicité ma nomination à ces fonctions, aujourd’hui soumise à votre avis.

Quelques points particuliers sur ma carrière. J’ai gardé de mes études à HEC un regard sur les nécessités d’une industrie forte pour notre pays. Mon passage dans une collectivité locale m’a donné à connaître de l’intérieur les communes et regroupements de

communes, qui sont aujourd'hui appelés à jouer un rôle plus fort, notamment dans les *smart grids*, nouveaux territoires d'ajustement entre la production et la consommation.

Dans les trois postes que j'ai occupés outre-mer, j'ai découvert les contraintes des zones non interconnectées, l'intermittence des énergies renouvelables ou encore l'importance de la péréquation tarifaire et de la solidarité nationale.

Mes expériences de préfet en poste territorial m'ont confronté aux enjeux du développement des énergies renouvelables, à l'évolution des outils de production, sous toutes leurs formes, et à la difficulté de créer des infrastructures nouvelles dans ce pays. Comme préfet de bassin, dans le Rhône, j'ai aussi eu à connaître des concessions hydrauliques.

Bref, où que l'on soit en poste, l'énergie est au cœur de la fonction de préfet. Certes, ces sujets ne me sont pas familiers, mais j'ai passé plus de cinq années auprès de Jean-Louis Borloo et j'étais notamment en charge de l'énergie et des négociations sur le climat au moment du troisième paquet. Au cœur de ce monde, j'en ai compris la complexité. Au cœur des négociations européennes, j'en ai saisi l'importance et la difficulté. Au cœur de l'interministériel, j'ai fait face à l'âpreté des débats, que vous connaissez... À la tête d'un grand ministère, j'ai découvert la compétence technique, qui force certes le respect, mais qui a parfois le goût immodéré de la complexité...

Je suis convaincu que mon expérience peut être mise au service des enjeux énergétiques et je suis – encore et toujours – animé du devoir de faire avancer les sujets avec une méthode simple : rassembler et faire émerger des consensus entre des acteurs que tout semble opposer.

Je ne suis pas un technicien, mais l'important n'est pas là. L'important, c'est qu'avec le Parlement, la CRE et son président soient pleinement au cœur des enjeux stratégiques de notre système énergétique avec plusieurs objectifs : assurer la fluidité du marché, la sécurité du consommateur et des approvisionnements, le respect des règles européennes, le développement de notre industrie et le rayonnement de la France. Voilà les défis auxquels j'ai souhaité participer avec tous les acteurs !

Quels sont les enjeux ? Le principal, c'est que nous nous situons dans un monde incertain et en total et rapide changement : puissance de calcul, numérisation, internationalisation, nouvelles technologies, aspirations à une nouvelle gouvernance, changement climatique, nouvelles manières d'être citoyen... Le système énergétique n'échappe pas à la règle. Il faut lui donner les moyens d'être agile, de se réinventer. Ce mouvement de réinvention est en marche depuis plusieurs années, largement sous l'impulsion de l'Europe : aujourd'hui, celle-ci propose un quatrième paquet de mesures.

Les enjeux me semblent être globalement les mêmes pour le gaz et l'électricité. Il existe certes des différences, mais aussi cinq principes fondamentaux. La sécurité des approvisionnements constitue l'objectif premier, avant même la défense du consommateur. Cela signifie un équilibre permanent entre offre et demande. En ce qui concerne l'électricité, l'enjeu pour notre pays, au-delà des énergies renouvelables, du stockage ou de la gestion fine entre l'offre et la demande, c'est aussi l'évolution de notre système nucléaire. Vous me direz que ce n'est pas une compétence directe de la CRE, mais du législateur et du Gouvernement. Néanmoins, en tant que gendarme et gardienne du prix et de la régulation des marchés et parce qu'elle est consultée sur les programmes d'investissement dans les réseaux, elle détient une influence forte, qu'elle doit partager avec tous les décideurs.

Et pour le gaz, la sécurisation des approvisionnements est le sujet premier dans la conjoncture de crise internationale. Cette question a plusieurs aspects : les liaisons européennes, les terminaux gaziers, les relations avec les pays fournisseurs, le stockage, le financement, le processus décisionnel, les perspectives de verdissement...

Pour les deux secteurs, la sécurité des approvisionnements rejoint le sujet des marchés et des interconnexions. L'Europe est une plaque énergétique, les règles y sont claires et elle permet – quoi qu'on en dise – d'améliorer la sécurité des consommateurs en élargissant le champ des possibles : optimisation des contraintes, disponibilité à tout moment de moyens de production diversifiés, échanges en base ou pour la satisfaction de la pointe...

Par sa position géographique et sa fonction exportatrice, la France doit être le moteur de cette construction et l'incertitude internationale renforce la nécessité de cette union. À ce stade, les interconnexions européennes sont bien évidemment indispensables. L'ensemble des marchés – gros, détail, effacement, certificats de capacité... – doit être transparent et la CRE a un rôle à jouer pour assurer le meilleur ajustement possible entre l'offre et la demande.

Le Parlement et le Gouvernement ont déjà fait beaucoup de choses. L'intégration européenne, comme les progrès de la numérisation, permettent de nouvelles avancées ; c'est là une tâche importante de la CRE que d'être à l'écoute des exigences de sécurité et de veiller au bon fonctionnement des marchés.

Enfin, la sécurité des approvisionnements passe par la robustesse des gestionnaires de nos réseaux de transport et de distribution, qui doivent allier performance, professionnalisme, agilité et indépendance. Vous le savez, nous avons plusieurs gestionnaires de réseau. Les enjeux de solidité, d'indépendance, d'innovation et de financement sont majeurs et peuvent, le cas échéant, prendre des formes nouvelles. Votre commission, qui a l'habitude d'auditionner les acteurs de marché, connaît parfaitement ces enjeux. Si le développement de l'investissement constitue une question fondamentale, c'est à la CRE d'assurer, dans un dialogue permanent, le juste équilibre entre des objectifs parfois contradictoires : ne pas entraver le développement industriel, tout en favorisant la concurrence, la baisse des prix et le financement des investissements.

Deuxième objectif : la défense des consommateurs finals, domestiques et industriels. Il s'agit d'abord de sécuriser les approvisionnements, mais d'autres considérations sont importantes : les prix, la liberté de choisir, la participation aux décisions, le rôle éventuel en tant que producteur ou encore la défense de l'environnement. Le prix n'est pas le seul sujet aujourd'hui et les autres considérations peuvent parfois apparaître comme nouvelles. En tout cas, du fait de la digitalisation et de l'absolue victoire de l'information et de la communication, c'est un modèle complètement nouveau qui se détermine aujourd'hui dans un monde de stagnation de la consommation.

Le marché a évolué au cours de ces dix dernières années ; je ne reconnais pas ce que j'avais quitté ! La demande d'électricité n'augmente plus, parfois elle stagne ou décroît, alors que le secteur avait fondé tout son développement et son modèle économique sur l'hypothèse d'une demande en hausse permanente. Les gros producteurs ne sont pas tous en forme olympique... L'ancien système électrique était déterminé par les coûts variables, le nouveau par les coûts fixes. Le prix de l'énergie brute, gaz ou électricité, s'efface devant le coût des transports, du raccordement, des taxes ou de la solidarité.

C'est un sujet difficile, car au-delà des choix du Gouvernement et du Parlement qui fixent des feuilles de route dans le cadre européen, toutes les solutions ont des effets contradictoires sur les prix : la suppression des tarifs réglementés, la concurrence entre les producteurs avec un libre accès aux réseaux et à la fourniture d'énergie, le poids relatif de l'énergie dans la construction des tarifs de transport, la tendance haussière de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE), les coûts des énergies renouvelables et leur financement, les enjeux territoriaux, notamment les zones non interconnectées, les coûts de la solidarité... Tous ces sujets ont des solutions qui s'opposent entre elles !

Il me semble que la capacité d'analyse et le respect de la déontologie doivent forger, en toute indépendance, les qualités du dialogue que mène la CRE avec le Parlement, les industriels et le Gouvernement. Sur la fixation du prix, on a bien vu cela à l'occasion de la dernière « turpitude ».

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Turpitude ?

M. Jean-François Carencio. – C'est un terme approprié pour parler du TURPE, vous ne croyez pas (*sourires*)?

La liberté de choix, c'est une revendication nouvelle du consommateur, qu'il soit résidentiel ou industriel ; mais le vrai sujet, c'est son éventuel accompagnement. Faut-il forcer le consommateur à quitter son fournisseur historique ? Est-ce notre rôle ? Je n'en sais rien, le Parlement nous le dira...

Les prochaines étapes sont connues : décision du Conseil d'État sur le tarif réglementé du gaz ; fin demandée par l'Union européenne du dernier tarif réglementé sur l'électricité ; redéfinition à terme du tarif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, l'ARENH, car le prix du marché risque de lui devenir supérieur.

À mon sens, l'enjeu réside aussi dans le contrôle sur les marchés, dans le rôle de la concurrence et dans la mise en œuvre de la réglementation relative à l'intégrité et à la transparence des marchés de gros de l'énergie, dite REMIT.

Dorénavant, avec les nouvelles technologies, tout est possible. La libre concurrence et sa place dans le système énergétique sont des enjeux essentiels pour l'avenir, la défense du consommateur et le développement de l'industrie européenne. Nous en connaissons les tenants et les aboutissants, ils sont également contradictoires : monopole face à baisse des prix ; consommateurs face à producteurs ; idéologie face à pragmatisme ; construction européenne face aux replis nationaux...

Avec les propositions de la Commission européenne contenues dans le quatrième paquet « Énergie », avec les questions sur l'avenir du nucléaire et la montée des énergies décentralisées, les débats sur la concurrence ne s'éteindront à l'évidence pas. Tant mieux, mais quelle concurrence ? Celle au service d'une politique du meilleur prix, certainement, mais qui doit aussi assurer l'investissement à long terme, c'est-à-dire la sécurité des approvisionnements, la préservation de l'environnement et l'équilibre de l'Union européenne. Nous devons rechercher une telle optimisation et je pense que la concurrence est d'abord une capacité d'incitation à l'innovation.

En matière de défense du consommateur et de l'environnement, l'irruption du citoyen dans le processus de décision est un sujet nouveau.

Un mot sur les *smart grids*, le rôle des collectivités locales, les agrégateurs d'effacement, le *cloud storage* des réseaux face au stockage par les producteurs... Rien ne sert de regretter l'ancien monde avec des citoyens consommateurs silencieux et des contribuables résignés, ce n'est plus le système d'aujourd'hui ! Il nous faut nous réinventer et cela pose d'abord une question sociétale, avant d'être technique et économique. Sous couvert de questions très techniques – poids de l'énergie ou de la puissance dans le tarif réseau, stockage, autorisé ou non, pour les gestionnaires de réseau de transport, tarification du soutirage ou de l'injection pour l'autoproduit-autoconsommateur... –, ce sont bien des sujets de société qui se dessinent. La CRE doit y apporter son éclairage pour que le Parlement trace la voie.

Certes, ces sujets touchent aussi les questions de la bande de sécurité de production et de son financement, ou du rôle respectif des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution pour les niveaux de raccordement, mais ce sont bien des questions de société. En effet, grâce à l'évolution des techniques, nous avons la capacité de choisir tous les possibles.

La technique donne la capacité de créer un « entre-soi » énergétique dans un paysage qui est aujourd'hui chamboulé. Ce risque n'est pas négligeable et le Parlement doit y faire face, la CRE sera à ses côtés pour l'éclairer.

Troisième objectif : la défense de l'intérêt industriel. Un prix faible et un tassement concomitant de la consommation électrique ou gazière posent la question de la rentabilité économique. Le développement des véhicules électriques peut changer la donne en puissance appelée, mais il faut être vigilant pour que ce ne soit pas le cas en termes de puissance à appeler. C'est une question d'étalement des périodes de charge.

Il appartient au Gouvernement de tout faire, avec vous, pour préserver l'appareil industriel énergétique français – c'est l'une de mes convictions –, tant pour la production lourde que pour les techniques des énergies renouvelables, du stockage, de la production de base ou de l'ingénierie. Sommes-nous loin du rôle de la CRE ? Je ne le crois pas. S'il vous revient, avec le Gouvernement, de trancher, vos décisions doivent s'appuyer sur des analyses objectives, équilibrées, impartiales et indépendantes, que la CRE peut et doit réaliser. Je souhaite qu'à la CRE, la défense de l'emploi ne soit pas hors sujet.

Quatrième objectif : l'environnement et la transition énergétique. C'est une évidence, il faut diminuer l'empreinte écologique de notre système de production. Un jour, vous aurez à décider ce qui va se passer pour les centrales à charbon et les énergies fossiles.

La dynamique des énergies renouvelables a été enclenchée par Jean-Louis Borloo – je le dis avec un plaisir non dissimulé. L'enjeu des prix persiste et il me semble encore nécessaire de les soutenir, même si les coûts de revient baissent. Ce soutien n'est pas sans effet sur les prix fixes, en particulier du fait de l'ancienne CSPE. Cette régulation concerne évidemment la CRE, mais le Parlement a tranché la question de la forme de ce soutien : un prix de marché avec prime, après appel d'offres, en lieu et place de l'obligation d'achat à prix fixe. *In fine*, les énergies renouvelables triompheront, comme elles le font déjà dans de nombreux pays.

Divers sujets se posent encore sur ces énergies renouvelables et restent importants : les zones non interconnectées, les niveaux de raccordement, le *power to gas*, procédé fascinant qui permet le stockage de la surproduction des énergies renouvelables grâce

à leur transformation en hydrogène ou en méthane de synthèse – un tel projet démarre à Fos-sur-Mer. On le voit, les énergies nouvelles sont un enjeu gigantesque, quelle que soit leur forme.

La moindre consommation d'énergies fossiles est une nécessité. Les énergies au charbon sont condamnées – ce sera au Parlement de le décider de manière définitive –, mais le vrai sujet aujourd'hui, c'est le maintien ou non des centrales à cycle combiné gaz ; plusieurs questions se posent : le prix, les certificats de capacité, la mise sous cocon des centrales... Cette année, nous en avons eu besoin et la question posée est celle du niveau d'acceptabilité du risque de défaillance : n'accepter qu'un maximum de trois heures par an nous place parmi les meilleurs dans le monde... Soyons-en fiers, car peu de pays en sont là ! C'est bien la qualité de notre système énergétique qui permet cela.

Enfin, je pense que nous nous dirigeons vers une moindre consommation globale, ce qui n'est pas plus mal si nous réussissons à gérer ce phénomène. La CRE doit aussi être en capacité de vous éclairer sur ce sujet. Cependant, permettez-moi de vous livrer quelques-unes de mes interrogations. Quelles sont les conséquences du développement des véhicules électriques en termes d'énergie à produire et de distribution ? Influence de la baisse tendancielle de la consommation sur le parc nucléaire, tarification des réseaux, substitution de la fourniture d'une énergie par celle de services énergétiques... Ces sujets sont liés aux compteurs *Linky* et *Gazpar*, qui font naître des craintes parmi certains de nos concitoyens ; il faut donc les encadrer, mais reconnaissons qu'ils ouvrent aussi des possibilités. Ces chantiers et ce changement structurel sont devant nous, la CRE doit y prendre toute sa part afin de les accompagner, tout en garantissant le bon fonctionnement du système.

La construction de l'Europe, qui me paraît être une évidence, pose d'abord la question des interconnexions et des marchés en pointe entre les pays européens. Faut-il travailler encore avec la Grande-Bretagne ? Que faire avec l'Italie ou l'Espagne ? En tout cas, je veux saluer l'initiative de RTE sur les systèmes en flux.

La proposition de quatrième paquet est indispensable et j'y suis favorable, mais elle pose un certain nombre de questions en termes de rigidité législative, de centralisation et d'uniformisation, alors que la mise en place des énergies renouvelables appelle, au contraire, finesse et décentralisation. En outre, il prévoit un niveau de régulation qui pourra apparaître comme politiquement inexplicable : comment les sénateurs de Bretagne vont-ils justifier qu'un délestage à Quimper a été décidé à Ljubljana ?

L'énergie n'est pas une compétence propre de la Commission européenne, elle est partagée avec les États membres : la Commission fait donc une proposition et les États doivent se prononcer. Une extension des compétences nécessiterait un changement de traité. Le temps du débat et des décisions vient et il faut que la CRE puisse aider le Gouvernement et le Parlement à construire cette nouvelle Europe énergétique.

D'ores et déjà, je note le caractère éminemment technocratique du système des codes réseaux, tant dans leurs méthodes de construction que dans leur approbation en comitologie. En outre, le sujet de la précarité énergétique me semble devoir être mieux pris en compte.

Le marché de l'énergie joue un rôle central dans la solidarité intra-européenne et la CRE doit tenir toute sa place au sein des instances européennes compétentes, comme l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) et la conférence des régulateurs,

pour défendre les positions et le modèle français. Encore faut-il qu'elle en ait les moyens humains et budgétaires ! Je n'ai pas encore approfondi ces sujets... Je pense que la France peut, grâce à la CRE, peser au maximum sur la mise en place de ce quatrième paquet grâce à nos représentants au sein des organes que je viens de citer. La CRE doit être en première ligne à Bruxelles et auprès de vous pour élaborer au profit du Parlement un corpus de réflexions sur ces sujets à la fois très techniques et sociétaux.

Voilà les principaux éléments, monsieur le président, que je souhaitais vous soumettre. Il me semble nécessaire de rassembler tous les acteurs : le Parlement, le Gouvernement, les producteurs, les gestionnaires de réseau de transport ou de distribution, les consommateurs, les citoyens... Je pense que la CRE peut être ce petit ferment qui permet, ensemble, de tracer un chemin partagé. Je souhaite d'ailleurs saluer le président Ladoucette, qui, après Jean Syrota, a indéniablement marqué cette institution ; il a pesé sur le paysage énergétique. Qu'il en soit remercié !

En conclusion, la CRE doit d'abord remplir pleinement et à temps ses compétences, afin d'accompagner les évolutions majeures dont je viens de parler. Elle doit ainsi concourir au fonctionnement du marché de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs et en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique, notamment la réduction des gaz à effet de serre, la maîtrise de la demande en énergie ou le développement des industries renouvelables. Cela touche des questions de prix, de marchés, de réseaux, de zones non interconnectées ou d'appels d'offres des énergies renouvelables et notre présence dans les instances européennes est importante pour y apporter les réponses justes.

Je souhaiterais, en tant que président du collège de la CRE, être très présent en personne à Bruxelles pour appuyer les positions de notre République. La CRE, organe de réflexion et d'information équilibré, ne doit pas se substituer aux choix politiques, mais être au service des politiques, sous l'autorité du Parlement auquel elle rend compte. Indépendante du Gouvernement, elle est au service de la Nation – cela va mieux en le disant. *Think tank* permanent, elle permet qu'ensemble les partenaires nationaux de la construction de l'Europe énergétique tracent des chemins de convergence et dessinent l'avenir ensemble. Je souhaite qu'elle soit un intervenant majeur auprès des instances européennes et un vecteur pédagogique. La constitution des nouveaux équilibres énergétiques ne peut se faire sans convaincre les citoyens. Le président de la CRE, seul, n'est rien. Toutes les décisions sont collégiales, avec un collège intransigeant, courageux, pleinement conscient du devoir d'ingratitude que vous pourriez me confier. Tous les avis et décisions seront pris dans le plus grand respect de la déontologie et des règles d'éthique que vous avez rappelées dans la loi organique du 20 janvier 2017. J'espère vous avoir convaincus que je peux être utile à mon pays dans ce poste où peut se construire son avenir énergétique, notre avenir. Il faut un peu de courage, de détermination ; je n'en manque pas.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci, monsieur le préfet. Vous avez confirmé votre franc-parler...

M. Ladislas Poniatowski. – Vous êtes précédé d'une certaine réputation de fermeté, exprimée dans vos différents postes de préfet et de directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo. Ce n'est pas pour me déplaire car le futur président de la CRE doit assurer son indépendance vis-à-vis de tous les acteurs – producteurs d'électricité, de gaz, gestionnaires de réseaux, pouvoirs publics... - et vis-à-vis de votre propre administration. Je vous fais confiance et suis favorable à votre candidature.

À peine arrivé, vous êtes précédé d'une déclaration très sévère de la CRE sur le quatrième paquet énergie – sur lequel nous nous prononcerons prochainement – notamment sur le renforcement des règles proposées pour les mécanismes d'ajustement. L'Union européenne se mêle de plus en plus de ce qui ne la regarde pas. J'approuve cette position de la CRE, j'espère que vous la défendrez. La CRE a aussi porté un jugement sévère sur les nouveaux pouvoirs pouvant être accordés à l'ACER, association de tous les régulateurs européens, qui pourrait en particulier prendre ses décisions à la majorité simple. Non : le régulateur français doit rester indépendant.

La CSPE n'existe plus grâce au Parlement et au Gouvernement. Mais il risque du coup de ne plus y avoir de transparence car la CSPE ne pourra plus augmenter pour son volet énergies renouvelables. Le consommateur ne verra plus rien, c'est peut-être une erreur, car le financement des énergies renouvelables sera dilué dans l'évolution des taxes sur le pétrole.

Mercredi prochain, nous adopterons un texte sur l'autoconsommation, après un accord obtenu en commission mixte paritaire. Vous allez devoir élaborer un tarif d'accès aux réseaux spécifique pour les petits autoconsommateurs dont on ne sait s'il aboutira à augmenter ou à réduire leur facture. Vous voulez défendre les autoconsommateurs, soyez vigilants sur ce sujet.

La CRE a toujours refusé de définir une zone sud et une zone nord pour le photovoltaïque. Or la production de photovoltaïque rapporte beaucoup plus à Toulouse qu'au Nord de la Loire. Seriez-vous enfin favorable à ce zonage ? Le régulateur a toujours été fermé sur ce sujet.

La CRE doit adopter, chaque année, le barème de raccordement d'Enedis, qui n'est pas exemplaire et réalise des travaux trop coûteux. Votre administration, forte juridiquement mais moins sur le plan technique, se fait régulièrement rouler dans la farine par les ingénieurs d'Enedis. Je vous fais confiance pour ne pas vous laisser faire.

M. Roland Courteau. – Vous êtes attaché à l'indépendance de la CRE, qui dépend à la fois de son collège et de son président. Cela ne signifie pas une absence de dialogue avec le Gouvernement ni que la CRE outrepassse son rôle : la définition de la politique énergétique française est du ressort du Gouvernement et du Parlement. Vous m'avez rassuré sur ce point. Mais j'ai été surpris par les problèmes liés au nouveau TURPE, peut-être par manque d'information. Le quatrième paquet compliquera la situation. L'ACER doit-elle établir la méthodologie d'élaboration des tarifs de réseau de transport et de distribution, et que pensez-vous du renforcement de ses pouvoirs ? Doit-elle rester une agence de coopération de régulateurs ou devenir une agence de direction ? Êtes-vous favorable au vote de ses décisions à la majorité simple ?

Que pensez-vous de la nécessité de maintenir des tarifs réglementés en électricité, malgré l'hostilité constante de la Commission européenne, pour les usagers domestiques le souhaitant ? C'est une composante essentielle du service public en France, à laquelle nos concitoyens sont attachés. Le prix de l'électricité a révélé des dysfonctionnements dans le mécanisme de l'ARENH. Quelles évolutions de ce mécanisme proposeriez-vous ?

M. Alain Chatillon. – M. Carencu, que je connais depuis quelques années, est un homme d'engagement, qui a horreur de la langue de bois, et qui a une formation économique – ce n'est pas toujours le cas. Il a la capacité de rassembler sur l'essentiel et de simplifier les procédures – je l'ai vu à l'œuvre dans ma région Midi-Pyrénées. Auprès de Jean-Louis

Borloo, il a montré ses compétences et ses connaissances du domaine de l'énergie. Je ne peux donc être que favorable à sa candidature.

M. Yannick Vaugrenard. – Monsieur le préfet, ne vous connaissant pas, je suis heureux d'avoir le privilège de vous écouter. Vous avez été préfet durant 23 ans. Nous avons, incontestablement, écouté un grand commis de l'État. La CRE a un rôle d'éclairage et d'aide à la décision sur des questions de société de moyen et long terme.

L'abandon du nucléaire au plus tôt est-il, selon vous, une exigence impérative ? La sécurité des approvisionnements vient-elle avant la prise en compte des énergies renouvelables ? Souhaitez-vous vous appuyer davantage sur le bon sens et la responsabilité face parfois à une communication politique de très court terme ? Quel devrait être le rôle de la CRE face aux exigences d'aménagement du territoire ? Je me félicite que vous vous soyez engagé à être le représentant direct de la CRE à Bruxelles.

M. Bruno Sido. – À plusieurs reprises, vous avez cité la sécurité des approvisionnements, puis indiqué que « les énergies renouvelables triompheront ». N'y a-t-il pas un hiatus entre ces deux propositions ? La commission des affaires économiques m'avait confié la présidence d'une mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement électrique, à la suite d'un *black-out* provoqué par un opérateur allemand. Je vous enverrai mon rapport, dont le champ s'étendait à toute l'Europe.

Avant d'évoquer le prix de l'électricité ou son origine, nos concitoyens veulent d'abord de l'électricité ! Je ne suis pas opposé aux énergies renouvelables ; vous avez eu la prudence de ne pas évoquer de date. Elles triompheront le jour où on saura les stocker.

Je m'oppose sur un point à Ladislav Poniatski. Je compte beaucoup sur l'Europe. Le *black-out* était dû à un bateau qui avait coupé une ligne haute tension. Notre rapport concluait à la nécessité d'avoir un régulateur européen.

M. Franck Montaugé. – Merci pour cette audition extrêmement claire. Vous souhaitez positionner la CRE pour anticiper l'émergence d'un nouveau modèle économique. Comment mobiliserez-vous vos services par rapport à la construction de ce nouveau modèle de l'électricité ? Lors d'un colloque de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) sur les *smart grids*, d'aucuns constataient que le développement des énergies renouvelables bouleverse notre système de gestion, très vertical, et pourrait remettre en question la péréquation tarifaire. Nous sommes très attachés à ce principe. L'émergence des nouveaux systèmes de production locaux le remet en question. Les *block chains* touchent à la valorisation et à la monétarisation des échanges énergétiques. La technique est disponible. Ne cassons pas ce qu'il y a autour. Comment mobiliserez-vous votre collège sur ces sujets ?

La CRE doit-elle se positionner ou rester neutre sur la situation d'EDF par rapport à ses obligations et ses engagements ? Si les choses se passent bien, les consommateurs seront ravis, mais sinon les conséquences seront considérables. La CRE pourrait avoir intérêt à se positionner sur ce sujet.

M. Pierre Cuypers. – Vous avez été mon préfet de région, je sais que vous respectez vos engagements. J'apprécie que vous vouliez être présent à Bruxelles. La Commission européenne envisage de réduire l'obligation d'incorporation de biocarburants de 7 % à 3,8 %. Cette décision cataclysmique réduirait de moitié la production d'énergies renouvelables de première génération – c'est-à-dire de la biomasse – alors que les deuxième

et troisième générations ne sont ni compétitives, ni performantes, ni applicables techniquement. Cela bouleverserait une production qui s'incorpore très bien au gazole comme à l'essence et qui participe à la réduction des gaz à effet de serre. Quelle serait votre influence, en face de la Commission et des États-membres, pour que le taux de 3,8 % ne soit pas appliqué ?

Mme Delphine Bataille. – Vous avez évoqué l'objectif de sécurité des approvisionnements. Que pensez-vous de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en la matière ? Voulez-vous en modifier certaines orientations ? Le maintien de nos capacités de production d'énergie nucléaire est-il indispensable à l'approvisionnement en électricité de la France, ou les énergies renouvelables sont-elles déjà une alternative crédible ? Notre approvisionnement risque-t-il d'être menacé par l'arrêt de la centrale de Fessenheim ?

M. Michel Magras. – J'ajoute mon nom à la liste de ceux qui vous connaissent, vous avez été mon préfet de région dans les années 2000... Je porte la voix des outre-mer, qui bénéficient de la péréquation nationale des tarifs d'électricité – d'ailleurs récemment étendue à Wallis et Futuna. Cette péréquation est menacée. Avec votre présidence, les outre-mer auraient-ils des raisons d'être inquiets ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Je n'ai pas le plaisir de vous connaître. Vous avez évoqué le système énergétique français mais aussi expliqué votre interrogation pour savoir si la CRE devait inciter le consommateur à quitter l'opérateur historique. Vous avez parlé de tendances à la décentralisation. Que représentent pour vous les valeurs d'égalité de traitement et d'accès à l'énergie, et les tarifs régulés ? Que représente pour vous le système français de régulation de l'énergie par rapport à un système plus concurrentiel ou plus décentralisé ?

Sans regretter l'ancien monde, n'oublions pas que des mesures importantes sur l'énergie ont été décidées depuis 1945. Bien qu'anciennes, elles ont permis à notre pays de se développer. Les casser ne nous fera pas évoluer dans le bon sens...

M. Jean-François Carencio. – Je suis surpris de votre question. Je suis préfet depuis 23 ans : si j'avais voulu faire autre chose, les occasions n'auraient pas manqué... J'ai une certaine idée du service public et de notre pays.

Le nouveau monde n'a rien à voir avec la politique. La politique relève du Gouvernement ou du Parlement. Mon rôle, c'est de vous dire qu'il faut regarder le monde : nous avons appris à programmer en *Basic*, j'ai appris ensuite ce qu'étaient les exaflops et les pétaflops, et maintenant on nous parle d'ordinateurs quantiques, avec des milliards de milliards d'opération à la seconde... Ce nouveau monde arrive quoique vous fassiez. Dans ma jeunesse, Jacques Attali parlait d'énergie et d'information. Quarante ans après, l'information domine l'énergie. C'est le rôle de la CRE et des industriels que d'éclairer les choix des politiques sur ce nouveau monde.

Le système français se fonde d'abord sur la sécurité des approvisionnements. Notre acceptabilité de la défaillance est de trois heures par an, c'est le meilleur système au monde. Il nous permet d'exporter de l'énergie, et est l'un des rares secteurs excédentaires du commerce extérieur. Oui, nos industries françaises sont extrêmement fortes, à la pointe de la technologie, avec un tarif de base régulé.

Sur tous ces sujets, nous sommes aussi à l'intérieur de l'Europe. Il n'y a pas de vérité unique. Le temps de la synthèse est ancien, nous vivons aujourd'hui avec ces contradictions, et cela vaut pour le système énergétique. Mais je ne dirai rien sur la politique.

Pour conforter l'indépendance de la CRE, il faut dire les choses et s'appuyer sur du collégial, mon expérience de préfet m'y aidera. Je n'approuve pas le dépôt par Enedis d'une question prioritaire de constitutionnalité. Ce n'est pas le rôle d'une entreprise publique, fût-elle assurée de son indépendance. Nous devons construire ensemble notre système. Si la concurrence est un peu liée à la baisse des prix, elle est d'abord liée à l'innovation. On doit naviguer entre tout cela.

La suppression des tarifs réglementés revient à Bruxelles. Je suis prêt à m'y rendre pour porter la voix de la Nation. Mais *in fine*, la Commission ne décide pas seule : il y a des gouvernements et un parlement. Les tarifs réglementés concernent les plus faibles de nos concitoyens. Mais demain, rien ne dit que le tarif de marché ne soit pas moins cher que le tarif réglementé. Regardez ce qui se passe sur les prix industriels...

Oui, monsieur Poniatowski, il faut regarder les constructions tarifaires. Quant à la CSPE, vu le rôle de la CRE dans les appels d'offres, ses travaux doivent être publics. L'autoconsommation est à notre porte : qui aurait pu l'imaginer ? Elle pose d'importantes questions, mais répond à une aspiration forte. N'est-ce pas la version énergétique de l'entre-soi ? N'oublions pas la solidarité : *in fine*, qui paie le réseau ? Et nous devons développer une industrie exportatrice. Saisissons les opportunités, mais avec prudence, et sans céder à un effet de mode. L'idée des boucles locales est féconde, et ne doit pas être écartée d'un revers de main. Les tarifs de soutirage et d'injection sont maîtrisés par la CRE. La vraie question, c'est le stockage : *cloud-storage* ou stockage par le producteur ? Le débat est ouvert.

À monsieur Courteau, qui m'interroge sur l'ACER, je répondrai que c'est le Président de la République qui mène les négociations internationales. Ma position personnelle est que le président de la CRE doit être à Bruxelles, et qu'il doit être très présent au sein de la conférence des régulateurs comme auprès des ambassadeurs à Bruxelles ou de l'ENTSO-E, l'association des gestionnaires des réseaux de transport d'électricité. La plaque européenne est indispensable, car elle diversifie les ressources. Mais ne cédon pas à l'idée que cela relève de la technocratie. Et le prix ne fait pas tout.

M. Roland Courteau. – Faut-il renforcer le pouvoir de l'ACER ?

M. Jean-François Carencio. – Non, mais c'est à vous de le dire !

M. Roland Courteau. – Nous souhaitons connaître votre avis, comme sur les tarifs réglementés. M. de Ladoucette était contre. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-François Carencio. – Je ne dirai jamais que je suis contre. Le président de la CRE n'a pas à se substituer aux parlementaires, ou au Gouvernement.

Oui, les régions veulent prendre du pouvoir, grâce aux boucles locales. Je réponds : la sécurité d'abord ! Attention à l'entre-soi énergétique, nous devons préserver la solidarité nationale et l'existence de notre industrie.

À monsieur Sido, les énergies renouvelables triompheront lorsqu'on saura les stocker correctement et lorsque nous n'aurons plus besoin du nucléaire en base, à une échéance qui dépendra aussi de l'évolution de la consommation. Pour l'heure, les 1 800

mégawatts de Fessenheim ne sont pas indispensables à notre sécurité d'approvisionnement. Mais Fessenheim, ce sont aussi, à l'évidence, d'autres sujets que la satisfaction immédiate, en France, de l'équilibre offre demande.

De même, je ne saurais plaider pour des blocs régionaux de régulation au niveau européen. La création de nouveaux blocs est une surprise. La CRE doit aider à définir la voie à suivre, en rassemblant les acteurs de l'énergie.

Je ne saurais vous répondre sur les biocarburants, mais je sais que la biomasse est un vrai sujet. Pour baisser les prix proposés aux industriels, outre la baisse des tarifs de transport, l'effacement, l'interruptibilité, qu'il faut développer, il y a aussi la biomasse industrielle, pour leur propre consommation ou pour l'injecter sur le réseau. J'y suis très favorable, car je considère que l'industrie doit imprégner notre réflexion énergétique.

Quelle question, monsieur Magras ! Après la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon et la Guadeloupe, comment penserai-je autrement ? Certes, les coûts de production ne sont pas les mêmes, et la prégnance des sources d'énergies renouvelables y est si forte qu'elle congestionne parfois le réseau. Mais c'est la France.

On ne pourra pas, pour longtemps encore, opposer le nucléaire aux énergies renouvelables. Cherchons des complémentarités. On a besoin d'une production en base et on a besoin d'exporter. Et protégeons notre industrie.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci.

Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président du collège de la Commission de Régulation de l'énergie

La commission procède au vote sur la candidature de M. Jean-François Carencu, candidat proposé aux fonctions de Président du collège de la Commission de régulation de l'énergie.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Voici les résultats du scrutin : 26 voix pour, 3 voix contre.

La réunion est close à 16 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 1er février 2017****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30***Cyberinterférences dans les processus électoraux – Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l’agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI)****La commission auditionne M. Guillaume Poupard, directeur général de l’agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI).**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous consacrons aujourd’hui notre réunion aux suites des cyberattaques qui ont marqué le déroulement de la campagne présidentielle américaine et essaierons avec Guillaume Poupard, directeur général de l’ANSSI, auquel je souhaite la bienvenue, puis avec Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure que nous recevrons tout à l’heure, d’en comprendre les ressorts et d’en tirer les conséquences, y compris pour notre propre pays.

L’ANSSI a été placée sur le devant de la scène dans un contexte de publicité croissante du risque cyber : le public, les Français, prennent la mesure de la menace face aux manipulations qui ont eu lieu lors des élections américaines, face aux attaques menées contre les partis et les institutions en Allemagne, face aux attaques qui ont ciblé la France - je pense bien sûr à TV5 Monde.

L’espace numérique, qu’on croyait si sympathique, transparent, pacifique, créateur de solidarités, apparaît en fait comme un espace dangereux et devient même un théâtre militaire à part entière. Force est de constater que cet espace donne la possibilité à des acteurs non-étatiques, manipulés ou non par des gouvernements, de peser sur la vie démocratique d’un État souverain ; qu’il peut mettre en péril le fonctionnement des institutions et des organismes vitaux des plus grandes puissances.

Les événements aux États-Unis ont été un choc pour nous. Pouvez-vous nous en dire plus sur les modes opératoires des cyber-attaquants ? Retrouvons-nous les mêmes modes opératoires dans les attaques en Europe ?

Dans ce contexte et en cette année électorale, sommes-nous capables de protéger nos institutions et nos processus démocratiques face à des acteurs qui ont un savoir-faire, des moyens et une bonne connaissance de nos faiblesses ?

Enfin, le ministre de la défense a présenté en décembre une communication sur la lutte informatique avec la mise en place d’un commandement cyber. Comment s’articuleront les missions de l’ANSSI et celles de ce commandement ?

M. Guillaume Poupard, directeur général de l’ANSSI - L’organisation de la réponse à la menace d’origine informatique dans un pays ne va pas de soi. En témoigne la diversité des réponses présentées par nos alliés et voisins. L’organisation française se

distingue par la séparation qu'elle opère entre protection (défense) et attaque et par la nature interministérielle du volet protection (défense). Dans les pays anglo-saxons, les deux volets sont du ressort des agences techniques de renseignement. En France, le volet protection (défense) revient à une agence (l'ANSSI) placée au sein des services du Premier ministre par son rattachement au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et le volet offensif est adossé aux armées et aux services de renseignement du ministère de la défense. Il n'y a pas de confusion des missions. En outre, l'interministérialité permet une coopération étroite avec l'ensemble des ministères. En Allemagne, la protection (défense) a été confiée à un département du ministère de l'Intérieur, c'est un choix plus limitatif.

Il n'y a pas de mauvaises relations, ni de concurrence avec les services relevant du ministère de la défense en charge du volet offensif, au contraire, ils sont d'une aide précieuse. Nous sommes leur client lorsqu'ils nous informent de la préparation de certaines attaques, ou détectent des attaques en cours et permettent de les attribuer. Sur le volet protection, le ministère de la défense est monté en puissance parallèlement à l'ANSSI sur son périmètre, avec la mise en place du Centre d'analyse en lutte informatique défensive (CALID) dont les locaux sont situés dans le même immeuble que l'ANSSI, ce n'est pas fortuit.

La menace est très diverse dans son intensité, cela va pour prendre une comparaison, de la gifle au meurtre avec préméditation, et ce ne sont pas les mêmes attaquants. Trois types de menaces peuvent être distingués.

En premier lieu, la cybercriminalité qui tire parti de la faiblesse des particuliers et des entreprises, pour mener des opérations d'escroquerie. Nous menons un travail avec le ministère de l'Intérieur, sur le volet répressif mais surtout préventif, car nos concitoyens et les petites et moyennes entreprises sont mal protégés.

Le deuxième type de menaces relève de l'espionnage économique. Il touche les grandes entreprises afin de dérober des informations stratégiques, techniques ou commerciales. La difficulté, pour les déjouer, est de les détecter suffisamment tôt, car elles utilisent des moyens d'intrusion très discrets, et la révélation de l'attaque survient souvent de façon très tardive. Cette menace vise également le Gouvernement, les ministères et plus largement les institutions publiques.

On peut, enfin, identifier un dernier type d'attaque, celui du sabotage des secteurs d'importance vitale : transports, énergie, eau, santé, alimentation, industrie, finance, télécoms... Ces secteurs sont couverts par les articles dédiés de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. À travers ces dispositions, la France a été le premier pays au monde à imposer des exigences de sécurité aux opérateurs de ces secteurs. Cela s'est bien sûr déroulé dans la bonne entente et la coopération, et s'est tellement bien passé que nos voisins prennent le même chemin : les Allemands, l'Union européenne également via la directive « Network information security » (NIS). La cybersécurité est un défi tellement grave que les gouvernements doivent faire preuve de volontarisme.

En ce qui concerne les attaques menées contre les États-Unis, les méthodes ne sont pas nouvelles mais les objectifs et les effets sont nouveaux. Il y a eu en fait 2 types d'attaques :

- une manipulation via les réseaux sociaux, abusant de la naïveté des utilisateurs (« fake news », théories du complot...). Ce n'est pas une attaque informatique à proprement parler mais cela cause de vrais dégâts à l'image de nos démocraties.

- et puis il y a les vraies attaques, en l'espèce des vols de courriels personnels distillés ensuite sur des sites d'information comme Wikileaks avec une volonté évidente de porter atteinte à l'image de la candidate démocrate. C'est une situation délicate à gérer car cette correspondance n'a, par définition, pas vocation à se retrouver sur internet. Et il y a aussi la question de la publication de 10 courriels authentiques pour 1 faux : comment se défendre contre ça ? Le timing électoral est extrêmement sensible, car dans ces périodes une fois que le mal est fait, il est très difficile de remonter. Dans le cas des États-Unis on ne saura jamais si le résultat a été modifié, mais il a très certainement été influencé.

La question de l'attribution des attaques est le grand problème du cyber. On a la plupart du temps une idée de qui est derrière, mais on ne peut pas prouver l'origine devant un juge par exemple. Voyez aux États-Unis, la parole présidentielle accuse les Russes mais n'a pas de preuves (ou ne peut les révéler) et on ne les aura sans doute jamais. Ce que peut dire l'ANSSI c'est que l'attaquant travaille sur le fuseau horaire de Moscou, laisse des commentaires en cyrillique dans les codes d'attaque... Mais tout cela peut aussi bien être une ruse pour orienter l'attribution de manière délibérée. Il n'y a pas de « smoking gun » dans une attaque cyber. L'attribution est *in fine* une décision politique de très haut niveau, orientée par un faisceau d'indices.

En ce qui concerne les élections en France, je crois que deux types de problèmes peuvent se poser :

- d'une part au niveau des administrations qui interviennent dans le décompte des voix, comme le Ministère de l'Intérieur. C'est, pour ainsi dire, le domaine de confort de l'ANSSI qui travaille avec ces acteurs au quotidien.

- il y a également le vote des français de l'étranger par internet. C'est plus complexe car on ne peut bien sûr pas sécuriser chaque ordinateur de chaque électeur. Nous n'avons pas l'assurance que tout va bien se passer. En 2012 tout s'est bien passé mais je peux vous dire que ça a été une journée difficile pour l'ANSSI.

Pour 2017, un gros travail d'anticipation a été effectué. Il me semble que le choix qui a été fait de limiter le vote par Internet aux élections législatives et de l'exclure pour l'élection présidentielle est un choix de sagesse, du fait de l'impact que pourrait avoir une éventuelle invalidation d'un nombre important de votes en cas de problème.

En dehors de la partie étatique, il y a un deuxième pan, dans le cas de l'élection américaine qui est celui de la sécurité des partis politiques mêmes. Les partis politiques ne font pas partie de notre domaine d'action. En tant que service de l'État et même si nous sommes « autorité nationale », nous ne serions pas légitimes à réaliser un audit des partis politiques. Il n'est peut-être pas exclu que nous soyons amenés à le pratiquer dans l'avenir mais aujourd'hui ce serait compliqué. Vous comprenez bien qu'il y a là une séparation qui doit être respectée. Nous nous sommes donc contentés d'inviter l'ensemble des partis politiques représentés au niveau national ou européen à un séminaire de sensibilisation. Nous leur avons expliqué par le détail tout ce qui s'était passé aux États-Unis. Bien sûr, ces informations étaient connues mais elles méritaient une lecture commentée. Puis nous leur avons donné des conseils en termes de sécurisation de leur système d'information. Ces

conseils ne sont pas très originaux et ressemblent à ce que nous adressons aux PME. Sachant que si un très gros service d'un très gros Etat cherchait à s'attaquer à une PME, il y arriverait. Il y a là une disproportion des forces. Habituellement, les gros attaquants s'en prennent aux gros acteurs, et les petits attaquants aux petits acteurs. Dans le cas visé aux États-Unis, un gros s'en prend à un petit, c'est très compliqué. Nous ne sommes donc pas pleinement sereins dans ce domaine. Le fait de connaître le risque est déjà très important, il permet de savoir comment réagir dans une telle situation en l'anticipant. Si des courriels devaient être divulgués, il est important de savoir quelle stratégie de communication pourrait être mise en place pour faire face à la situation.

Enfin le dernier sujet qui n'est pas traité aujourd'hui est celui des réseaux sociaux. Nous nous rendons compte qu'il se passe des choses anormales, probablement comme aux États-Unis. Pour ne prendre qu'un exemple, lorsque vous regardez des vidéos sur les réseaux sociaux, ceux-ci vous proposent d'autres vidéos supposées correspondre à vos centres d'intérêt et qui ont été beaucoup regardées, c'est un des modes de fonctionnement de ces réseaux sociaux. On se rend compte que les vidéos suggérées ne devraient pas se trouver ainsi proposées, les critères qu'elles remplissent pour être soumises au choix de l'internaute sont suspects. Cela nous conforte dans l'idée qu'il y a probablement des personnes qui cherchent à mettre en avant certaines de ces vidéos en utilisant des procédés techniques. Elles jouent avec les règles, il n'y a pas à proprement parler de cyber attaque, mais il y a là une modification de l'influence qui est recherchée via ces réseaux sociaux. Cela ne fait pas partie de la mission de l'ANSSI de contrôler ce type d'action. On aborde ici le sujet du contrôle de l'information. Cela pose de vraies questions. Ces pratiques sont relativement déloyales. Il faudra sans doute mettre en place un dialogue avec les plateformes numériques pour limiter ces pratiques et réfléchir aux moyens de contrer ces manipulations d'influence.

M. Claude Malhuret. – Je souhaiterais vous poser quatre questions. Lors de votre nomination en 2014, le quotidien *Les Échos*, et sans doute d'autres journaux, écrivaient que votre première mission allait être d'obliger les opérateurs d'importance vitale, télécom, rail, grande distribution, à mieux se protéger contre les cyber attaques. Or certains traînent des pieds et considèrent qu'ils ont d'autres priorités. Vous nous avez parlé du travail qui a été fait notamment vis-à-vis des opérateurs, pouvez-vous nous dire ce qu'il en est des autres institutions citées dans ces articles ?

Ma deuxième question : le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian a déclaré en janvier 2017 que les services français avaient bloqué près de 24 000 attaques informatiques externes tout en refusant de nommer les agresseurs potentiels. David Martinon, chargé de la cyber diplomatie a déclaré que la France ne faisait pas d'attribution alors que d'autres pays, tels que les États-Unis ou l'Allemagne, font des choix différents. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi la France a une position différente dans ce domaine ?

Ceci m'amène à ma troisième question, vous avez parlé de la Russie, qui est au cœur de l'actualité. Pouvez-vous nous parler également de la Chine et peut-être de quelques autres États ?

Enfin ma dernière question porte sur la polémique qui dure déjà depuis quelques temps et qui porte sur le contrat entre le ministère de la défense et Microsoft. Les partisans du logiciel libre disent que ce contrat fait peser un danger sur la souveraineté de l'État compte tenu de la proximité de Microsoft avec la NSA et avec les services de sécurité américains. Pouvez-vous nous en dire plus ? Je crois que vous êtes au contraire partisan de ce contrat ?

M. Gilbert Roger. – Je représentais la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au séminaire de sensibilisation destiné aux partis politiques que vous avez mentionné. Dans les temps qui courent, les partis démocratiques semblent capables de semer eux-mêmes la pagaille dans leurs rangs. Avez-vous senti une vraie préoccupation chez l'ensemble des formations politiques qui vont concourir aux prochaines élections ? Ma deuxième question porte sur la presse dite instantanée, c'est-à-dire ces télévisions diffusant des informations en continu qui parfois lancent des « informations » à partir d'informations postées sur les réseaux sociaux, c'est-à-dire pour moi, à partir de rumeurs. Menez-vous un travail particulier de sensibilisation auprès de ces médias, dits indépendants ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il faudra sans doute que nous nous posions également un jour la question de la relation entre la presse et les opérateurs de télécoms. Car aujourd'hui un certain nombre de médias ont des opérateurs parmi leurs actionnaires. Il y a là un lien de puissance et d'accès à l'information. Nous sommes dans des systèmes de plus en plus concentrés.

M. Jean-Marie Bockel. – Nous avons la chance d'avoir avec l'ANSSI un service de l'État extrêmement respecté du monde économique et à l'international. Je voudrais revenir sur des sujets que vous avez abordés récemment. Dans le cadre du SGDSN, vous avez annoncé la tenue en avril 2017 d'une conférence à l'UNESCO sur le droit international dans le cyberspace, intitulé « *construire la paix et la sécurité internationales de la société numérique : acteurs publics, acteurs privés, rôles et responsabilités* ». Cette initiative me semble très intéressante. Cela m'amène à la question des règles du jeu. Il y a quelques années, un travail avait été fait au sein du Conseil de l'Europe, qui avait abouti à la convention de Budapest, à laquelle les principaux pays n'adhéraient pas. Il est vrai que l'édiction d'une règle internationale au niveau onusien n'est pas gage de son respect. Pourtant, le seul fait que cette règle existe permet de rendre répréhensible l'action menée. Alors que nous sommes dans des sociétés caractérisées par la circulation intense de l'information, ce genre de transgression finit par se savoir et cela n'est pas sans effet. Bien sûr nous ne sommes pas là dans les mesures offensives, mais la définition de normes internationales me semble avoir tout son sens. Quelle est votre position sur ce sujet ? Quelles sont vos intentions dans le cadre de cette conférence internationale ?

Ma deuxième question porte sur les opérateurs d'importance vitale, domaine dans lequel nous avons progressé au niveau européen et au niveau français. Nous avons désormais une liste et des règles. Le ministère de la défense a un outil de protection développée. Qu'en est-il dans le domaine des industries de défense ? Relèvent-elles de l'ANSSI ou du ministère ?

Sur la question sensible des coopérations européennes, il me semble que nous sommes plus volontiers dans la coopération bilatérale que dans une démarche plus large où existe toujours le risque des maillons faibles. Cela dit, année après année, il me semble que la coopération européenne progresse, ce dont nous devons nous réjouir.

M. Robert del Picchia. – Sur le vote des Français de l'étranger, je voudrais émettre quelques réserves sur le fait qu'il s'agisse d'un problème de sécurité nationale. Les enjeux de protection cyber sont avérés dans le domaine de l'intelligence économique et dans le domaine stratégique. Pour les partis politiques, c'est à eux de gérer et de se défendre. Pour ce qui est du vote électronique des Français de l'étranger, vous avez dit il y a quelques temps, que vous y étiez opposés. Je suis l'auteur de la loi permettant le vote par Internet des Français de l'étranger. Il n'y a jamais eu à ce jour de vrais problèmes dans ce domaine. Nous avons commencé par un test en 2003 aux États-Unis qui s'est plutôt bien passé. Puis nous avons

continué avec les élections consulaires, les élections des assemblées des Français de l'étranger, etc. Au fur et à mesure de ces élections, nous nous sommes aperçus que les difficultés venaient des filtres et des barrages accumulés à chaque élection pour améliorer la sécurité, jusqu'à ce que l'on arrive à l'élection où il n'était plus possible de voter tant les mesures de sécurité devenaient nombreuses et bloquantes. Il n'était même plus possible de se connecter. On a encore renforcé les mesures de sécurité pour les élections législatives. Si je peux comprendre que l'on prenne de telles précautions pour les élections du Président de la République, je me demande si ce n'est pas disproportionné lorsque les élections sont un petit niveau avec peu de votants où une éventuelle manipulation informatique n'aurait que peu de conséquences. Le problème ne me semble pas aussi grave que ce que l'on pourrait penser. À force de mettre des conditions de sécurité de plus en plus difficiles à remplir, on risque de faire baisser le nombre de participants qui se découragent et ne parviennent pas à se connecter pour voter. Je me permets de rappeler que le vote par correspondance postale n'est pas gage de vertu, les enveloppes se vendant à des prix dérisoires sur certains marchés de Pondichéry.

M. Joël Guerriau. – Des élections législatives auront lieu en Allemagne et en France en 2017. En Allemagne, la chancelière Angela Merkel considère que les Russes sont auteurs de cyberattaques au quotidien, et craint leurs effets sur les élections allemandes. Peut-on craindre la même chose en France ? Comment se déclenche une cyberattaque lorsqu'il s'agit d'influencer la vie politique d'un pays ? Quels sont les effets possibles ?

Vous avez souligné la difficulté d'identifier l'origine des cyberattaques. N'y-a-t-il pas des hackers qui signent leur forfait ?

Mme Gisèle Jourda. – Une cinquantaine de communes utilisent encore des machines à voter. Un moratoire sur leur achat a été décidé. Ces machines sont-elles devenues obsolètes ? Faut-il les abandonner ? Le statu quo soulève des interrogations.

M. André Trillard. – Que représente, dans votre activité, la part des attaques réalisées par des Français ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Peut-on imaginer, les attaques et défenses se multipliant, qu'une politique de dissuasion puisse être menée sur ce front très particulier des cyberattaques ?

M. Pascal Allizard. – Je travaille pour la commission des affaires européennes sur le « paquet connectivité », qui précise les ambitions et les moyens de réglementation de l'Europe sur les réseaux. La problématique des opérateurs tels que Google ou Facebook échappe quelque peu au spectre de cette future réglementation. Le Royaume-Uni et les États du nord de l'Europe s'y opposent. Votre service est-il associé à ces réflexions ? Y-a-t-il une coordination avec vos homologues européens ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je partage l'avis de Robert del Picchia sur la simplification des procédures de vote, qui est un enjeu important. En revanche, le vote par correspondance est très décrié, y compris par la Cour des comptes, alors que nous avons besoin d'encourager le vote des Français ne disposant pas d'accès à Internet, qui sont encore nombreux, en particulier parmi les double nationaux.

L'ANSSI a beaucoup contribué à aider la chaîne TV5 Monde à faire face à l'attaque qu'elle a subie. Quelles leçons en avez-vous tirées ? L'origine de cette cyberattaque

a-t-elle été démontrée ? Comment éviter, à l'avenir, de tels événements, préjudiciables à l'information ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous avez évoqué les risques d'attaques contre des secteurs vitaux tels que les transports, l'énergie, les télécommunications ou l'industrie. La santé pourrait aussi être évoquée, *via* nos hôpitaux. Y-a-t-il des éléments de nature à rassurer nos concitoyens ? À quel niveau dominez-vous ces risques de sabotage ?

M. Alain Gournac. – Je partage l'inquiétude de mes collègues. On parle beaucoup d'attaques d'origine russe. C'est la piste privilégiée s'agissant de TV5 Monde. Mais on oublie les attaques de pays amis. Un certain nombre de cyberattaques d'origine américaine auraient visé nos institutions au plus haut niveau. Que pouvez-vous nous en dire ?

Mme Christiane Kammermann. – Beaucoup de Français ne peuvent ou ne savent pas voter par internet, en particulier en milieu rural. C'est pourquoi j'ai toujours souhaité la multiplication des bureaux de vote.

M. Daniel Reiner. – En dehors de la Russie, quels sont les autres agresseurs potentiels ? Quel est le niveau d'intérêt pour la sécurité informatique dans les entreprises ? Y-a-t-il une prise de conscience réelle, ou au contraire des réticences ?

M. Michel Boutant. – Disposez-vous de moyens financiers, humains et technologiques suffisants pour mener à bien vos missions qui se multiplient, à un moment où les profils que vous recherchez sont très demandés ?

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI - Les opérateurs que je mentionnais sont les opérateurs d'importance vitale, auxquels s'applique la LPM de décembre 2013. Ces opérateurs sont au nombre d'environ 230, dans les grands secteurs évoqués, y compris la santé. Le niveau de maturité est très variable d'un secteur à l'autre. La prise de conscience est plus récente dans les secteurs où il y a peu d'informations stratégiques mais surtout des systèmes industriels. Or le risque n'est pas seulement l'espionnage mais aussi le sabotage. Une attaque peut avoir des conséquences très graves sur la sécurité des personnes et des biens dans ces secteurs. Ceux-ci progressent aujourd'hui rapidement car ils se rendent compte que leur existence même est en jeu, dans la mesure où la réaction politique et sociétale à une attaque serait très forte.

Les attaques sont très diverses, ce qui explique des comptabilisations hétérogènes. Nous traitons une vingtaine de cas graves, concernant de gros opérateurs, chaque année. L'absence d'attribution des attaques résulte d'un choix politique. De telles attributions sont en effet très difficiles. Dans certains cas, il est impossible d'identifier avec certitude l'auteur de l'attaque. Les ordinateurs identifiés comme étant à son origine peuvent se situer dans n'importe quel pays et être eux-mêmes des victimes. À l'avenir, toutefois, il pourrait se révéler utile de procéder à de telles attributions afin de porter des messages et d'éviter une forme d'impunité.

Parmi les attaquants sont souvent évoqués les Russes, les Chinois, et ceux que j'appellerais les « *five eyes* » (États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie et Royaume-Uni), qui coopèrent entre eux et sont susceptibles d'attaquer nos intérêts, comme l'a révélé Edward Snowden. Malheureusement, on n'a pas d'ami dans le cyberespace, ce qui ne signifie pas qu'on n'a pas d'allié. Une coopération étroite est possible, car nous avons aussi beaucoup

d'ennemis communs. Ce jeu est complexe car les organisations sont différentes dans chaque pays, ce qui nécessite une synchronisation très étroite.

Sur la question de Microsoft, c'est un débat complexe et souvent caricaturé dans les médias. Je ne suis ni pour, ni contre, même si culturellement et parce que je suis informaticien, j'apprécie l'accès aux codes sources et la maîtrise de ce que je fais, ce qui est beaucoup moins vrai avec des logiciels propriétaires complètement fermés. Dans ma mission de défense, que dire à 90 % des victimes qui sont équipées par Microsoft ? On cherche à faire au mieux et on constate des améliorations vis-à-vis de beaucoup de menaces. On critique beaucoup la sécurité chez Microsoft, mais cela a énormément progressé ces dernières années. Mais il est vrai qu'avoir confiance en Microsoft, si on n'a pas confiance en la NSA, pose un problème en termes de protection.

Notre démarche est plutôt œcuménique : on travaille avec tout le monde, même si quand on le peut, on promeut le logiciel libre. Dans beaucoup de cas, c'est compliqué, notamment dans les administrations, car le logiciel libre implique d'avoir de vraies capacités d'informaticiens en interne, même si c'est beaucoup moins cher au départ. Le logiciel propriétaire est assez automatisé et nécessite moins de compétences. Chercher à déployer des logiciels libres dans des administrations où il n'y a plus d'informaticiens, c'est voué à l'échec. Dans le cas très particulier du ministère de la défense, c'est une logique comptable et budgétaire qui a prévalu : remplacer 3 000 contrats par un seul contrat, cela réduit considérablement la facture. On peut juste regretter qu'il n'y ait pas eu davantage d'approche stratégique de long terme. C'était peut-être le moment de remettre en cause la forte dépendance au logiciel propriétaire. Cela n'a pas été fait, mais la démarche était logique au niveau local.

Sur les médias d'information en continu, je sors de mon domaine de compétence. L'amplification des médias sociaux se fait aussi par ces chaînes d'information concurrentielles, qui ont un besoin constant de nouvelles informations. On n'a pas aujourd'hui de démarche de sensibilisation. La question de la maîtrise des médias est une question délicate car on risque d'être accusé de vouloir contrôler l'information. Il faut peut-être mettre tous les acteurs autour d'une table pour qu'ils adoptent une attitude plus responsable dans la diffusion de l'information. Cela existe déjà de manière embryonnaire : quand il y a une opération de police ou une opération antiterroriste en cours, les journalistes gardent l'information pendant quelques heures. Cela paraît être le minimum, mais il se peut qu'en termes d'éthique, l'on puisse faire davantage, mais je sortirais de mon rôle si je vous donnais un avis précis.

M. Bockel, vous avez parlé de la conférence internationale sur le droit international dans le cyberspace, qui se déroulera à l'UNESCO à Paris, les 6 et 7 avril prochains. Premier point : il y a déjà beaucoup de travaux sur l'application du droit de la guerre dans le cyberspace et moins sur l'application de la paix et de la stabilité dans le cyberspace, car ce sont les militaires qui se sont emparés du sujet. Il n'est pas souhaitable que seuls les militaires traitent ce sujet. Nous voulons donc une réflexion sur les règles qui devraient s'appliquer. Ce n'est pas parce que les règles sont difficiles à appliquer ou à contrôler, qu'il ne faut pas les définir. Aujourd'hui, il n'y a pas de règles acceptées communément et personne ne les transgresse d'une certaine manière. Alors que si demain, des règles sont clairement admises et inscrites dans les contrats mêmes - allez faire signer à un industriel qui vous équipe qu'il ne va pas vous espionner, vous allez voir qu'il aura plus de mal à travailler avec la NSA (National Security Agency) - on aura progressé.

Tout d'abord il faut fixer des règles et l'application suivra, en partie, de manière naturelle. Ensuite, il faudra réfléchir à d'éventuels mécanismes permettant de faire appliquer ces règles.

L'autre point, c'est qu'aujourd'hui, on l'a vu dans le cas des élections américaines, quand la tension monte dans le domaine cyber, on n'a pas de mécanisme de désescalade. Les discours deviennent de plus en plus agressifs et puis on s'arrête. C'était aussi le cas dans les attaques contre Sony où le président Obama avait déclaré qu'il s'agissait d'« un acte de guerre venant de la Corée du Nord », puis avait rétro-pédalé en parlant de sabotage ou autre, car le mot « guerre » est un terme codifié qui implique une riposte. Comment fait-on pour se parler quand on a affaire à des puissances comme la Russie, les Etats-Unis. Des mécanismes de désescalade existent dans d'autres domaines, comme dans celui de la dissuasion nucléaire, et il faut probablement faire la même chose dans le domaine cyber.

Pour répondre à votre question, les industries de défense font clairement parties de la liste des secteurs d'activité d'importance vitale et le traitement des industries de défense se fait par l'ANSSI en étroite coopération avec le ministère de la défense et avec les différents services associés, notamment la Direction générale de l'armement (DGA) qui a le contact quotidien avec les industries de défense. Intéressantes pour les attaquants, ce sont probablement les premières cibles en termes de volumes en France. L'ANSSI les connaît bien par ailleurs, puisque beaucoup sont des producteurs de service et de produits de sécurité.

S'agissant de la coopération européenne, je pense que nous serons condamnés, pendant encore longtemps, pour les choses très sensibles à des relations bilatérales. On ne manipule pas des choses ultrasensibles à vingt-huit et demain à vingt-sept. En multilatéral, on parle de grands principes mais l'on ne peut pas rentrer dans le très sensible. Par ailleurs, il y a des questions que l'on ne souhaite pas voir traitées en multilatéral car la cybersécurité relève avant tout de la souveraineté nationale. Ce n'est pas contradictoire avec un traitement au niveau européen, car l'on a besoin des deux. Dans la directive NIS (Network and Information Security) sur la sécurité des réseaux, il y a l'idée que chaque pays doit faire de la cybersécurité et que les pays doivent fonctionner selon un réseau maillé. Il n'y aura pas d'agence européenne de la cybersécurité. Ce n'est d'ailleurs pas souhaitable, car il y a des sujets que l'on ne veut pas partager au niveau européen, ne serait-ce que ceux relatifs à l'industrie de défense. Il faut constamment garder l'équilibre entre la souveraineté nationale et l'intérêt à travailler ensemble, collectivement, au niveau européen. L'on va dans le bon sens avec la directive NIS et les différents règlements, notamment le règlement eIDAS en matière d'identification électronique. Aujourd'hui, on travaille ensemble à de la politique industrielle et il y a de la recherche et développement (R&D) au niveau européen, ce qui était jusqu'à présent totalement exclu. La France est très active dans ce domaine, de manière à flécher des fonds de R&D du programme Horizon 2020 (H 2020). La Commission européenne va mettre 450 millions d'euros sur les questions de recherche en matière de cybersécurité.

Sur la question du vote des Français de l'étranger, je me place en technicien qui regarde la sécurité des dispositifs mis en place. L'élévation du niveau de sécurité crée bien évidemment plus de contraintes. Mon devoir en tant que directeur de l'ANSSI est de dire : si un système est ciblé par des gros acteurs avec des moyens il y a des chances qu'il ne résiste pas. Même si on fait tout comme il faut, il y a un risque.

M. Robert del Picchia. – Oui mais on voit bien qu'avec plus de 4 millions de votants, les primaires de la droite se sont très bien passées...

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI.- En effet le volcan n'a pas explosé pour cette fois.

Concernant l'attribution à la Russie, c'est une vraie difficulté, mais nous nous intéressons de près à leurs modes opératoires. Or les différentes attaques récentes (TV5 Monde, Allemagne, DNC...) portent des signatures similaires (codes, serveurs...). Cela ne veut pas dire que l'origine russe soit certaine mais ce faisceau d'indices pointe vers le groupe APT28. Je voudrais noter qu'il est rare que les attaquants signent, ou alors ils émettent de fausses signatures pour faire porter le chapeau à quelqu'un d'autre. Peut-être qu'à l'avenir nous aurons des revendications plus officielles.

Sur la question des machines à voter, je dois admettre que nous n'avons pas regardé la question de près. En 2007 nous nous y sommes intéressés mais il y a immédiatement eu un moratoire sur leur achat. Est-ce que ce type de machine est moins sûr ? On ne sait pas, mais le gros problème est que nous ne pouvons pas recompter les bulletins. Et puis nous sommes embêtés car c'est de la technologie qui date d'avant 2007 et si elles sont connectées à internet il y a toutes les chances qu'elles se fassent détruire. En plus il existe 3 modèles différents, tous construits à l'étranger par des industriels pas très coopératifs... Bref c'est une question délicate sur laquelle nous allons nous pencher.

En ce qui concerne les attaquants français, il y en a peu, et la moyenne d'âge de ceux qui se font attraper est de 14 ans si vous voyez ce que je veux dire. Mais attention certains véhiculent des messages pro-djihadistes et il faut prendre cette question au sérieux. Cependant on voit que les pics d'attaques d'origine française ont lieu durant les weekends prolongés et ciblent les collèges et les lycées...

Sur la dissuasion : c'est un vrai sujet, mais délicat à cause du problème de l'attribution. Mais on voit que les anglo-saxons font déjà un début de dissuasion. Par exemple, 3 jours avant les élections américaines on a vu dans les médias, « de source sûre », la menace que si les élections étaient perturbées, il y aurait des pannes électriques à Saint-Pétersbourg. Je pense que ce n'est pas du bluff et que cela va ressembler de plus en plus à de la dissuasion de grand acteur à grand acteur. Cependant, contre des groupes terroristes, c'est comme menacer d'utiliser la bombe contre eux, cela semble difficile et ne fonctionnerait pas.

Au niveau européen nous suivons de près la question du chiffrement, qui est pour nous très importante. On surveille ce qui va se passer au niveau réglementaire et on pousse nos idées. Par exemple l'interdiction serait absurde car on pénaliserait d'autant ceux que nous voulons protéger. Il faut trouver des moyens plus adaptés de traiter la question.

Sur TV5 Monde : c'est une affaire très importante car c'est le premier acte de sabotage cyber en France. On ne saura jamais avec certitude qui en était l'auteur mais nous avons une vision très claire de ce qui s'est passé : l'assaillant est entré 2 mois avant, avec des méthodes de très haut niveau et il a bien pris soin de tout détruire. TV5 Monde a beaucoup aidé en matière de sensibilisation : les OIV ont pris conscience de leur vulnérabilité. Il faut noter que l'attaquant a essayé de nous orienter sur une fausse piste d'attribution au profit d'un groupe djihadiste, ce qui s'est révélé faux. Je ne crois pas à une menace forte de l'arme informatique de la part de Daech, mais ils peuvent très bien faire appel à des mercenaires de haut niveau qu'ils ne verront jamais, situés à l'autre bout du monde, contactés via le darknet.

Sur la santé : elle fait bien sûr partie des secteurs d'importance vitale. Au niveau industriel d'abord : c'est le premier décret sectoriel à être sorti. Mais il y a également une inquiétude sur les hôpitaux, car ce sont des structures ouvertes, où l'urgence est reine et où, donc, les règles classiques de sécurité ne peuvent pas s'appliquer. Ce sont des cibles qui sont souvent attaquées et rançonnées car ils ont de l'argent et ne peuvent se permettre de dysfonctionner. C'est compliqué d'y faire de la sécurité de haut niveau pour les raisons que j'ai évoquées, car ils ne peuvent pas toucher à leurs matériels (scanners, etc...) : nous avons une tâche immense dans ce domaine.

Je ne suis pas rassurant, mais c'est l'aveu qu'il y a beaucoup à faire. Je le répète nous n'avons pas d'amis dans ce domaine, nous en avons pris « la main dans le sac ». Un bon signe est la prise de conscience des industriels : s'ils ont encore du mal à admettre la gravité de la menace du vol de renseignements économiques (qui a pour moi des vraies conséquences sur la croissance), quand on parle de la sécurité humaine ou des biens c'est différent et on rencontre une vraie adhésion.

Concernant les moyens de l'ANSSI, il faut être reconnaissant : nous avons été gâtés et très favorisés depuis 2009. Cependant nous n'avons pas assez d'experts dans le domaine cyber. D'où nos efforts pour créer des formations, des labels reconnus. C'est un sujet où la vraie richesse est humaine et nous nous battons pour attirer et conserver les talents. Il y a également le sujet de l'évaluation de notre modèle : j'espère que nous aurons une croissance permettant de traiter la diversité des menaces qui vont se poser à l'avenir.

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif aux échanges de jeunes actifs – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Alain Néri et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 84 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif aux échanges de jeunes actifs.

M. Alain Néri, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Algérie relatif aux échanges de jeunes actifs. Je crois que c'est un sujet important parce qu'il aide à développer nos relations avec l'Algérie et aussi plus largement, avec l'ensemble de l'Afrique, qui représente aujourd'hui 700 millions d'habitants et 2 milliards, dans vingt ans. Le continent africain sera le continent du XXI^e siècle, compte tenu de ses importantes ressources minières, énergétiques et autres. Je crois que nous serions bien inspirés d'avoir une réflexion très large sur l'ensemble de nos relations avec l'Afrique. Aujourd'hui, nous parlons de l'Algérie, pays avec lequel nous avons une volonté de développer nos échanges. L'accord, que nous examinons, ne traite pas uniquement des échanges de jeunes professionnels, mais aussi des volontaires internationaux en entreprises (VIE), afin de sécuriser leur statut. Il est

d'une portée relativement limitée certes, puisqu'il bénéficiera potentiellement à 100 jeunes actifs français et 100 jeunes actifs algériens, chaque année. L'Algérie n'ayant jamais reconnu le dispositif spécifiquement français des VIE, qui permet aux entreprises françaises de confier à de jeunes Français, hommes ou femmes, jusqu'à 28 ans, une mission professionnelle à l'étranger, de nature commerciale ou technique, pour une durée de 6 à 24 mois, il convenait de clarifier les choses. Jusqu'en 2013, l'accomplissement d'une mission de VIE tenait à la bonne volonté des administrations algériennes, qui leur octroyaient des visas de long séjour. Depuis 2013, il n'y a plus de VIE du fait, disons, de « tracasseries administratives » liées à des changements de personnels, or les entreprises françaises en Algérie sont particulièrement « demandeuses » et souhaitent pouvoir aussi envoyer certains de leurs jeunes cadres algériens se former en France, d'où la nécessité de renforcer les échanges de jeunes Français vers l'Algérie et de jeunes Algériens vers la France. En octobre 2014, la France a soumis, à l'Algérie, un projet d'accord marquant une volonté de faire avancer ce dossier, sans pour autant modifier l'accord franco-algérien de 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens. Il a été signé lors de la troisième session du comité mixte économique franco-algérien (COMEFA) en octobre 2015.

Avant d'examiner le contenu de l'accord, il convient de réfléchir sur la situation de l'Algérie et je voudrais dresser en quelques mots un petit bilan de nos relations bilatérales : l'Algérie est un des plus grands États d'Afrique – 2,5 millions de km² – où vit une population d'environ 40 millions d'habitants. Son PIB de 188 milliards d'euros est le 4^e PIB du continent africain. Les richesses de son sous-sol la placent au 7^e rang des exportateurs mondiaux de gaz et de pétrole en 2015. Depuis 2014, la chute des cours du pétrole, qui représentait 98 % des exportations du pays et environ 70 % des recettes fiscales, pèse sur ses finances publiques et a souligné la vulnérabilité de son modèle économique. Cela pèse également sur la situation intérieure et notamment sociale, suscitant quelques inquiétudes pour les années à venir, voire à plus brève échéance. En 2015, le budget a ainsi connu un déficit de 16,4 % du PIB, mais la croissance est de 3,9 % dans le secteur, hors hydrocarbure. En 2016, le chômage touchait 9,7 % de la population active, qui s'élevait à environ 12 millions de personnes, dont 24,3 % des jeunes de 15 à 24 ans. Il convient de rappeler les liens humains qui lient la France et l'Algérie, avec la présence de 2 millions de ressortissants algériens sur le territoire national et plus de 11 millions de francophones en Algérie. Nos deux pays entretiennent des relations politiques et institutionnelles fortes, comme en témoigne la signature de la déclaration d'Alger sur l'amitié et la coopération, en décembre 2012. Sur le plan économique et commercial, la France est le deuxième fournisseur de l'Algérie après la Chine (16 % de part de marché) et devant l'Italie, avec une part de marché de plus de 10 % et des exportations d'un montant de 5,4 milliards d'euros en 2015, particulièrement des céréales, des préparations pharmaceutiques et des véhicules automobiles. Les importations françaises en provenance d'Algérie se composent à plus de 90 % d'hydrocarbures (hors hydrocarbures, les engrais et les composés azotés représentent le premier poste des importations françaises) et représentaient 4 milliards d'euros en 2015. La France est également le premier investisseur en Algérie hors hydrocarbures et le second, tous secteurs confondus, avec un stock d'investissements directs à l'étranger (IDE) estimé à 2 milliards d'euros fin 2014. Il y aurait, en Algérie, 450 entreprises françaises représentant près de 40 000 emplois directs et 100 000 emplois indirects dans tous les secteurs d'activité. En 2015, l'Algérie était le 13^e client de la France, son 1^{er} client dans le monde arabe et son 2^e client hors pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), après la Chine. En dépit de ses difficultés, l'Algérie reste un marché très porteur pour les entreprises françaises qui continuent à s'y intéresser, mais la position exceptionnelle, que nous y occupons, tend à s'éroder au fur et à mesure que l'Algérie élargit ses partenariats, d'où la nécessité de renforcer notre coopération bilatérale.

Venons-en au contenu de l'accord : conçu sur la base de la réciprocité, cet accord a pour objet d'encourager les échanges de jeunes actifs français et algériens, âgés de plus de 18 ans et de moins de 35 ans, afin de leur permettre d'acquérir une expérience professionnelle susceptible d'améliorer leur carrière, ainsi qu'une meilleure connaissance de l'Etat d'accueil. Les VIE sont expressément visés cette fois-ci. L'emploi dans le pays d'accueil aura une durée comprise entre 6 et 12 mois, qui pourra être prolongée jusqu'à 24 mois. L'accord fixe un contingent global de 200 bénéficiaires par an. Il convient de se rappeler que les accords similaires conclus avec le Maroc (2001) et la Tunisie (2003) se contentent de 100 bénéficiaires. Ce quota, modifiable par simple échange de lettres, semble difficilement réalisable, sans une forte volonté politique de part et d'autre. Côté français, on reste optimiste – en 2010, on avait atteint 70 VIE. Cet accord pose également le principe d'égalité de traitement salarial et prévoit que les jeunes actifs seront soumis aux conventions bilatérales applicables en matière de sécurité sociale et de fiscalité, sauf les VIE qui resteront assujettis au régime français. Enfin, si l'accord encourage la délivrance rapide des titres d'entrée et de séjour, il faudra toutefois veiller à ce que l'Algérie fournisse des détails sur la procédure de délivrance des visas aux jeunes actifs français, si l'on ne veut pas assister à un nouvel abandon progressif des VIE. Pour les ressortissants algériens qui viendront en France, c'est l'accord franco-algérien de décembre 1968 dont je vous ai parlé – dérogatoire au droit commun fixé par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et plus favorable – qui s'appliquera.

En conclusion, je pense qu'il est important de développer les relations entre la France et l'Algérie et qu'un bon moyen d'affermir notre partenariat est l'échange de jeunes actifs, ainsi que le développement de la formation et de la connaissance de la vie économique et sociale de nos deux pays. Cet accord ne nécessite pas de modification de l'ordre juridique interne et ne devrait avoir aucun effet négatif sur le marché de l'emploi français. La Partie algérienne a fait savoir qu'elle ratifierait cet accord par un décret présidentiel, dès que la France aurait achevé sa procédure de ratification. C'est pourquoi je recommande l'adoption de ce projet de loi. Il ne peut, en outre, que favoriser la coopération bilatérale.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 16 février 2017, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Robert del Picchia. – Les VIE fonctionnent très bien dans beaucoup de pays. En Algérie, il y a des difficultés, comme vous l'avez souligné à juste titre, notamment pour l'obtention des visas. Vous avez évoqué le contingent de 200. N'y-a-t-il pas un risque de voir ce chiffre de manière unilatérale, avec plus d'Algériens venant en France que le contraire ? S'agissant du décret présidentiel, comment cela se passera-t-il ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – C'est plus une observation qu'une question. Effectuer un VIE représente des avantages incroyables pour les jeunes concernés. C'est, pour beaucoup, la première expérience professionnelle. J'y vois beaucoup d'avantages pour les jeunes Algériens, qui viendront en France et y acquerront une expérience professionnelle et qui, une fois de retour chez eux, participeront au développement économique de leur pays. J'espère que l'Algérie a bien pris la mesure des bénéfices de cet accord pour son économie.

M. Jacques Legendre. – Je souscris tout à fait aux propos du rapporteur. Je crois que tout ce qui peut, dans un cadre officiel, améliorer les échanges entre la France et l'Algérie est positif. J'aurais souhaité que l'Algérie se rapproche davantage des institutions de la francophonie. Vous l'avez rappelé, l'Algérie compte plus de 11 millions de francophones. La présence de ce grand pays manque actuellement dans la francophonie.

M. Alain Néri, rapporteur. – Je partage tout à fait ce que vient de dire Hélène Conway-Mouret. C'est un dispositif très intéressant pour renforcer les liens entre deux pays et entre deux populations. Sur le plan professionnel, l'échange et le fait de vivre dans d'autres pays renforcent la capacité d'adaptation et d'ouverture de nos jeunes. Sur le nombre, Monsieur del Picchia, c'est 200 : 100 jeunes Français et 100 jeunes Algériens. Je ne suis pas sûr que nous parvenions au chiffre de 100 jeunes Algériens venant en France. Je crois que nous devons faire un effort pour populariser cet accord auprès des autorités politiques et économiques algériennes, en faisant valoir l'intérêt qu'il présente pour eux. Les jeunes Français sont assez demandeurs pour partir en VIE en Algérie. Il est envisagé que le groupe d'amitié du Sénat se rende en Algérie début mars et c'est une des choses que nous exposerons à nos interlocuteurs du Conseil de la Nation, mais aussi des autorités économiques que nous rencontrerons. Chacun commence à comprendre que l'Algérie et, au-delà, l'Afrique, représente, pour les années à venir, un territoire où il faudra porter beaucoup d'efforts. Je souscris également tout à fait aux propos de M. Legendre en faveur de la francophonie. Vous savez qu'il y a eu une période d'arabisation en Algérie, mais je crois qu'aujourd'hui nous devons, à travers ces accords économiques, déboucher sur des accords culturels. J'espère que ces jeunes VIE, qui seront en Algérie, pourront s'intégrer à l'activité culturelle algérienne et faire passer le message de la francophonie. Nous avons développé au Sénat, sous l'impulsion du Président Larcher, le forum franco-algérien de coopération parlementaire, qui s'est réuni en septembre dernier, et où il est prévu d'échanger. Ce qui est intéressant, c'est qu'il y a déjà un plan de travail et des sujets de réflexion. C'est à approfondir car nous avons aujourd'hui, en Algérie, des possibilités d'implantation et de développement économique. Désormais, les pays ne demandent plus seulement de la coopération économique, mais aussi de la coopération technologique ainsi que de la « matière grise ». Nous avons, avec cet accord, l'occasion de faire un pas dans ce sens.

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

M. Jean-Pierre Raffarin, Président. – Ce vote à l'unanimité est un bon message pour nos amis algériens.

Projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 848 (2015-2016) autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui a été signé par la France en octobre 2015, à Riga.

La convention du Conseil de l'Europe de mai 2005, que ce protocole vient compléter, est le premier instrument international à aborder la lutte contre le terrorisme sous l'angle de la prévention. Élaborée dans le contexte des attentats terroristes du 11 septembre 2001, elle oblige les parties à qualifier d'infractions pénales divers actes susceptibles de

conduire à la commission d'infractions terroristes, notamment la provocation publique, le recrutement et l'entraînement, ainsi qu'à renforcer leur coopération. Elle est entrée en vigueur en juin 2007 et pour la France, l'année suivante.

Ce Protocole est avant tout la réponse du Conseil de l'Europe aux recommandations formulées par le Conseil de Sécurité des Nations unies dans sa Résolution 2178 « Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme », adoptée à l'unanimité, en septembre 2014. Les Etats y sont appelés à prendre des mesures afin de prévenir et d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers vers les zones de conflit, et à faire notamment en sorte que la qualification des infractions pénales par leur législation interne permette d'engager des poursuites et de réprimer, le fait de se rendre à l'étranger « dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme », ainsi que la fourniture, la collecte délibérée de fonds ainsi que toute autre activité qui facilite de tels voyages.

Inutile de rappeler ici combien ce phénomène des combattants étrangers est devenu une préoccupation majeure de la communauté internationale, comme en témoignent également les préconisations du Conseil Européen en août 2014, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en décembre 2014 et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en janvier 2016. Depuis le début de la guerre en Syrie en 2011, beaucoup de jeunes vivant en Europe, mais aussi dans le reste du monde, sont partis rejoindre les rangs de l'Etat islamique ainsi que d'autres groupes terroristes en Syrie et en Irak. Outre les exactions qu'ils commettent dans ces territoires envers les populations locales ou étrangères, ces combattants, une fois de retour dans leur pays, constituent une menace pour la sécurité, comme l'ont montré notamment les attentats de novembre 2015 en France – la menace sur le territoire national reste actuellement très élevée. Selon les informations recueillies en audition, le nombre total de combattants étrangers au sein de Daech et du Jabhat Fatah al-Cham (ex- Jabhat al Nosra) s'est stabilisé en 2015, plafonnant autour de 15 000 combattants, puis s'est progressivement contracté pour atteindre 12 000 individus actuellement. Les contingents européens actuellement en zone syro-irakienne seraient d'environ 690 Français (principalement à Raqqa), 500 Allemands, 400 Belges, 190 Néerlandais, 125 Espagnols et 120 Suédois, pour ne parler que des Européens. Parmi ces Français, il y aurait 287 femmes et 22 mineurs combattants. On observe un net tarissement des arrivées de combattants terroristes français depuis le 2^{scd} semestre 2015, qui s'explique par les succès de l'action militaire. La France participe à la lutte contre ces groupes terroristes avec les opérations « Barkhane » au Sahel et « Chammal » en Irak et en Syrie ainsi qu'en soutenant, avec la coalition internationale, l'action des forces de sécurité irakiennes pour reprendre Mossoul, ainsi que Raqqa. Au total, plus de 1 500 combattants étrangers européens sont revenus, la plupart en Europe. Le Royaume-Uni totalise le plus grand nombre de retours (328), devant la France (200), où le rythme des retours s'est ralenti en raison de l'augmentation du nombre de décès de Français – un sur quatre ayant atteint la zone syro-irakienne depuis 2012 y a trouvé la mort – et des mesures prises par Daech pour empêcher leurs départs du Levant.

La France s'est très vite emparée de cette question, en renforçant son arsenal juridique, sans parler des actions de prévention de la radicalisation. La loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a créé dans le code de la sécurité intérieure une mesure d'interdiction de sortie du territoire qui emporte, dès son prononcée par le ministre de l'intérieur, l'invalidation des titres d'identité et de voyage et une inscription au fichier des personnes recherchées (FPR), ainsi qu'une mesure d'interdiction

administrative du territoire pour les ressortissants étrangers, dont la présence constituerait « du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publiques, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'intérêt fondamental de la société », avec là encore, une inscription au fichier des personnes recherchées. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement a créé dans le code de la sécurité intérieure, un mécanisme de contrôle administratif dès le retour sur le territoire national (cette disposition pourrait être modifiée par le projet de loi relatif à la sécurité publique en cours d'examen par le Sénat) : assignation à demeurer à domicile ou dans un périmètre déterminé ou bien encore obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie. Ces lois produisent leurs effets et début janvier 2017, on dénombrait 244 mesures d'interdiction de sortie du territoire, 207 interdictions administratives du territoire concernant des individus liés aux mouvances terroristes et islamistes radicales, 85 mesures d'expulsion de personnes en lien avec le terrorisme.

La politique pénale mise en œuvre repose sur le principe d'une judiciarisation de l'ensemble des ressortissants français de retour de zone, à l'initiative du parquet de Paris. Une mesure de contrainte leur est appliquée dès leur arrivée sur le territoire national (garde à vue, mise à exécution d'un mandat d'arrêt), dans le but d'évaluer la nécessité d'engager des poursuites judiciaires sur le fondement d'infractions terroristes et plus spécifiquement, au titre de leur participation à une association de malfaiteurs terroriste ayant ou ayant eu pour objet la préparation d'un ou plusieurs crimes d'atteintes aux personnes. À défaut de mesures judiciaires, les mesures administratives évoquées peuvent s'appliquer.

Début janvier 2017, 172 individus de retour de zone irako-syrienne (ou « returnees ») avaient fait l'objet d'un traitement judiciaire, parmi lesquels 50 ont été condamnés par les juridictions répressives, 113 ont été mis en examen, 8 sont en attente de jugement et 1 a le statut de témoin assisté. Parmi les 121 returnees mis en examen ou en attente de jugement, 35 sont sous contrôle judiciaire et 86 sont en détention provisoire. Sur les 50 returnees condamnés, 28 sont actuellement incarcérés et 16 sont visés par des mandats d'arrêt, ayant été jugés par défaut et se trouvant toujours sur zone. Les 6 returnees condamnés mais non écroués sont pour l'essentiel des mineurs.

Venons-en au contenu du Protocole : il fait obligation aux Parties d'ériger en infractions pénales les actes qu'il décrit et qui se présentent principalement comme des actes préparatoires d'actes terroristes. En droit interne, l'infraction d'association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme (article 421-2-1 du code pénal) et l'infraction de financement d'une entreprise terroriste (article 421-2-2) permettent de poursuivre et de réprimer l'ensemble des comportements à des fins de terrorisme visés aux articles 2 à 6 du protocole : participer à une association ou à un groupe, recevoir un entraînement, se rendre à l'étranger, financer des voyages à l'étranger, organiser ou faciliter des voyages à l'étranger. Dans l'immense majorité des hypothèses, ces comportements s'inscrivent en effet dans le cadre d'une entente entre plusieurs personnes, celles, objets des poursuites en France, et les membres de l'organisation terroriste qu'ils ont rejointe ou tenté de rejoindre ou en lien avec laquelle ils ont suivi un entraînement pour le terrorisme. L'association de malfaiteurs terroriste permet de réprimer en outre tous les faits préparatoires à un acte terroriste : recrutement, intégration ou tentative d'intégration, entraînement, endoctrinement idéologique, acquisition d'armes, location de logements conspiratifs, recherche de moyens de locomotion et de dissimulation, etc... Le Protocole oblige également les Parties à faciliter la coopération internationale à travers l'échange d'informations en désignant un point de contact disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. C'est l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, l'UCLAT, qui sera ce point de contact.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Ce protocole a été signé par 33 États membres du Conseil de l'Europe mais n'a encore été ratifié que par l'Albanie, le Danemark et Monaco, or pour son entrée en vigueur, 6 ratifications sont requises.

Naturellement on ne peut que souhaiter que ce genre de démarche soit étendu, au-delà du Conseil de l'Europe, même si cette convention est déjà un acquis puisque 47 États, dont la Turquie, sont membres du Conseil de l'Europe.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 16 février 2017, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Daniel Reiner. – J'ai une question liée à la dernière observation du rapporteur. Comment se fait-il que les pays soient si peu intéressés par ce protocole additionnel ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – Beaucoup de pays ne se sentent pas encore totalement concernés. Il y a bien sûr une explication liée à la lenteur des procédures juridiques dans beaucoup d'États et nous en avons, nous-mêmes, parfois souffert. Je pense aussi que le phénomène du terrorisme reste encore une préoccupation relativement lointaine dans certains pays membres du Conseil de l'Europe. Je suis membre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et je suis en particulier chargée de rapports généraux sur le terrorisme. Je viens d'ailleurs de présenter mon troisième rapport sur le sujet en Turquie. Je sens très bien que ce sont toujours les mêmes pays qui sont intéressés, tandis que d'autres pays voient cette menace comme moins importante. Pour vous donner un exemple, même l'Allemagne, avec laquelle nous coopérons de manière étroite, a pendant très longtemps, considéré que, pour elle, le risque d'attentats terroristes venait davantage de groupuscules d'extrême-droite et qu'il s'agissait surtout du problème de la France à laquelle on faisait confiance, au niveau européen, pour régler ce problème. Heureusement, cette attitude a changé, mais c'est relativement récent, ce que m'avait d'ailleurs confirmé le directeur de cabinet de la ministre de la défense allemande, lors d'un colloque sur la sécurité à Bahreïn. C'est peut-être à nous et à nos diplomates de faire également une certaine pression dans les relations avec les autorités des pays concernés, pour faire avancer les choses. Cela dit, la signature de ce protocole date d'octobre 2015, c'est relativement peu à l'échelle du temps parlementaire et en tout cas, beaucoup moins que pour d'autres instruments juridiques.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je suis favorable à ce rapport et je veux juste faire une remarque sur le fonctionnement du Sénat par rapport au Conseil de l'Europe et inversement. Je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis 2015 et je dois dire que de nombreux sujets, qui intéressent le quotidien des Français, sont abordés dans cette enceinte. Il y a une nécessité, je crois, à ce que la commission des affaires étrangères et la commission des affaires européennes, qui s'y intéresse un peu plus, se penchent davantage sur le travail du Conseil de l'Europe. Beaucoup de choses que nous traitons le sont également par le Conseil de l'Europe avec une vision plus large, puisqu'il y a quarante-sept États membres, même si la Russie a suspendu sa participation. Je crois que, pour le travail à venir du Sénat, il faut y réfléchir.

M. Jacques Legendre. – Je voulais aller dans le même sens que mon collègue Pozzo di Borgo. Je suis moi-même membre de l'APCE depuis 1995. J'observe que l'APCE réalise de nombreux travaux qui inspirent le Parlement européen. Beaucoup de ces textes, qui deviennent ensuite des directives transposées en France, trouvent leur origine dans les

réflexions du Conseil de l'Europe. Pour éviter certaines prises de position ou pour se préparer, il serait utile de suivre les démarches du Conseil de l'Europe depuis leur début.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure. – Je partage tout à fait votre point de vue. Je connais bien l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour y avoir travaillé, avant mon entrée au Sénat, en qualité d'expert pour la préparation de différents rapports et colloques, en particulier, avec la commission des migrations. Je trouve que les travaux du Conseil de l'Europe sont faits de manière très sérieuse.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – D'une manière générale, ce que l'on dit du Conseil de l'Europe, on peut également le dire d'autres organisations internationales. En dehors de l'Organisation des Nations unies où notre diplomatie est très implantée et où ce multilatéral est reconnu d'intérêt majeur, on a quand même une certaine faiblesse dans les autres structures internationales. C'est un sujet important au moment où le président américain remet en cause le multilatéral pour privilégier le bilatéral, en faisant du « multibilatéral », une alternative au multilatéral, ce qui ne correspond pas à la philosophie de la diplomatie française. Nous avons, de ce point de vue, un certain nombre de difficultés à surmonter.

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

- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -

Audition de S.E. Dr Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

Audition de S.E. M. Mahmoud Abbas, Président de l'Autorité palestinienne

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est un honneur et un plaisir pour notre commission de vous recevoir, à l'occasion de votre visite officielle en France – juste après votre entretien avec le Président du Sénat ce matin, et après votre entretien avec le Président de la République hier. Nous avons convié à cette audition nos collègues membres du groupe d'amitié France-Palestine.

Notre commission suit avec la plus grande attention la situation des Territoires palestiniens et du processus de paix au Proche-Orient. Pas plus tard que le 18 janvier dernier, nous avons reçu l'Ambassadeur El-Herfi, chef de la mission de Palestine en France, que je remercie de son intervention.

Le 15 janvier dernier, la Conférence de Paris, même si elle a dû se tenir en l'absence des deux parties concernées, a marqué la volonté de la communauté internationale, mobilisée par la France, de replacer la question du processus de paix en tête de nos préoccupations. Il s'agit de sauvegarder la possibilité de la solution des deux États, que soutient avec constance la France – « deux États : Israël et Palestine, vivant en sécurité, sur la

base des frontières arrêtées en 1967, avec Jérusalem pour capitale ». Est-ce encore possible ? C'est en tout cas le combat de la France.

La résolution 2334 du Conseil de sécurité des Nations unies qui, au mois de décembre, a renouvelé la condamnation des colonies israéliennes dans les Territoires palestiniens, va dans ce sens.

Cependant, les signaux, sur le terrain, ne sont pas positifs, avec la reprise de la colonisation. Les déclarations de M. Trump avant son entrée en fonctions ne l'étaient guère davantage – la politique américaine à venir reste incertaine.

Du côté palestinien, on sait les difficultés de l'Autorité à fonctionner, en Cisjordanie ; on attend aussi des avancées tangibles dans le processus de réconciliation engagé entre le Fatah et le Hamas, qui contrôle *de facto* la bande de Gaza. Nous nous réjouissons de l'annonce d'élections municipales en mai prochain – les premières élections palestiniennes depuis 2006. C'est un signe encourageant, mais ces élections pourront-elles se tenir dans les meilleures conditions ?

S.E. M. Mahmoud Abbas, président de l'Autorité palestinienne. – Je remercie le Président et le Gouvernement de la République française, ainsi que vous-mêmes, des efforts déployés pour que la Conférence de paix organisée à Paris en présence des représentants de soixante-dix pays et de cinq organisations internationales soit un succès. Ce n'est pas nouveau ! La France a toujours soutenu les actions en faveur d'une paix juste et globale dans la région, sur la base de deux États. Elle a pris de nombreuses initiatives et nous a apporté une aide considérable pour construire nos institutions et développer notre économie.

Le vote par l'Assemblée nationale et le Sénat français en 2014 d'une résolution recommandant au Gouvernement français de reconnaître l'État palestinien est encore une preuve de ces valeurs élevées portées par votre peuple, héritier d'une civilisation prestigieuse. Vos combats pour les libertés nous inspirent dans la construction de nos institutions. Onze parlements en Europe ont recommandé à leur gouvernement de reconnaître l'État palestinien, comme ils reconnaissent l'État d'Israël.

Alors que la communauté internationale a voté l'an dernier la résolution 2334 du Conseil de sécurité, le gouvernement israélien a fait adopter hier par la Knesset une loi autorisant le vol de terres palestiniennes privées au profit de colons ; cette légalisation rétroactive concerne tous les territoires occupés depuis 1967, y compris Jérusalem Est. C'est un déni flagrant du droit international ! Nous continuerons à nous adresser aux tribunaux internationaux pour protéger notre vie en Palestine.

Décider de nouvelles expropriations et de nouvelles constructions de logements sur nos terres, c'est une décision grave et dangereuse, qui mine la possibilité de faire coexister deux États et consacre la réalité actuelle, un État d'apartheid, avec en son sein deux systèmes. Est-ce ce que souhaite la communauté internationale ? Les Territoires occupés depuis 1967 représentent seulement 21 % de la Palestine historique, mais notre revendication territoriale pour l'État palestinien se borne à ce pourcentage, Cisjordanie, Jérusalem Est et Gaza. Hélas, ces zones sont remplies de colonies ! Pas moins de 600 000 colons y vivent aujourd'hui ! Où pourrions-nous édifier l'État palestinien ? Israël manifestement n'en veut pas et préfère un État unique, d'apartheid, comme en Afrique du Sud jadis : le monde acceptera-t-il de revenir à ce schéma ? Notre peuple subit l'occupation depuis plus de cinquante ans, Israël persiste en dépit des résolutions internationales successives : celle de 2012 votée par l'Assemblée générale des

Nations unies a consacré la reconnaissance de l'État palestinien par 138 États ; elle a été confirmée par la résolution 2334 plus récemment. Plus un aucun autre peuple au monde ne vit sous l'occupation, le nôtre excepté... Comment le peuple israélien accepte-t-il que son gouvernement nous opprime ? Le monde entier réclame deux États, et nous avons pour notre part reconnu l'État israélien. Onze parlements européens, je le répète, ont voté des résolutions demandant la reconnaissance de l'État palestinien : c'est du jamais vu, une réponse à la colonisation...

Israël doit admettre deux États. Nous sommes prêts à négocier dès que l'autre partie le voudra. Nous étions à Moscou dans cet espoir pour une rencontre, mais le chef du gouvernement israélien n'est pas venu. Nous voulons négocier, faire la paix, faire la guerre au terrorisme : qu'attend de plus de nous le monde ?

Il est temps d'appliquer la résolution 2334 affirmant illégitimes et caduques toutes les colonies israéliennes dans les Territoires occupés depuis 1967, y compris à Jérusalem Est. Un suivi international est indispensable pour parvenir à un accord de paix dans le calendrier prévu. La Conférence de Paris a décidé de créer un mécanisme incluant le Quartet international, des représentants de pays européens et de pays arabes, sur le modèle du « 5 + 1 » employé avec l'Iran, pour encourager les parties à négocier.

Nous sommes également désireux de travailler avec Donald Trump pour que prévale une paix fondée sur deux États. Nous respectons le choix des Américains ; nous demandons seulement au nouveau chef d'État d'adopter une vision juste du conflit israélo-palestinien. Les États-Unis sont une grande puissance, dont la parole est entendue : qu'elle soit, non pas de notre côté, non pas contre Israël, mais du côté du droit, de la justice, de la résolution votée à l'ONU. Israël a annexé Jérusalem Est en 1967 et prétend que cette ville soit sa capitale. Transférer l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem serait une violation du droit international ; ce serait reconnaître l'annexion, et rendrait toute paix impossible. Que Jérusalem Ouest soit un jour la capitale d'Israël, et Jérusalem Est celle de l'État palestinien, c'est envisageable ; un transfert d'ambassade aujourd'hui ne l'est pas. La capitale de l'État palestinien restera ouverte aux croyants des trois religions monothéistes, nous le garantissons. À l'Unesco, Israël a tenté de déformer notre position – alors que cette instance s'occupe des aspects historiques et non religieux.

Nous respectons le judaïsme, la Torah, Moïse et tous les prophètes envoyés par Dieu. Nous n'avons rien contre la religion juive – ce serait pour nous un blasphème. L'holocauste est la catastrophe humanitaire la plus détestable et la plus horrible. Parmi les Palestiniens, il y a les Juifs de Samarie, d'ailleurs, que rien ne distingue des autres Palestiniens et qui jouissent de leurs droits complets. Ils ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que tous les autres.

Donc, je le répète, nous ne sommes pas contre le judaïsme, nous sommes contre l'occupant. Le gouvernement britannique a invité le Premier ministre israélien à célébrer le centième anniversaire de la Déclaration Balfour. Nous demandons au contraire au gouvernement britannique de présenter des excuses au peuple palestinien pour toutes les destructions qui en ont résulté ! Et de suivre la recommandation formulée en 2014 par sa Chambre des pairs en reconnaissant l'État palestinien. Les Anglais ont offert en 1971 quelque chose qu'ils ne possédaient pas à quelqu'un qui ne le méritait pas ! Bien sûr, aujourd'hui, l'État israélien existe. Mais n'oublions pas tout de même comment le gouvernement britannique a nié notre existence. Quelle injustice il nous a faite ! Et il veut la célébrer ?

La coopération avec la France s'est traduite, concrètement, par la création de la zone industrielle de Bethléem ou la restauration de l'église de la Nativité. Je pourrais citer les relations anciennes et exceptionnelles entre des villes françaises et palestiniennes. Et dans le séminaire intergouvernemental que nous tenons régulièrement, nous évoquons tous les sujets de coopération.

Il faut travailler à réunifier notre territoire, lever les blocus, avancer dans la réconciliation interpalestinienne, former un gouvernement d'union nationale sur la base du programme de l'OLP, et organiser des élections législatives le plus tôt possible. La réconciliation avec le Hamas doit se faire sur des bases claires : il doit accepter un programme national et international, et un gouvernement respectant la légalité internationale ; alors nous pourrions organiser des élections législatives et présidentielles. Les élections municipales, qui auraient dû se tenir voici plus d'un an, auront lieu en mai prochain.

La lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes est un devoir commun. Nous voulons lutter contre le terrorisme et l'extrémisme. La solution aux crises de la région se trouve dans le dialogue, non dans la guerre, car celle-ci engendre seulement la guerre, selon un cycle interminable. Aux conflits politiques nous voulons des solutions politiques, préservant la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les États. Une solution pacifique à la cause palestinienne aidera à endiguer la menace terroriste, qui prend volontiers en otage notre combat. Il faut ôter ce prétexte aux terroristes !

Nous espérons que vous poursuivrez vos efforts en vue d'une reconnaissance de l'État palestinien et que pourront être créés, avant qu'il ne soit trop tard, deux États aux frontières sûres et reconnues, Jérusalem Est devenant notre capitale et Jérusalem Ouest celle de l'État d'Israël. Et pour lever tout malentendu, je le redis fortement : notre capitale restera ouverte aux croyants de toutes les religions.

Vive l'amitié franco-palestinienne !

M. Jean-Pierre Raffarin, présidente. – La solution politique plutôt que la guerre : c'est tout l'axe de notre action !

M. Christian Cambon. – Merci d'avoir rappelé votre position au lendemain d'un vote israélien qui ne va pas dans le sens de la paix. Vous oeuvrez depuis longtemps à la reconnaissance d'un État palestinien, mais votre tâche a été contrariée pendant dix ans par la fracture entre l'Autorité palestinienne et le Hamas qui contrôle Gaza. Vos tentatives ont été nombreuses pour promouvoir la réconciliation : celle-ci est hélas au point mort. Il ne peut donc y avoir de vrai gouvernement d'union nationale, ni d'élections locales (la dernière élection du Conseil législatif remonte à 2006). Quant aux élections municipales, pourront-elles effectivement se tenir en mai prochain en Cisjordanie et à Gaza ? Les bailleurs internationaux se désengagent. Quelles initiatives envisagez-vous pour réunir les formations politiques de Palestine et constituer une nouvelle force de paix ?

M. Gilbert Roger, président du groupe d'amitié France-Palestine. – Comment travailler plus étroitement avec les collectivités qui seront élues ? Il y a eu une pause, manifestement, dans les relations avec Cités Unies France, avec le groupe d'amitié, etc. Lorsqu'un Conseil législatif sera élu, nous travaillerons bien volontiers avec lui sur tous les sujets. Je viens d'écrire une nouvelle fois au Président Hollande pour lui rappeler la résolution que le Sénat a votée à mon initiative. Je lui ai dit l'utilité, après la Conférence de Paris, de reconnaître l'État palestinien.

Si Donald Trump maintient sa volonté de transférer l'ambassade américaine à Jérusalem, que ferez-vous ?

M. Joël Guerriau. – Le gouvernement de la droite radicale, avec le Likoud, favorise une colonisation intensive. La défiance entre Palestiniens et Israéliens n'a jamais été aussi forte. Et l'absence de représentation des Israéliens en Russie ne nous rassure pas. La France est favorable à une solution équilibrée : deux États, et les frontières de 1967. Nous contestons la loi israélienne d'appropriation des terrains privés en Cisjordanie et soutenons votre volonté d'une solution négociée.

Vous avez réussi à contenir les éléments les plus radicaux du Fatah et à conserver une coopération entre forces palestiniennes et israéliennes de sécurité. Cependant, l'accélération du processus de colonisation ne relancera-t-il pas la tentation d'affrontements directs, parmi les organisations palestiniennes ? Quelles conséquences aura l'arrivée de Donald Trump au pouvoir ? Et quelles actions attendez-vous de l'Europe ?

Mme Michelle Demessine. – C'est un honneur de vous accueillir au sein de notre commission, monsieur Mahmoud Abbas, et j'en ressens toute l'émotion et la gravité. Un nouveau bras de fer est engagé. Les provocations du gouvernement israélien, des États-Unis et même de la Grande-Bretagne n'ont-elles pas pour but de rendre impossible la solution à deux États, pourtant soutenue par l'ONU et par la plus grande partie de la communauté internationale ? Nous avons contribué à la décision du Parlement français concernant l'État palestinien et nous en sommes fiers. Le vote de la résolution à l'ONU est un progrès longtemps attendu ; à présent, il faudrait appliquer son texte. Avec la prise de fonctions de Donald Trump les conditions s'obscurcissent à nouveau : selon vous, quels signes forts émanant de la communauté internationale seraient susceptibles de mettre fin à la nouvelle escalade ? Comment inverser durablement la tendance ?

M. Robert Hue. – La communauté internationale reconnaît en vous un inlassable combattant de la paix et un homme de la réconciliation. Je tiens à vous exprimer notre solidarité alors que la Knesset régularise les occupations de terres par les colons. Parler de « provocation » est trop faible : c'est une agression. Quelle assistance concrète obtenez-vous de l'ONU dans la période actuelle ?

Parfois, c'est dans les moments de plus forte tension que les peuples, les opinions publiques, forment en réaction des mouvements puissants en faveur de la paix. Qu'en est-il aujourd'hui selon vous ?

Mme Leila Aïchi. – Avec la persistance des tensions et des guerres dans la région, en Syrie, en Irak, en Libye, au Mali, ne craignez-vous pas que votre cause cesse d'apparaître comme une priorité, par exemple en Europe ? Quelles sont vos relations actuelles avec le Hamas ? Enfin, qu'attendez-vous de la France, de l'Union européenne, pour avancer sur la question de la paix ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Que peut faire la France vis-à-vis de la Turquie, de l'Iran, de la Russie ? Ce conflit central a des ramifications mondiales !

S.E. M. Mahmoud Abbas. – Je souhaite que les pays qui s'ingèrent dans les affaires intérieures des pays du Moyen-Orient travaillent à la paix, pas à la guerre ! Il est évident que la conjoncture régionale fait rétrograder notre cause. Elle sert en outre de prétexte

à des terroristes, ce qui l'affaiblit également. C'est pourquoi il est si nécessaire de parvenir rapidement à une solution.

Nous entretenons un dialogue avec le Hamas, et nous ne voulons certainement pas une guerre avec lui. Seule une réconciliation pacifique débouchera sur un gouvernement d'union nationale et des élections. Ceux qui remporteront les suffrages prendront naturellement en mains la politique du pays. Le peuple palestinien décidera qui il veut porter au gouvernement. Une chose est certaine : il n'y aura pas d'État palestinien sans Gaza ; et il n'y aura pas un État palestinien à Gaza.

Déficit démocratique ? C'est vrai, nous avons tardé à organiser des élections législatives et municipales, mais cela ne nous empêche pas d'avancer dans la voie démocratique. Elle doit rester notre principe conducteur. Nous n'avons pas tenu d'élections législatives depuis 2006.

Nous l'avons dit à M. Trump : nous espérons qu'il n'y aura pas de transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem. Il n'en a pas été question dans le discours d'investiture, donc ne jugeons pas sur des intentions supposées... Toutes nos réactions seront diplomatiques, pacifiques : nous en appellerons à la légalité internationale et à la communauté internationale, aux différentes nations, et jusqu'aux États-Unis !

Nous sommes rassurés par la politique française à notre égard, et désireux que se poursuive la coopération économique, politique, financière, entre nos collectivités. La France nous apporte un grand soutien également dans la quête pour la reconnaissance de notre État.

De Donald Trump, nous attendons seulement qu'il revienne au constat de la vérité. Ses équipes ne savaient peut-être pas tout de la politique internationale, et les premières décisions prises visaient à faire plaisir à certains, je pense au décret sur les migrants. Mais attendons, il faut quelque temps pour que les idées mûrissent. Une délégation palestinienne de haut niveau est en visite aux États-Unis, des entretiens ont lieu avec les responsables politiques – d'autant que nous avons une coopération en matière de sécurité avec les Américains. Nous espérons – comme avec les Britanniques – que le bras de fer cessera.

Et si les Israéliens poursuivent leur colonisation je serai obligé de mettre un terme à notre coopération de sécurité. Si les Américains veulent jouer le rôle d'arbitre, ils doivent considérer non seulement nos erreurs, mais celles d'Israël. Mme Federica Mogherini a prononcé au nom de l'Europe une déclaration très importante, pourquoi s'interdire de penser que les États-Unis pourraient faire de même ? Lorsqu'il y a atteinte à la légalité internationale, une tape sur la main est préférable à un encouragement adressé au contrevenant...

M. Jean-Pierre Raffarin, présidente. – Nous sommes toujours heureux de vous entendre, même s'il nous faut vous libérer puisque vous avez rendez-vous avec notre ministre des Affaires étrangères.

S.E. M. Mahmoud Abbas. – Je vous remercie de votre accueil. Le président de votre Haute Assemblée est venu nous rendre visite, je vous engage à suivre son exemple, pour constater sur place notre humiliation et l'injustice de l'occupation. Cela vous renforcera dans vos convictions.

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 8 février 2017****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (nouvelle lecture) - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Alain Milon, président. – Nous examinons, en nouvelle lecture, le rapport de Mme Stéphanie Riocreux sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

Mme Stéphanie Riocreux, rapporteure. – Comme vous le savez, la commission mixte paritaire (CMP) réunie à l'Assemblée nationale le 24 janvier dernier n'a pas abouti. Je regrette qu'elle ne nous ait pas permis de rechercher le compromis, l'équilibre qui aurait valorisé les travaux de nos deux assemblées pour répondre au problème grave que rencontrent nos concitoyens, avec l'évolution du délit d'entrave à l'IVG *via* le numérique et les nouvelles technologies.

La navette parlementaire a donc repris son cours et les députés ont à nouveau examiné la proposition de loi en commission le 25 janvier dernier puis en séance le lendemain. Nous en sommes désormais saisis en nouvelle lecture.

Le texte qu'a adopté l'Assemblée nationale a pris en compte plusieurs des apports du Sénat. Il vise désormais l'ensemble des personnes cherchant à s'informer sur l'IVG, et pas uniquement les femmes venant s'informer dans les centres habilités. L'absence de cette mention nous était apparue comme une véritable limite par rapport à l'objectif – garantir que l'accès à l'information, reconnu par la loi comme un droit, soit respecté et ne soit d'aucune manière entravé. Les députés ont par ailleurs procédé aux coordinations que nous avions envisagées pour l'application du texte en outre-mer.

Le texte de l'Assemblée nationale vise explicitement l'entrave « par voie électronique ou en ligne » mais il rétablit des éléments de caractérisation du délit que nous avons jugés juridiquement inopportuns, voire contreproductifs lorsqu'ils précisent « notamment par la diffusion ou la transmission d'allégations ou d'indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse. » Le texte adopté par le Sénat en première lecture avait résolu ces difficultés tout en préservant l'équilibre du droit actuel. Il permettait en effet d'atteindre l'objectif de la proposition de loi en ne changeant qu'*a minima* le droit en vigueur. C'est pourquoi nous l'avons adopté en commission des affaires sociales.

Lors de la séance publique, les sénateurs dans une large majorité nous avait suivis, pour adopter un texte dont la qualité juridique ne faisait plus débat. Nous avons apporté une réponse proportionnée à une véritable question de société afin de garantir l'effectivité d'un droit qu'aucun parmi nous ne conteste, celui de recourir à une IVG. La cohérence me semble

donc d'adopter à nouveau le texte du Sénat. C'est l'objet de l'amendement COM-1 que je vous soumettrai.

Mme Catherine Génisson. – C'est un excellent rapport ! Le groupe socialiste votera l'amendement de notre rapporteure qui reprend fidèlement ce que nous avons voté en commission et en séance en première lecture.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie la rapporteure pour ses efforts pour parvenir à un accord en CMP, même s'il est vite apparu qu'il n'y avait pas de volonté d'aboutir...Ce texte met en évidence l'insuffisance de la politique de prévention et d'information du Gouvernement. Je suis surprise qu'il s'étonne que certains sites internet soient plus efficaces que le sien ! Il conviendrait plutôt d'améliorer le site internet officiel ! Ce texte, qui crée un délit pénal, contredit les principes de liberté d'expression et de proportionnalité des délits et des peines reconnus par notre Constitution et le droit européen. Je ne soutiens pas certains des sites visés qui ont une pratique équivoque. Comme centriste, je m'inscris dans la ligne de la loi Veil. Toutefois, avec ce texte, le législateur crée un délit pénal pour condamner l'expression d'une opinion qu'il juge inadmissible. C'est un précédent dangereux qui ouvre la voie à un risque de dérives ! Je persiste à croire qu'une sanction civile serait plus adaptée.

Mme Catherine Deroche. – Nous voici revenus à la case départ. Pas plus que les centristes, le groupe LR n'entend revenir sur la loi Veil ni sur le droit à l'IVG. L'enjeu est ici la liberté d'expression. Ni le texte de l'Assemblée nationale, ni celui proposé par la rapporteure, quoique meilleur, ne sont satisfaisants, comme l'avait montré M. Mercier, rapporteur de la commission des lois. Nous ne les voterons pas.

M. Gérard Roche. – Nous avons eu un débat difficile en séance. Il se pose dans les mêmes termes aujourd'hui. Nous avons soutenu l'amendement de compromis de Mme Gatel, qui créait une sanction civile. Il a été rejeté. Mme Jouanno avait déposé un amendement puis l'a retiré. Finalement beaucoup d'entre nous avons voté la proposition de la rapporteure. Nous nous retrouvons au point de départ. Ce sujet est important sur le plan éthique et mérite le débat. Je pense donc que nous serons opposés à une question préalable.

Mme Stéphanie Riocreux, rapporteure. – Pour répondre à Mme Gatel, je renvoie au rapport de première lecture qui expose les actions de prévention menées par le Gouvernement et soulignées par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il faut bien sûr poursuivre dans cette voie. La rédaction adoptée par le Sénat en première lecture répond aux exigences constitutionnelles et au droit européen car elle préserve l'équilibre actuel du droit et ne change pas la sanction pénale qui existe déjà dans le code.

*À la demande du groupe Les Républicains, la réunion est suspendue à 9 h 20.
Elle reprend à 9 h 25.*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Mme Stéphanie Riocreux, rapporteure. – L'amendement [COM-1](#) rétablit le texte que le Sénat avait adopté en première lecture tout en prévoyant les coordinations nécessaires pour son application en outre-mer.

Mme Catherine Deroche. – Le groupe Les Républicains votera contre car aucun des deux textes ne nous paraît satisfaisant.

Mme Catherine Génisson. – Il est à regretter que nous soyons en période électorale ! Votre position est contraire à celle que vous avez prise en première lecture.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je me rallie à la position de la rapporteure même si, au regard de la position du groupe Les Républicains, j’aurais plutôt envie de voter le texte de l’Assemblée nationale...

Mme Laurence Cohen. – Le groupe communiste suivra la rapporteure qui a cherché à rassembler. Le texte de l’Assemblée nationale est plus conforme à nos positions, mais le Sénat s’était mis d’accord : nous voterons donc cet amendement qui reprend la rédaction précédemment approuvée. Nous ne pouvons que regretter l’absence d’unanimité.

L’amendement COM-1 n’est pas adopté.

Mme Stéphanie Riocreux, rapporteure. – Je respecte ce vote même si je ne le comprends pas. L’amendement est conforme à ce que nous avons voté en commission puis en séance en première lecture.

M. Alain Milon, président. – On pouvait alors espérer que l’Assemblée nationale écouterait les remarques du Sénat mais elle s’y est refusée en CMP. Inutile de persévérer dans un combat perdu d’avance !

L’article unique de la proposition de loi n’est pas adopté.

M. Alain Milon, président. – Nous examinerons donc en séance publique, le 14 février, le texte de l’Assemblée nationale.

EXAMEN DE L’AMENDEMENT

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article unique			
Mme RIOCREUX	1	Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture et coordinations pour son application outre-mer	Rejeté

Table ronde sur la problématique de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers avec des représentants des syndicats des praticiens hospitaliers

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons nos auditions consacrées à la question de la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers en accueillant ce matin les organisations représentatives de praticiens. Nous avons déjà entendu les représentants du ministère de la santé, de la fédération hospitalière de France, de l’AP-HP et de la Haute Autorité de santé, puis, la semaine dernière, les représentants des organisations représentatives des syndicats infirmiers. Je crois que le constat des difficultés actuellement ressenties par les personnels hospitaliers n’a pas été contesté, y compris par les représentants des établissements et ceux du ministère de la santé, même si bien entendu des nuances sont apparues dans la mesure du phénomène et l’identification de ses causes. Il nous paraît important de pouvoir distinguer ce qui relève des contraintes générales auxquelles font face

les établissements, confrontés à une activité plus soutenue que la progression des budgets, et ce qui tient davantage de l'organisation interne et du mode de fonctionnement des services.

Je remercie de leur présence ce matin : le Dr Jean Marie Scotton, du Syndicat national des médecins des Hôpitaux Publics ; le Dr Alain Jacob, délégué général de l'Intersyndicat national des praticiens Hospitaliers ; le Dr Max-André Doppia, président d'Avenir hospitalier ; le Dr Jacques Trévidic, président de la Confédération des praticiens des hôpitaux (CPH) ; le Dr Rémy Couderc, secrétaire national de la Coordination médicale hospitalière (CMH).

Docteur Jean Marie Scotton, du Syndicat national des médecins des Hôpitaux Publics (Snam-HP). – J'exerce depuis plus de trente ans ; j'ai été praticien hospitalier, chef de service, chef de pôle, membre de la commission statutaire nationale compétente pour les praticiens hospitaliers au sein du conseil national de gestion (CNG).

Les risques psychosociaux à l'hôpital relèvent soit de cas individuels, soit de situations collectives dégradées. Les problèmes personnels relèvent de conflits entre médecins, au sein du corps soignant, ou entre l'administration et les médecins. Le recrutement est un moment-clé. J'ai constaté les évolutions depuis la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST, en 2009. Avant, les candidatures étaient examinées et débattues collectivement au sein de la commission médicale d'établissement (CME). Celle-ci constituait un espace de dialogue social majeur. Les candidatures étaient examinées collégialement et les médecins étaient recrutés par consensus. Depuis, les pouvoirs ont été confiés aux chefs de pôles, au détriment des chefs de service. Au CNG, arrivent souvent des dossiers où les années probatoires ont été refusées. Quand on creuse un peu, on constate que les recrutements sont réalisés sans consultation, sans définition préalable d'un profil de poste, sans définition de la continuité des soins, etc. De même, certains directeurs, peu heureusement, abusent de leur pouvoir : procédures d'insuffisances professionnelles infondées, suspensions arbitraires, rapports à charge, etc. Cela est très dur à vivre pour les praticiens.

Les situations collectives dégradées sont un autre facteur de risque psychosocial. Les chefs de service ont été affaiblis. Les conseils de service ont disparu. Ils constituaient pourtant un lieu d'échange important permettant au chef de service de présenter son projet, d'associer les médecins et le personnel. Aujourd'hui, chacun se sent isolé. En outre, l'hôpital a perdu en attractivité. On a des équipes médicales qui tournent grâce à des remplacements, avec peu de communication ; le sentiment d'isolement des médecins en souffrance s'accroît. Leur détresse est souvent méconnue, ce qui conduit à des drames. La charge de travail a aussi augmenté à cause de la tarification à l'activité (T2A) et de l'accroissement des tâches administratives. La permanence des soins impose des contraintes lourdes. Certaines catégories sont soumises à un stress élevé : urgentistes, chirurgiens, obstétriciens, etc. Impossible pour eux de se soustraire à trois jours de garde consécutifs car il faut faire face.

Enfin, il faut évoquer les restructurations. Les groupements hospitaliers de territoire (GHT) sont précédés de préfigurations par le biais de conventions. Le déploiement de l'activité sur plusieurs sites s'effectue dans un contexte de restrictions budgétaires. Les jeunes médecins sont souvent obligés d'aller faire des gardes dans un établissement voisin, qui sont considérées comme des astreintes, au mépris des textes, sans respect des obligations de repos compensateur. L'IGAS préconise aussi des modalités d'organisation innovante des ressources médicales par groupe d'établissements. Mais les situations sont très variables. Derrière le projet médical partagé se cache parfois un ostracisme inacceptable. Si un service

ferme dans le cadre d'une restructuration, il suffit que le nouvel établissement ne veuille pas des médecins en place pour que ceux-ci se retrouvent sans affectation ! C'est un facteur de stress important. Les commissions régionales paritaires et le CNG doivent avoir leur mot à dire dans ces cas-là.

Enfin, dans certaines situations potentiellement à risque, comme une procédure judiciaire ou une suspension brutale, les personnes devraient aussi pouvoir bénéficier d'un soutien psychologique, au-delà de la protection juridique, qui est à la discrétion du directeur. Une collègue me faisait part du stress qu'elle avait ressenti en recevant la convocation d'un juge. Le médecin se sent seul dans ces cas-là. Un cas de détresse très médiatisé m'a ému. Les médecins se sont retrouvés seuls, presque bannis de l'hôpital, leur maison cernée par les journalistes. Je n'oublierai jamais l'image de ce collègue allongé comme un gisant en salle de réanimation, avec sa femme à ses côtés, après une tentative de suicide... Il faut réfléchir à une prise en charge individualisée dans les situations de grande vulnérabilité.

Docteur Alain Jacob, délégué général de l'Intersyndicat national des praticiens Hospitaliers (INPH). – On parle toujours de ce qui ne marche pas, rarement de ce qui fonctionne. On parle des trains qui sont en retard, jamais de ceux qui arrivent à l'heure ! Évoquer les difficultés de l'hôpital public ne doit pas faire oublier qu'il assure sa mission, les avancées technologiques réalisées, les réorganisations réussies, etc.

La médecine est un exercice difficile par nature avec des contraintes fortes, des tensions psychologiques importantes. La baisse du *numerus clausus* s'accompagne d'une pression sur la démographie médicale à l'hôpital avec un accroissement de la charge de travail et des tensions. La question de l'attractivité de la médecine à l'hôpital, que la ministre s'efforce de renforcer, est aussi posée. Les conditions proposées aux jeunes praticiens ne les incitent probablement pas à consacrer leur carrière à l'hôpital comme leurs prédécesseurs ; désormais, les mobilités sont plus fortes, il faut en tenir compte. La T2A a sans doute été un progrès en reconnaissant les différentes activités et l'activité réalisée mais elle a fait passer l'argent au premier plan, dans la conduite des stratégies hospitalières, au détriment de la notion de service rendu et du sens de nos missions. La loi HPST, s'il elle a eu des avantages, a éloigné le praticien des centres de décision avec l'organisation polaire des établissements. Le lieu de décision a migré du service vers le pôle et les médecins se sentent dessaisis. Les GHT renforcent ce risque d'éloignement. Les notions de service médical et d'équipes de soin ne sont pas suffisamment mises en avant.

Les systèmes d'information sont axés autour du dossier médical et de la tarification. Ils ont une visée financière et les praticiens ont le sentiment de perdre le sens de leur pratique. Ces facteurs sont des sources d'inquiétudes, de tensions, qui peuvent aboutir, dans des cas extrêmes, à des situations dramatiques. Les difficultés sont souvent tuées ou étouffées jusqu'à ce que la situation explose, devienne insupportable, avec des conséquences lourdes – blessures ou suicides. La ministre va mettre en place des outils pour traiter ces difficultés en amont : des instances de conciliation au niveau local, émanant de la commission médicale d'établissement (CME), seront créées ; les commissions régionales paritaires seront dotées d'une structure de prévention et de résolution des conflits ; un médiateur national, M. Édouard Couty, a été nommé.

Mme Catherine Génisson. – Très bien !

Docteur Alain Jacob. – Ces outils ne pourront être utiles que si l'on réfléchit aux causes des difficultés, du désarroi. Il faut travailler en amont.

Docteur Max-André Doppia, président d’Avenir hospitalier. – Nous sommes très honorés d’être reçus en tant que représentants syndicaux. Mon syndicat, Avenir hospitalier, représente environ un quart des praticiens hospitaliers. Nous possédons une expertise en matière de risques médico-sociaux. Les chiffres sont trop élevés, même si je suis choqué d’entendre dire parfois que le taux de suicide à l’hôpital n’est pas plus élevé qu’ailleurs. Le suicide ne constitue que la partie émergée des risques psychosociaux à l’hôpital. L’essentiel n’est pas visible ; les pouvoirs publics ont du mal à entendre ces souffrances qu’en tant qu’acteurs de terrain nous connaissons bien et dont nous sommes les porte-paroles. Les Français, à 85 %, plébiscitent l’hôpital public, son efficacité. Pourtant les professionnels s’y sentent moins compris qu’avant, ils ont le sentiment que le sens de leur mission n’est plus clair, subissent des contraintes immaîtrisables à cause d’une réglementation sans cesse changeante.

Dans ce contexte, je voudrais vous rappeler qu’en France, le stress au travail coûte un milliard d’euros, soit un septième du déficit de l’assurance maladie. Ce chiffre atteint 200 milliards de dollars par an aux États-Unis et il représente 10 % du PIB au Royaume-Uni. La problématique de l’épuisement professionnel au travail dépasse donc nos frontières, comme elle dépasse le seul cadre de l’hôpital.

Il faut donc se saisir réellement de ce problème de santé publique et aller au-delà des bonnes intentions et de la bienveillance.

Je le redis, l’hôpital continue, malgré cela, de fonctionner, mais les professionnels, eux, commencent à tituber et, parfois, s’effondrent. Pensons à cet infirmier qui s’est suicidé il y a quelques jours ! Et dire simplement que c’est pareil dans d’autres secteurs ne fait pas avancer les choses...

Auparavant, nous connaissions un consensus sur le sens du travail et de la mission à l’hôpital public, qui comprenaient un engagement et une part de gratuité. Vous non plus, mesdames et messieurs les sénateurs, vous ne comptez pas votre temps de travail. C’est pareil à l’hôpital : une large part du travail ne peut pas se tarifer, se mesurer, s’analyser dans un but strictement gestionnaire. Nous appelons cela le collectif de travail et, personnellement, je pense que ce collectif est en danger.

Le constat est clair : il existe bien, à l’hôpital, une souffrance au travail. Plusieurs études internationales - PRESST-NEXT pour les paramédicaux et SESMAT « Santé et satisfaction des médecins au travail », étude que j’ai pilotée avec Madeleine Estry-Béhar - ont documenté le phénomène : 42 % de *burn-out* chez les médecins hospitaliers et 15 % d’intentions d’abandon de la profession.

Les déterminants de cette situation sont à chercher, en particulier, dans l’insuffisance du travail d’équipe, l’isolement et l’absence d’espaces de délibération. Dans n’importe quelle entreprise, tous les services se réunissent régulièrement pour faire le point. Cela n’existe pas à l’hôpital.

En tant qu’organisation syndicale, nous revendiquons l’expertise qui est la nôtre en la matière, car depuis longtemps, nous travaillons avec les chercheurs qui ont mis ces difficultés à jour.

D’ailleurs, mon organisation syndicale a invité, en 2001, le docteur André Lapierre, fondateur, en 1991, d’un programme d’aide aux médecins du Québec, destiné à

prendre en charge les praticiens qui connaissent des addictions. Le docteur Lapierre nous avait notamment expliqué que les problématiques liées à la santé mentale avaient explosé. En effet, des réformes avaient été menées en quelques mois et les professionnels, praticiens, paramédicaux et gestionnaires, en étaient déboussolés. En vingt ans, 20 % des médecins du Québec ont fait appel à ce programme d'aide.

En France, nous n'avons rien ! C'est seulement depuis quelques mois que les pouvoirs publics semblent s'intéresser à cette question importante de santé publique, qui a des conséquences sociales (abandon de profession, suicide...), mais aussi en termes de qualité des soins, comme Véronique Ghadi, chef de projet à la Haute Autorité de santé, vous l'a indiqué lors de son audition.

Nous développons notre expertise au travers de différents outils comme l'observatoire de la souffrance au travail des praticiens hospitaliers, que nous avons créé. Les praticiens peuvent déclarer en ligne et, malgré le caractère non anonyme, mais confidentiel, des informations, 20 % des médecins indiquent avoir déjà eu des tendances suicidaires. Voilà la réalité !

En tout cas, tout cela correspond à un changement culturel profond. Je rappelle que nous avons mis des années à faire appliquer la directive européenne 93/104/CE, qui n'a été transposée dans notre statut qu'en 2002 et qui ne s'applique toujours pas aux internes. La prise en compte concrète de la santé au travail fait donc face à une formidable inertie des pouvoirs publics.

Par ailleurs, je note que les directeurs d'hôpitaux sont évalués sur des critères financiers et non sociaux, ce qui est tout de même surprenant. Il existe donc une forme de déresponsabilisation des gestionnaires.

En ce qui concerne le niveau de l'Ondam, il faut certes être pragmatique mais, si on laisse entamer à ce point les fondements mêmes de l'hôpital public, la cocotte-minute risque d'exploser, du fait de la souffrance de l'ensemble des personnels médicaux, paramédicaux et administratifs, y compris d'encadrement.

Je ne vais pas être trop long et j'imagine que vous allez nous interroger sur les moyens de régler cette question. Je souhaite simplement conclure sur le fait que nous entendons prendre toute notre place pour construire un « mieux-être » hospitalier.

Docteur Jacques Trévidic, président de la Confédération des praticiens des hôpitaux (CPH). – Je souhaite tout d'abord remercier la commission des affaires sociales d'organiser ces tables rondes sur la qualité de vie au travail des personnels hospitaliers. Il s'agit d'une préoccupation récente des pouvoirs publics, les journaux en parlent régulièrement et il nous faut aujourd'hui trouver des solutions. Je vous ai adressé une contribution générale, que je me propose de vous résumer.

L'hôpital n'est pas une organisation unique et simple, certaines choses marchent, d'autres non. Et parfois, dans un même établissement, il peut y avoir des difficultés dans un service, pas dans les autres. Ne faisons pas de règle générale et examinons les situations au cas par cas.

On constate toutefois que, depuis dix ans, les difficultés se sont nettement aggravées, spécialement depuis la loi HPST qui a détruit les espaces de dialogue (conseils de

service ou de pôles...) et a introduit un management nettement plus vertical. Ainsi, la prévalence des situations d'épuisement professionnel est devenue très importante.

Ces difficultés proviennent notamment de l'intensification de l'activité, qui ne touche pas seulement les urgences. Nous connaissons un véritable effet de ciseaux : la demande de soins n'a jamais cessé de croître, alors même que nous subissons une pénurie de personnel due à la démographie médicale. La baisse du *numerus clausus* décidée il y a de nombreuses années, mais dont nous subissons aujourd'hui les conséquences, constitue une véritable erreur stratégique ; elle a par exemple entraîné le recrutement de professionnels étrangers qui ne disposent pas des mêmes qualifications. En outre, les carrières hospitalières sont insuffisamment attractives au regard d'autres modes d'exercice, notamment en termes de rémunération.

Depuis de très nombreuses années, le financement de l'hôpital public est sous pression, c'était déjà le cas du temps de la dotation globale, ça l'est resté avec la tarification à l'activité. La T2A a induit une pression à la fois collective et individuelle, puisqu'il est finalement demandé aux praticiens de faire de plus en plus d'actes. Cette pression dégrade certainement la qualité des soins.

L'insuffisance de la capacité à manager les ressources humaines constitue un autre problème de fond, qui n'est – il est vrai – pas propre à l'hôpital... Il n'existe aucun enseignement sur ces questions pour les professionnels hospitaliers. Aujourd'hui, le management est principalement vécu comme vertical, ce qui n'est ni acceptable ni souhaitable. Il faut laisser de la place à la démocratie interne, en particulier pour que les agents puissent exprimer leur ressenti.

Autre problème récurrent de l'hôpital public, l'absence de suivi et de prévention quant à la santé des praticiens hospitaliers, ce qui crée parfois des situations douloureuses. Il s'agit en partie d'un problème culturel, d'où l'importance de la sensibilisation, mais aujourd'hui, rien n'est fait.

Les organisations syndicales de praticiens hospitaliers sont reconnues aux niveaux national et régional, mais pour des raisons historiques, elles n'ont aucune place dans l'hôpital lui-même. C'est une situation incroyable ! Nous pourrions pourtant relayer des situations de souffrance au travail. L'inspection générale des affaires sociales, qui a récemment publié un rapport sur les risques psychosociaux des médecins à l'hôpital, propose de faire une place aux syndicats de praticiens hospitaliers dans les nouveaux comités territoriaux de dialogue social.

Le temps de travail joue un rôle important dans l'épuisement professionnel. Pour la plupart des praticiens, il est défini en demi-journées et personne ne sait réellement ce que ça représente... Certes, la directive européenne fixe une limite hebdomadaire de 48 heures, mais comment la vérifier si les demi-journées ne sont pas traduites en heures ? Beaucoup de collègues, en particulier lorsqu'ils font des gardes sur place, dépassent largement les 48 heures, mais sans que cela ne soit explicite, puisque le calcul est fait en demi-journées ! Je prends un autre exemple : les nuits représentent deux demi-journées, alors que, dans le planning, elles recouvrent souvent 14 heures... Ce flou ne permet pas de vérifier les choses et ne constitue qu'un repoussoir pour les jeunes professionnels, qui souhaitent un meilleur équilibre entre vies professionnelle et personnelle.

Permettez-moi une dernière remarque. En lisant les comptes rendus des précédentes auditions que vous avez réalisées, j'ai vu que la question des 35 heures est

systématiquement remise sur le tapis. On ne peut qu'en être agacé... Cette réforme a été introduite voilà quinze ans ! On peut donc arrêter de dire que tout est de sa faute. Il est vrai que, dans les années soixante, on renvoyait encore la faute aux congés payés... Ce sujet est clivant politiquement, mais il faut tourner la page, car dans les organisations de travail, cela ne veut plus rien dire !

Docteur Rémy Couderc, secrétaire national de la Coordination médicale hospitalière (CMH). – Je tiens aussi à remercier la commission de cette invitation à parler de la pénibilité et de l'attractivité. Ce sont en effet des éléments très importants qui doivent être pris en compte quand on réfléchit à l'avenir de l'hôpital.

Rappelons tout d'abord la faible capacité des médecins à avouer leur propre souffrance au travail ! Il existe une forme de tabou social sur ces sujets. Les choses évoluent, mais très lentement, et beaucoup de choses restent à faire.

Comme cela a été dit, des enquêtes ont clairement montré la réalité de la souffrance au travail des médecins, en particulier PRESSST-NEXT. Je ne citerai que deux chiffres : 43 % de personnes déclarent une souffrance au travail et 15 % ont l'intention de quitter la profession. Depuis ces enquêtes, qui ne datent pourtant que de quelques années, la situation a perduré, d'autant que plusieurs réformes sont intervenues entre-temps.

Que signifie la pénibilité quand on parle du corps médical ?

Cela provient d'abord du travail de nuit en horaires alternés, ce qui correspond à la permanence des soins. Il existe, en effet, un flou dans la comptabilisation de ces horaires de nuit, puisqu'une demi-journée équivaldrait finalement à sept heures de travail... On voit bien qu'il faut mettre tout cela à plat.

La pénibilité ne se limite pas au travail de nuit. Elle inclut aussi le travail en milieu délétère : présence d'agents chimiques dangereux ; risques d'exposition aux radiations ionisantes ou au bruit ; risques microbiologiques, viraux et bactériens ; postures pénibles ; port de charges lourdes ; travail répétitif... Il existe donc bien une pénibilité spécifique. Autre exemple : aux urgences ou en réanimation, le travail est très fractionné, ce qui crée une pénibilité particulière.

Il faut aussi souligner la question de la démographie médicale : dans nombre de disciplines, en particulier celles avec horaires alternés, le nombre de postes vacants est très important. Cela crée aussi une forme de pénibilité.

Sur tous ces sujets, l'employeur a une obligation de prévention des risques psychosociaux, mais aussi d'évaluation. Or, cette évaluation reste tout à fait embryonnaire. Les différentes instances compétentes doivent s'impliquer dans ce travail : commission médicale d'établissement, commissions régionales paritaires ou encore médiateur national. Il existe aussi un débat sur le rôle du CHSCT dans l'évaluation des conditions de travail et sur la participation des médecins à cette instance.

Dans la souffrance au travail, un point important est l'instabilité des organisations. Le monde hospitalier subit des réformes en temps continu, sans temps de repos ou d'assimilation. L'administration et le corps médical doivent donc s'adapter en permanence.

En outre, l'empilement de couches, de strates, crée une distance entre la décision et l'exécution, ce qui pose, d'une part, un problème de temporalité, d'autre part, une forme de

détachement du praticien par rapport à l'équipe. Au total, le management participatif est très peu répandu à l'hôpital.

En conclusion, je voudrais dire que l'hôpital subit aujourd'hui une grande injonction paradoxale : d'un côté, la T2A et la production de recettes ; de l'autre, la nécessité de la qualité et de la sécurité des soins, mais à moyens constants ou en diminution.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de vos interventions. Sachez que, dans cette commission, nous sommes tout à fait conscients des difficultés de l'hôpital, mais nous avons eu le sentiment, lors de la première table ronde que nous avons tenue sur ce sujet, que la prise de conscience sur la question de la souffrance au travail avait été tardive à l'échelon national, ce qui est assez étonnant.

M. Gilbert Barbier. – Lorsqu'on évoque les questions de démographie et d'attractivité de l'hôpital, il faut mettre sur la table le problème du niveau de rémunération des praticiens par rapport au secteur privé, en particulier pour les spécialistes. Les choses étaient peut-être comparables il y a trente ans, mais ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, les rémunérations du privé sont sans commune mesure avec celles du public, d'autant plus que vous y atteignez le plafond indiciaire au bout de seulement vingt-quatre ans.

De nombreuses problématiques s'ajoutent à celle des conditions de travail : l'absence de titulaire pour un poste sur quatre, la désorganisation des hôpitaux, le recrutement de praticiens étrangers, le dysfonctionnement des services... Au total, les choses se sont en effet dégradées.

La mise en place d'un système vertical et l'emprise de l'administration ont tendance à décourager les personnels. Ainsi, l'instauration des pôles n'a guère laissé de place aux chefs de service pour l'organisation de leurs propres équipes ; ils peuvent en ressentir une certaine pénibilité du fait de l'absence de reconnaissance de leur rôle.

M. Michel Amiel. – Après un tel diagnostic, le pronostic ne peut qu'être sombre... Surtout, quel traitement prescrire ? La prévention des risques psychosociaux est souvent un sujet secondaire et la situation actuelle, issue de la loi HPST, avec une autorité de type vertical, privilégie la gestion par rapport au sanitaire.

Je voudrais vous interroger sur trois points. Comment corriger les effets pervers de la tarification à l'activité ? Comment « réenchanter » les carrières hospitalières, et plus généralement la carrière médicale ? En ce qui concerne la permanence des soins, la Fédération hospitalière de France a récemment proposé une mesure coercitive : limiter la liberté d'installation pour lutter contre les inégalités territoriales et trouver un meilleur équilibre entre public et privé. Qu'en pensez-vous ?

M. Yves Daudigny. – Je vous remercie de vos interventions. Mon attention a été attirée sur des exemples du nouveau cadre de décision que vous nous avez présenté où le pouvoir du directeur peut paraître absolu, celui-ci prenant des décisions sans concertation et même à la limite des règles. Il est arrivé qu'au bout du compte, des chefs de service reconnus soient amenés à quitter l'établissement en question. Cela m'amène à vous poser la question du rôle exact du président de la commission médicale d'établissement. Quelle est sa place réelle ? N'est-il qu'une caution des décisions du directeur ?

Mme Catherine Génisson. – Tout d’abord, merci pour ces témoignages qui vont dans le sens de ceux que nous avons entendus ou connaissons.

Il est vrai que la loi HPST a cassé la collégialité qui pouvait exister entre les parties administratives et soignantes de l’hôpital et que la loi de modernisation de notre système de santé ne l’a pas rétablie. C’est pourquoi je rejoins la question d’Yves Daudigny sur le rôle de la commission médicale d’établissement, en particulier en matière d’organisation de l’hôpital ou de nomination des chefs de pôle. Il me semble que la communauté soignante doit retrouver la place qui doit être la sienne.

Vous avez évoqué la question de la comptabilisation du travail par demi-journées mais pour aboutir à une reconnaissance horaire, doit-on en passer par un système de pointage, comme cela existe déjà dans certains établissements ?

Je voudrais aussi vous interroger sur la place des médecins contractuels à l’hôpital et les déséquilibres qu’ils peuvent créer.

Enfin, je dois dire que la question de la rémunération des praticiens hospitaliers n’est pas nouvelle. D’ailleurs, les choses se sont peut-être un peu améliorées. La véritable question n’est-elle pas, plutôt, celle de l’augmentation des émoluments dans le secteur privé ?

Mme Laurence Cohen. – Je vous remercie également pour ces témoignages, qui corroborent ce que nous constatons sur le terrain et avons déjà entendu en audition. Mais encore faut-il, mes chers collègues, en tirer les conséquences sur les votes qui ont lieu en séance publique ! Ne nous étonnons pas des conséquences désastreuses des économies demandées, encore trois milliards pour cette année ! Au groupe CRC, nous ne sommes pas surpris, nous sommes révoltés !

La loi HPST a créé un certain nombre de problèmes et la loi de modernisation de notre système de santé, qui finalement la conforte, n’a pas arrangé les choses. Ainsi, les groupements hospitaliers de territoire éloignent la prise de décision et rompent les liens de proximité.

En ce qui concerne le financement, comment éliminer le système de la T2A ? Plus généralement, que pensez-vous du niveau extrêmement bas de l’Ondam ? En tout cas, cela a des répercussions sur la manière dont les instances internationales regardent et classent notre système de santé.

Les réformes s’enchaînent, sans concertation avec les personnels et les usagers, ce qui pose aussi la question de la démocratie sanitaire. Or, nous avons besoin de contre-pouvoirs. Comment voyez-vous les choses en la matière ?

Ensuite, je souhaite remercier le docteur Trévidic de sa mise au point – salulaire – sur les trente-cinq heures !

Le statut des praticiens hospitaliers doit être revu et les métiers reconnus, y compris pour les paramédicaux. L’absence de cette reconnaissance crée une insatisfaction, une souffrance.

Enfin, parler de management est-il vraiment utile à l’hôpital public ? Je ne suis pas certaine que cela reflète bien ce qu’il doit être car, pour nous, il n’est pas une entreprise comme une autre.

M. Olivier Cigolotti. – La question de la verticalité du management a été évoquée mais je m'interroge, en ce qui me concerne, sur la dégradation de la relation entre les personnels soignants et les patients, qui se traduit, dans certaines situations, par des actes de violence. Il est vrai que notre société se caractérise par une forme d'immédiateté, mais comment restaurer ce lien ?

Mme Annie David. – Je partage largement les propos de Laurence Cohen et je souhaite remercier les intervenants.

En ce qui concerne le financement, je me demande vraiment comment l'on peut continuer à fonctionner dans de telles conditions. Demander chaque année des économies ne peut pas durer indéfiniment...

Nous devons aussi nous poser la question de l'organisation et je trouve que le terme de management n'a pas sa place à l'hôpital. C'est un dévoiement car il doit être dirigé par des équipes, au service des patients. Finalement, la loi HPST, en introduisant ce management vertical, a cassé la gestion humaine.

Enfin, comment les hôpitaux peuvent-ils continuer à exercer leurs missions de service public ? Dans mon département, ils rencontrent de très grandes difficultés, par exemple en matière psychiatrique. Ils doivent conserver une grande proximité avec les populations pour répondre aux besoins des malades.

M. Michel Forissier. – Je souhaite également vous remercier. Je ne suis pas médecin, mais il m'est arrivé d'être un patient et, en tant qu'élu, je siège au conseil de surveillance de l'hôpital Le Vinatier dans l'agglomération lyonnaise, que nous avons profondément restructuré. Je sais que les personnels hospitaliers ont le sens de l'éthique et des responsabilités.

Malgré le grand nombre de métiers présents, la gestion des ressources humaines est souvent déficiente et les aspects liés aux coûts ou à l'organisation ont longtemps été minorés, voire insignifiants. Dans les entreprises privées, il existe un plus grand souci de l'accompagnement du personnel. À l'hôpital, les médecins se fixent finalement des obligations de réussite et les évolutions des techniques et des savoirs entraînent des mutations permanentes.

Un compromis doit être trouvé entre ces différents impératifs, sans que les décisions, qui doivent venir du terrain, ne soient imposées d'en haut. Je suis optimiste : malgré les présentations souvent catastrophistes, l'hôpital public marche plutôt bien.

M. Gérard Roche. – Il est vrai que, dans la T2A, c'est le rendement qui compte, ce qui a profondément modifié les choses. Comment trouver un meilleur équilibre entre un système d'enveloppe globale et un uniquement lié à l'activité ? On se félicite bien évidemment de la progression de la technicité des soins, mais cela augmente aussi le risque médico-légal, ce qui pèse sur les personnels. Enfin, je souhaite moi aussi vous interroger sur le rôle effectif de la commission médicale d'établissement et du chef de service.

M. Daniel Chasseing. – Aujourd'hui, les charges administratives rebutantes, l'éloignement des lieux de décision, le *numerus clausus*, le niveau des salaires ou encore le temps de travail affectent l'attractivité de l'hôpital pour les médecins. Les choses devraient pourtant s'améliorer et certains services fonctionnent bien, malgré tout. J'ai été surpris de voir

que certaines souffrances ont explosé depuis 2000, alors qu'elles ne sont pas particulièrement mises en avant. Enfin, quel est le rôle de la commission médicale d'établissement en matière de recrutement, en particulier vis-à-vis du directeur ?

Docteur Jean-Marie Scotton. – Je ne vais évoquer que quelques-uns des sujets qui ont été soulevés. Tout d'abord, on constate tout de même une nette dégradation du pouvoir d'achat des praticiens. Pour attirer les jeunes, il faut mettre l'accent sur les mesures qui ont déjà été prises, mais il faut surtout appliquer les textes existants ! On constate par exemple que la manière de prendre en compte les gardes et les astreintes donne parfois lieu à des choses inadmissibles, qui sont contraires aux instructions. Il existe aussi un doute sur l'application du protocole d'accord par tous les établissements, ce qui n'est pas satisfaisant.

« Réenchanter » l'hôpital ? C'est une belle idée. Elle doit s'appuyer sur un projet et une équipe. La rémunération n'est pas la principale motivation pour les praticiens qui souhaitent d'abord construire quelque chose et se réaliser professionnellement. Pour cela, il faut un projet d'établissement clair, qui donne des responsabilités à chacun, ce qui n'est plus possible depuis la loi HPST.

Le rôle du président de la commission médicale d'établissement, comme celui du directeur, dépend largement de l'endroit et des personnes. Cela fonctionne bien dans nombre d'établissements, ceux où le dialogue social est fort.

La mise en place des groupements hospitaliers de territoire est un enjeu important, dans les prochaines années, pour la prise en charge de la population. Ils ne doivent pas aboutir à évincer les médecins qui ont bien travaillé. Dans ce cadre, le projet médical de territoire, qui doit associer et respecter les médecins, est essentiel.

Les risques médico-légaux sont prégnants – comme obstétricien, je le sais bien –, mais ils ne sont pas liés seulement à la technicité. Il y a eu des progrès en la matière.

Il faut un rééquilibrage des pouvoirs, notamment sur le rôle de nomination de la CME. Des médecins sont partis, car ils se sentaient écartés de tout pouvoir de décision.

Je suis confiant. L'hôpital peut assurer toutes ses missions de service public si on lui en donne les moyens et si l'on organise la concertation de tous les acteurs sur le territoire. Dans une équipe avec un projet, les jeunes praticiens se sentent intégrés et ils sont motivés. Ce ne sont pas des mesures financières qui régleront le problème de l'attractivité.

Docteur Alain Jacob. – La rémunération des médecins n'est jamais à l'origine de conflits ou de risques psychosociaux au sein des établissements. Elle varie d'environ 30 % entre les praticiens, selon la participation à la permanence des soins, l'exercice libéral à l'intérieur de l'hôpital, la spécialité, l'activité... Le principe de la rémunération statutaire, qui implique une « prime au vieillissement », mériterait d'être amélioré.

Ne nous cachons pas derrière notre petit doigt ! Nous ne pourrions pas occulter le débat sur les différences de rémunération entre les régions ou les spécialités. Il faut probablement revoir certains aspects du statut de praticien hospitalier, qui date de 1984 ; je pense notamment à la rémunération.

L'enjeu du management n'est pas de savoir qui a le pouvoir ; il est de faire fonctionner au mieux l'hôpital public, pour lui permettre de remplir ses missions. Le management à l'hôpital est de plus en plus complexe, du fait du nombre de métiers et des

systèmes d'information. Il manque un management prospectif bienveillant de la carrière des praticiens à hôpital : introduisons une modularité de la carrière, qu'il s'agisse de l'activité ou de la formation continue, et réfléchissons à des possibilités de temps partiel ou de mobilité entre public et privé.

La seule restriction à la liberté d'installation réside dans la difficulté pour des médecins hospitaliers quittant l'hôpital de se réinstaller sur le même territoire. Le maintien de l'activité de l'hôpital public passe par l'attractivité hospitalière, pas par l'interdiction d'installation des praticiens.

Docteur Max-André Doppia. – La violence existe partout, y compris à l'hôpital public.

Mais ce qui inquiète les professionnels, ce n'est pas la peur de se faire agresser. C'est la violence institutionnelle, dont on ne parle jamais. Il est impossible pour les soignants de s'exprimer, de décrire le décalage croissant entre leurs aspirations et la faiblesse des moyens dont ils disposent.

La rémunération n'est pas le seul problème. Certes, les revenus des praticiens ne sont pas toujours suffisants. Mais, par expérience, la plupart de ceux qui quittent l'hôpital public le font parce qu'ils pensent avoir un espace professionnel plus adapté à leurs aspirations ailleurs. Nous devons chercher à comprendre leurs raisons. Je regrette qu'il n'y ait pas un entretien systématique entre la direction, le président de la CME et le praticien - il devrait alors être accompagné d'un responsable syndical – qui veut partir.

La personne qui, à tort ou à raison, se sent harcelée au sein de l'hôpital public ne dispose pas d'un espace pour exprimer son point de vue. Il faut lui offrir un tel cadre. La souffrance est d'abord subjective.

Nous devrions être mieux formés que nous ne le sommes pour assumer la technicité des soins. Notre pays souffre d'un retard considérable sur le nombre de laboratoires de simulation – il s'agit de simulations techniques ou de simulations relationnelles – implantés dans les territoires.

Le risque médico-légal est notre métier. Quand j'endors un patient, je sais que je prends un risque. Mais on ne nous donne pas les moyens d'exercer notre art, ce qui crée effectivement des situations de conflits au sein de l'hôpital public. L'institution se dédouane très facilement en disant que c'est le problème des praticiens.

L'Ondam et la définition de l'absence de progression de la marge pour les établissements publics, qui sont des décisions nationales, ont des conséquences sur le terrain au quotidien. Or il n'est pas possible d'en parler à l'hôpital ; on nous renvoie toujours à des schémas directeurs.

Le pointage n'est pas la solution. La véritable question est de savoir si le praticien hospitalier se sent bien dans un espace où il a encore envie donner quelque chose et où il peut s'exprimer comme il le souhaite. Si nous sommes à l'hôpital public, c'est parce que nous avons fait ce choix !

Il y a des archaïsmes. Suspendre « à titre conservatoire » pendant une longue durée un praticien hospitalier sans l'informer de ce qui lui est reproché, cela relève de la lettre de cachet ! Nous revendiquons l'abolition de ce système. Le directeur qui prend une décision

aussi lourde de conséquences doit informer le praticien pour que celui-ci désigne immédiatement un responsable syndical chargé de recevoir les documents justificatifs. Comme ce n'est pas le cas aujourd'hui, cela finit parfois devant les tribunaux, voire en tentatives de suicide !

Le Centre national de gestion (CNG) gère les carrières des praticiens hospitaliers et des directeurs. Mais, lorsque des décisions de réintégration de praticiens dans leurs fonctions sont prises, personne ne vérifie l'effectivité de la réintégration. C'est un facteur de risques psychosociaux très important.

On nous dit, depuis des années, que le temps de travail des praticiens hospitaliers est, par principe, défini en demi-journées et, par exception, en temps dit « continu », pour ne pas dépasser quarante-huit heures. Mais on ne précise jamais le temps minimum. C'est vraiment problématique. Si la question du temps de travail a fait irruption chez les médecins hospitaliers, qui ne sont pourtant pas à une heure de travail près – quel professionnel de santé négotierait pour quelques minutes, voire quelques heures ? –, c'est parce qu'ils ne se sentent plus suffisamment autonomes. Les praticiens ont besoin d'autonomie pour se sentir bien au sein d'une équipe qui s'est fixé une organisation avec des missions précises.

Le plan d'action pour l'attractivité de l'exercice médical à l'hôpital public, en cours de discussion, comporte un volet temps de travail. Il est insupportable de dénier aux médecins hospitaliers le droit d'être fatigué, de vaquer à leurs occupations sociales ou familiales, d'être malades ou même de faire une pause.

Lors d'une CME, j'ai exprimé mon regret de n'avoir pas pu assister un soir à une rencontre entre enseignants et parents d'élèves au lycée de ma fille pour des raisons professionnelles. Et le président de la CME m'a répondu violemment que l'on ne choisit pas l'hôpital public pour aller aux réunions entre enseignants et parents d'élèves ! Ce qui m'a le plus peiné, c'est qu'aucun de mes collègues ne prenne ma défense.

Aujourd'hui, le problème de l'hôpital est la perte du lien social. Il faut le restaurer, avec des dispositions législatives et réglementaires, mais aussi avec des dispositifs très concrets.

Docteur Jacques Trévidic. – Lorsque je m'étais exprimé sur la tarification à l'activité, ou T2A, devant votre commission voilà plusieurs années, j'avais déjà pointé un certain nombre de faiblesses. Depuis, deux tentatives de réforme, dont celle du comité de réforme de la tarification hospitalière, le Coreta, ont accouché d'une souris.

La T2A présente des défauts conceptuels. Si elle est certainement positive pour un certain nombre d'activités, elle a beaucoup moins de sens pour les maladies chroniques. Il aurait une réforme profonde, ce qui n'a pas été le cas, en raison de freins technocratiques, d'un manque de volonté politique et, peut-être, de considérations d'image : il est probablement plus gratifiant pour un *manager* de percevoir des recettes que de gérer des budgets.

C'est au Parlement qu'il appartient de voter l'Ondam. Cela relève de choix de société.

Le principal problème sur les rémunérations concerne l'entrée de carrière, qui n'est pas attractive. Les jeunes n'ont pas envie de devenir praticiens hospitaliers. Les résultats

du récent plan lancé par Mme la ministre pour l'attractivité des carrières hospitalières ne sont pas nuls, mais ils restent en demi-teinte. Il y a eu des blocages technocratiques. Des mesures qui auraient été simples et visibles, comme la suppression des cinq premiers échelons, n'ont pas été prises.

Le fait que la participation à la permanence des soins soit obligatoire à l'hôpital public et facultative dans le privé crée une différence d'attractivité. Pourquoi la permanence des soins repose-t-elle seulement sur l'hôpital public ?

La loi HPST, a vidé les CME de leur pouvoir décisionnel et supprimé un certain nombre d'espaces de discussion. Depuis cinq ans, il y a eu des dispositions – ainsi, un décret de 2013 a restauré un certain nombre d'avis de la CME – pour revenir sur cette évolution ; mais ce n'est pas allé assez loin.

La CME n'a pas à se prononcer sur les nominations, comme c'était le cas auparavant. Ne confondons pas la CME et le président de la CME. Certes, ce dernier est bien élu, mais par un collège électoral dont la moitié des membres sont nommés par le directeur ; sa légitimité démocratique est donc limitée.

Le rôle du président de CME a évolué. Autrefois, il dirigeait les débats. Aujourd'hui, il a un rôle institutionnel incontestable ; représenter l'institution, avec, dans certains cas, des conflits d'intérêts possibles. Il est inadmissible que les syndicats de praticiens hospitaliers, censés défendre les intérêts matériels et moraux de leurs mandants, n'aient aucune place dans l'hôpital public aujourd'hui.

Sur le temps de travail, il y a une proposition consensuelle des cinq intersyndicales de praticiens : découper la journée de vingt-quatre heures non plus en quatre demi-journées, mais en cinq. Cela permettrait un rééquilibrage et pénaliserait moins le travail de nuit. Mais cette proposition a été refusée. Du coup, des jeunes demandent le décompte horaire, alors que nous aurions pu parvenir à un vrai consensus avec le découpage en cinq demi-journées.

Les cinq intersyndicales de praticiens hospitaliers, ici présentes, ont défendu la création des groupements hospitaliers de territoire, les GHT. Proximité des soins ne signifie pas nécessairement sécurité des soins. L'évolution technologique de la médecine ne permet pas de faire dans un espace réduit ce que l'on peut faire dans un espace plus sûr. Ce message est très difficile à faire passer aux élus et à la population. Mais, s'il y a des déserts médicaux, c'est parce que praticiens craignent de mettre leurs patients en danger ou se sentent eux-mêmes en danger professionnellement.

En France, nous ne savons pas gérer les ressources humaines à l'hôpital public ; nous ne savons pas gérer l'évolution des carrières dans le temps.

Docteur Rémy Couderc. – Ce sera difficile de « réenchanter la carrière médicale » avec la tarification à l'activité...

Il faut que les jeunes aient envie d'entrer dans les carrières médicales à l'hôpital public. Les mots « éthique » et « responsabilité », qui ont été prononcés, me laissent penser que c'est possible : le jeune praticien formé à l'hôpital public a une haute idée de son éthique et de sa responsabilité. Cela suppose une large autonomie : laisser des plages libres pour

d'autres activités. Un urgentiste ne doit pas être cantonné aux urgences ; il doit avoir d'autres possibilités pour s'épanouir.

Le terme management pose effectivement problème ; il faudrait trouver un équivalent en français. Je préfère parler de gestion des ressources humaines. Il faut rétablir les occasions, voire les obligations de dialogue dans les directions, pour faire de la prévention en amont. Les conseils de service doivent reprendre l'habitude de se réunir régulièrement. Cela n'empêche pas l'autonomie du praticien.

Certes, la rémunération des praticiens hospitaliers peut être un facteur déterminant pour partir : si la qualité de vie au travail est pire dans le public, autant aller dans le privé pour gagner plus. Mais ce n'est pas l'élément primordial.

La mise en place de la tarification à l'activité a été parallèle à la prééminence du directeur à l'hôpital, dans le cadre de la loi HPST. Mais, avec la crise nationale et mondiale, les hôpitaux se sont beaucoup endettés, ce qui a joué un rôle très important dans la pression mise sur les directeurs.

La mise en place de l'échelle nationale des coûts a été faite sur un panel de cinquante hôpitaux dits « représentatifs ». Je pense que c'est imprécis. Certaines activités, comme la pédiatrie, ont été sous-évaluées. Les recettes sont insuffisantes et cela fait entrer dans une spirale infernale, avec l'injonction contradictoire à faire plus avec moins de moyens.

L'Ondam est réglé par les prix volume. L'augmentation de l'activité a pour effet pervers une baisse des prix.

La CME doit élargir son champ de prérogatives, notamment sur la politique médicale et la sécurité des soins. Les nominations de personnels médicaux devraient être conjointes entre le président de la CME et le directeur de l'hôpital.

Aujourd'hui, les activités de prévention représentent 3 % des dépenses courantes de santé, ce qui est très faible. Il faudrait les favoriser et les valoriser. De même, le progrès médical devrait être valorisé en dehors de la tarification à l'activité.

Le professeur Gérard Réach a animé une commission sur l'hospitalité à l'hôpital. L'hospitalité doit s'appliquer au patient que l'établissement accueille, mais également entre les professionnels de santé.

M. Alain Milon, président. – Je laisse à chaque intervenant nous livrer sa conclusion.

Docteur Rémy Couderc. – L'attractivité, c'est ce qui permet de diminuer la souffrance au travail. Elle doit d'abord concerner le début de carrière. Les jeunes praticiens doivent être mieux rémunérés, avoir des responsabilités claires et pouvoir s'intégrer dans une équipe où il y a un vrai dialogue et de vraies missions.

Le statut de praticien hospitalier doit pouvoir être moins rigide, avec des possibilités, comme autrefois, d'échelon accéléré ou de missions transversales.

Docteur Jacques Trévidic. – L'excellence du système santé français repose sur la coexistence de deux systèmes différents : le public et le privé. Tous deux obéissent à des logiques différentes, avec des avantages et des inconvénients propres. C'est cette

juxtaposition qui permet à nos concitoyens d'être bien soignés. Tout mélange entre les deux systèmes serait contreproductif.

Le système public suppose des établissements publics de santé et des personnels avec un statut public. Un éventuel statut semi-privé serait source de confusion. Il faut un système public qui fonctionne avec des règles du public et un système privé qui fonctionne avec les règles du privé.

Docteur Max-André Doppia. – Il y a besoin de redéfinir un contrat social avec les soignants. Les tensions, les attentes insatisfaites et les incompréhensions, par exemple avec la sécurité sociale et les agences régionales de santé, sont de plus en plus nombreuses, dans le public comme dans le privé.

Les organisations syndicales de praticiens hospitaliers sont des organisations responsables. Nous souhaiterions que vous souteniez les demandes en faveur d'une reconnaissance de leur expertise au sein des établissements. Il n'y a aucune raison que les praticiens soient écartés de l'exercice de droit syndical, qui est constitutionnel.

Des expériences et des outils existent déjà. Nous vous communiquerons d'autres documents, par exemple pour décrire ce qui se passe ailleurs. Il y a aussi des tests d'évaluation, que l'on peut faire individuellement ou collectivement.

Nous sommes favorables à une plateforme de déclaration de souffrance au travail. Chaque praticien qui se sentirait en situation de souffrance pourrait compléter cette déclaration et recevoir un soutien d'experts syndicaux pour être orienté vers le bon interlocuteur.

Je souhaite que votre commission puisse écouter Mme Pascale Le Pors, vice-présidente d'Avenir hospitalier. Elle exprimera le point de vue d'une femme médecin hospitalière, responsable syndicale, gynéco-obstétricienne.

Docteur Alain Jacob. – J'insiste sur l'évaluation. Pour comprendre le fonctionnement d'un système ou engager des réformes, il faut avoir procédé à des évaluations. Cela suppose des critères d'évaluation et du temps.

Nous avons confiance dans les GHT. La question est bien celle de l'homogénéité de l'offre de soins sur l'ensemble d'un territoire, avec un projet médical partagé et une convention constitutive. Chaque citoyen d'un territoire doit avoir les mêmes chances. Évidemment, il faut une gradation des soins entre l'hôpital support et les différents établissements qui font partie du GHT. Nous avons la responsabilité de nous organiser.

Docteur Jean Marie Scotton. – Une note d'optimisme : je constate une responsabilisation des usagers, qui connaissent le fonctionnement du système et souhaitent être associés. C'est un signe d'espoir pour l'avenir des établissements hospitaliers, voire pour la démocratie.

Un souhait : retrouvons pour les GHT le souffle qui avait prévalu voilà une trentaine d'années lors du lancement du plan de périnatalité ; les médecins avaient été pleinement associés, à tous les stades. Certes, cela s'est étiolé depuis... La loi HPST a concentré les pouvoirs entre les mains du directeur et du président de CME. Les médecins ne peuvent plus s'approprier tous ces enjeux. Or, si les acteurs de terrain ne sont pas associés, cela ne marchera pas.

Sur la souffrance au travail, n'oublions pas le rôle du médecin du travail, qui est indépendant par rapport à l'administration, ou celui du conseil l'ordre. Et il est dommage que les commissions régionales ne se réunissent plus ; elles auraient tellement à faire, notamment en ce domaine.

Docteur Pascale Le Pors, vice-présidente d'Avenir hospitalier. – Nous essayons d'avoir la parité au sein des syndicats, mais ce n'est pas toujours facile, surtout pour les femmes qui assurent la permanence des soins.

Malgré les gardes sans fin et les difficultés pour les femmes enceintes, les jeunes médecins étaient plus heureux voilà trente ans qu'ils ne le sont aujourd'hui.

L'attractivité pour les jeunes, ce ne sont pas les postes multisites ! Les jeunes veulent des plateaux techniques sûrs. La sécurité dans leur travail est leur première préoccupation.

Attention aux fausses bonnes mesures, prises pour se donner bonne conscience. C'est évidemment une bonne chose que les femmes médecins hospitalières enceintes aient le droit de ne plus prendre de garde à la fin du premier trimestre. Mais, comme aucun moyen budgétaire n'est mobilisé pour assurer la compensation, il y a mécaniquement des problèmes qui se posent !

Les usagers, c'est notre quotidien. Il faut parler de leurs droits et devoirs, et non plus de leurs droits seulement.

M. Alain Milon, président. – Beaucoup de thèmes ont été évoqués : les rémunérations – il faut peut-être supprimer les cinq premiers échelons –, la carrière, l'attractivité, l'endettement... D'ailleurs, selon certains, l'investissement immobilier ne doit pas être pris en charge par la santé.

La tarification à l'activité a certainement des effets inflationnistes et peut entrer en contradiction avec le principe de l'enveloppe fermée qui découle de l'Ondam. Il faudra trouver des solutions, notamment sur le financement de la sécurité sociale.

La réunion est levée à 12 heures.

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

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Proposition de résolution européenne sur la réforme européenne du droit d'auteur - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Notre commission s'est attachée, depuis 2015, à suivre le dossier de la réforme du droit européen de la propriété littéraire et artistique au plus près. Sur votre invitation, madame la présidente, les sénateurs qui le souhaitaient ont échangé sur le sujet avec plusieurs eurodéputés. Je vous présenterai pour ma part – et je m'excuse par avance de la longueur de mon propos que j'ai souhaité le plus exhaustif possible – les quatre textes qui constitueront, d'ici à 2018 selon les scénarii les plus optimistes, la réforme tant étendue.

La perspective d'une réforme du droit d'auteur, régi par la directive du 22 mai 2001, fait l'objet, depuis le début de la présidence de Jean-Claude Juncker, des pires craintes d'un monde culturel bousculé par l'économie numérique comme des espoirs les plus fous de consommateurs désireux de limiter les contraintes d'accès aux œuvres et de défenseurs de l'Internet libre.

Les appréhensions des artistes et des industries culturelles face à la menace d'une réforme d'envergure sensée mettre un terme aux blocages transfrontaliers et à l'insécurité juridique créée par un droit d'auteur jugé inadapté au numérique, ne furent nullement dissipées à la présentation, le 15 janvier 2015, du pré-rapport de Julia Reda devant la commission des affaires juridiques du Parlement européen. Il y était proposé de lever les restrictions à la circulation des contenus et d'harmoniser les exceptions au droit d'auteur appliquées par les États membres. Le texte finalement adopté par le Parlement européen était toutefois plus raisonnable et rappelait utilement la nécessité de préserver un juste équilibre entre les droits et des créateurs et les intérêts des consommateurs.

La même année, la Commission présentait une communication sur le marché unique numérique, affirmant sa volonté de donner un caractère moderne et plus européen à la législation sur le droit d'auteur. Sur ce fondement, était adopté un plan d'action prévoyant l'élargissement de l'accès transfrontalier aux contenus, la création de nouvelles exceptions obligatoires en faveur de la recherche, de l'éducation et des personnes handicapées, le développement de licences pour assurer la juste rémunération des créateurs et des producteurs et le renforcement de la lutte contre le piratage.

Le 14 septembre 2016, était enfin rendu public le projet législatif de réforme du cadre européen applicable au droit d'auteur et aux droits voisins. Le « paquet » proposé comprend quatre textes à l'ambition inégale. Si plusieurs mesures ne suscitent aucune opposition d'envergure, d'autres, au fondement du financement de la création, crispent l'opposition des ayants droit.

Les négociations s'annoncent donc délicates et la commission des affaires européennes du Sénat, par une proposition de résolution européenne en date du 20 janvier 2017, a jugé utile de rappeler les grands principes qui fondent le droit d'auteur et d'appeler à leur défense. Avec ses rapporteurs, nos collègues Colette Mélot et Richard Yung, j'ai auditionné les acteurs concernés et me suis rendu à Bruxelles pour y rencontrer les principaux responsables de ce dossier complexe. Nos travaux s'inscrivent pleinement dans une démarche de soutien aux négociateurs français, soucieux, depuis les premières annonces de 2015, de protéger les auteurs et d'assurer la pérennité de la création européenne.

Le texte central du « paquet » droit d'auteur, la directive sur le droit d'auteur dans le marché unique du numérique, comporte des mesures extrêmement diverses, dont certaines devront être précisées afin de les rendre pleinement réalistes et efficaces.

Pour tenter de rééquilibrer le partage de la valeur entre créateurs et plateformes, le texte oblige ces dernières, lorsqu'elles réalisent un acte de communication au public d'œuvres protégées (hors placement d'un lien hypertexte) et qu'elles ne bénéficient pas du statut d'hébergeur prévu par la directive du 8 juin 2000 relative au commerce électronique, à conclure des licences avec les ayants droit. La responsabilisation des plateformes constitue un élément essentiel de la réforme mais elle demeurera inopérante si l'acte de communication au public n'est pas mieux défini. À défaut, la frontière entre ce nouveau régime et celui d'exemption de responsabilité prévu par la directive de 2000 ne sera pas clairement établi et l'incertitude juridique profitera aux plateformes.

Elles devront également déployer les moyens techniques nécessaires à la détection automatique des contenus protégés, afin d'éviter *a priori* leur diffusion en ligne. Une proposition identique relative au filtrage comme moyen de lutte contre le piratage figurait, je vous le rappelle, dans le rapport d'information de nos collègues Loïc Hervé et Corinne Bouchoux sur la Hadopi.

La proposition de directive traite par ailleurs de trois exceptions au droit d'auteur : l'exception pédagogique, celle relative à la fouille de contenus au bénéfice de la recherche, dite *text and data mining* (TDM), et celle portant sur le patrimoine culturel destinée à permettre aux institutions de numériser leurs collections pour les conserver. Les dispositions qui les concernent ne posent pas difficulté de principe. Toutefois, certaines modalités d'application apparaissent là encore devoir être précisées. Il n'est, en particulier, pas suffisamment porté attention à la préservation des marchés existants ni à la disponibilité préalable d'offres commerciales. En outre, le fait de rendre obligatoire l'exception de TDM dans une définition plus large tant en termes de contenus (contenus audiovisuels et images fixes) que d'usages (usages commerciaux) que celle adoptée par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique n'est pas souhaitable. Enfin, pour l'ensemble des exceptions susmentionnées, il n'est envisagé aucune rémunération compensatoire au bénéfice des titulaires de droits concernés.

La proposition de directive prévoit également l'obligation, pour les États membres, de faciliter la conclusion de licences destinées à l'exploitation des œuvres indisponibles. Là encore, le dispositif envisagé est louable mais perfectible : il laisse trop peu de flexibilité aux États membres et, surtout, sa limitation à des fins non commerciales le rend inopérant pour garantir le maintien du système français ReLire, jugé incompatible avec le droit européen par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en date du 16 novembre 2016. Compte tenu des sommes engagées et de l'intérêt à mettre les œuvres

indisponibles à la disposition du public, la poursuite de ReLire doit constituer un objectif majeur de la France dans le cadre des négociations relative au « paquet » droit d'auteur.

Plusieurs articles visent, par ailleurs, à améliorer les conditions de rémunération des auteurs et des artistes-interprètes en renforçant la transparence des informations relatives à l'exploitation des œuvres et en leur garantissant, contractuellement, un revenu additionnel en cas de succès inattendu (clause de *best-seller*). Notre commission avait approuvé plusieurs mesures en ce sens, concernant à la fois l'industrie musicale et le cinéma, figurant dans la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Réjouissons-nous donc de leur transcription, même partielle, en droit européen.

Enfin, le texte consacre la création d'un droit voisin au bénéfice des éditeurs de presse, à propos duquel de nombreuses questions demeurent en suspens. Il n'est certes pas absurde de permettre aux éditeurs de disposer d'un levier de négociation avec les plateformes en matière d'exploitation numérique de leurs contenus. Pour autant, la faisabilité d'une telle disposition demeure incertaine ; en Allemagne et en Espagne, les tentatives de mise en œuvre d'un droit voisin au profit des éditeurs de presse se sont soldées par des échecs, raison pour laquelle les éditeurs français ont préféré négocier contractuellement avec Google la création d'un fonds de soutien aux projets numériques innovants. Se pose en outre la question de l'articulation d'un tel droit avec le droit d'auteur des journalistes et des photographes de presse, comme de la prise en compte de l'intérêt de ses derniers à ce que leurs productions bénéficient de l'audience la plus élevée possible sur Internet. Le dispositif mérite en conséquence d'être précisé et son impact juridique et économique plus finement analysé, étant entendu qu'il est indispensable de mieux valoriser les contenus de presse alors que la révolution numérique met en danger un grand nombre de titres.

Plus modestement, une seconde proposition de directive concerne la mise en conformité du droit de l'Union européenne avec les dispositions du traité de Marrakech du 30 avril 2014 visant à faciliter l'accès des déficients visuels aux œuvres de l'écrit. À cet effet, est introduite dans le droit de l'Union européenne une exception obligatoire aux droits de reproduction, de distribution et de mise à la disposition du public pour l'adaptation des œuvres aux besoins spécifiques des personnes malvoyantes. En complément, un règlement traite des relations entre l'Union européenne et les États tiers dans le cadre de la mise en œuvre dudit traité.

Sans que le fonds des dispositions proposées soit en cause, chacun reconnaissant la nécessité d'améliorer l'accès des personnes malvoyantes aux publications, la controverse, limitée, porte sur le caractère obligatoire de l'exception, qu'il existe ou non des œuvres disponibles au format adapté sur le marché, et sur l'impossibilité de prévoir une rémunération compensatoire pour les éditeurs.

Enfin, le quatrième volet du « paquet » droit d'auteur comprend une proposition de règlement, improprement dit « câble et satellite ». Très controversé, ce court texte transpose les principes de la directive « câble et satellite » du 27 septembre 1993, notamment celui du pays d'origine, aux services en ligne des radiodiffuseurs, plus précisément aux transmissions simultanées en ligne (le *simulcasting*), à la télévision de rattrapage (la *catch up*) et à la diffusion en ligne d'éléments complémentaires à un programme. Les services de vidéo à la demande ne seraient en revanche pas concernés.

La télévision de rattrapage et la retransmission simultanée en ligne seraient sensées, pour l'application du droit d'auteur, n'avoir lieu que dans le pays d'établissement du

radiodiffuseur. L'accord des titulaires de droits ne serait donc plus nécessaire à une exploitation sur le territoire d'un autre État membre, même si les parties conserveraient leur liberté contractuelle de limiter l'exploitation des droits sur une œuvre, étant évident que les diffuseurs se trouveront généralement en position de force face aux ayants droit.

Par ailleurs, il est proposé d'appliquer une gestion collective obligatoire des droits d'auteur et droits voisins aux modes de diffusion qui, comme l'IPTV (diffusion de programmes télévisés effectuée par le protocole Internet), partagent avec le câble et le satellite des caractéristiques communes, afin d'éviter aux opérateurs d'avoir à négocier avec chaque titulaire de droits.

Les antagonismes sont extrêmement marqués sur ce quatrième texte, en raison du risque de remise en cause du principe de territorialité des droits sur les œuvres, selon lequel chaque territoire national de diffusion fait l'objet d'une démarche commerciale spécifique. La promotion, à marche forcée, d'un marché unique européen pour le *simulcasting* et la *catch up TV* pose deux problèmes majeurs : d'abord, les droits étant acquis pour l'ensemble du territoire de l'Union, leur coût en sera accru et s'établira à un niveau que peu d'acteurs européens auront les moyens d'assumer. Ces technologies, en pleine expansion, pourraient alors économiquement échapper Européens sur leur propre territoire au profit de multinationales, notamment américaines, disposant de l'assise financière nécessaire à l'achat de droits à grande échelle. Ensuite, d'un point de vue culturel, le dispositif comporte, à terme, un risque d'appauvrissement de la création européenne, subtil équilibre des goûts et des cultures nationales. De fait, il n'est pas rare qu'une œuvre ne soit pas commercialisée dans la totalité des États membres. Il revient aux titulaires de droits de juger de l'opportunité de les céder pour un territoire donné et d'en fixer le prix. Ce modèle vertueux d'adéquation entre l'offre et la demande et entre le prix des droits et le risque commercial permet d'optimiser le financement de la création en Europe. S'il est remis en cause au profit d'un marché unique, il est fort probable que seules les œuvres « grand public », qui trouveront un écho dans l'ensemble des États membres, bénéficient à l'avenir de financements conséquents, au détriment de la diversité culturelle sur le territoire européen.

En outre, les dégâts que pourrait causer une telle réforme sur le financement de la création européenne seraient multipliés par l'application de dispositions parallèlement discutées par les autorités européennes, dont nombre concernent directement ou indirectement l'exercice du droit d'auteur.

Le 9 décembre 2015, la Commission a adopté une proposition de règlement sur la portabilité des services de contenus en ligne, qui vise à rendre obligatoire la portabilité transfrontière des offres pour une durée limitée. Si les négociations au sein du Conseil ont abouti à un texte respectueux des attentes des consommateurs comme des intérêts des créateurs et des industries culturelles, la phase de trilogue avec le Parlement européen doit encore éviter que le dispositif ne conduise à une remise en cause de la territorialité des droits d'exploitation.

Par ailleurs, le 25 mai 2016 ont été présentées par la Commission européenne une proposition de directive relative à certains aspects des contrats de fourniture de contenus numériques et un règlement visant à interdire le géoblocage et autres formes de discriminations en matière de commerce électronique fondées sur la nationalité ou le lieu de résidence. Ce règlement, s'il exclut les services audiovisuels, concerne la vente de biens culturels « physiques » et pourrait heurter les règles de territorialité du droit d'auteur. En outre, la proposition de directive mérite encore de voir certaines de ses dispositions précisées :

la définition des contenus numériques doit viser les supports et non les œuvres et la notion d'interopérabilité être requalifiée au profit de celle de compatibilité.

Enfin, un contentieux en cours auprès de la DG Concurrence pourrait contribuer à aggraver les conséquences du règlement « câble et satellite ». Il est reproché à la chaîne *Sky UK* et à plusieurs studios américains d'inclure dans leurs accords de licences des clauses d'exclusivité territoriales impliquant l'interdiction des ventes « passives ». La DG Concurrence pourrait prochainement remettre en cause les exclusivités territoriales accordées aux diffuseurs. Le système de financement des œuvres, dont les diffuseurs constituent un rouage essentiel, pourrait s'en trouver gravement affaibli. Pire, la liberté contractuelle promise par le règlement « câble et satellite », seule limite à une remise en cause brutale du principe de la territorialité des droits, serait compromise.

Dans la mesure où la forme juridique choisie par la Commission est celle du règlement, qui n'offre aucune souplesse de transposition, il n'est guère d'autre solution que de supprimer l'article concerné.

Grâce à une mobilisation forte des défenseurs du droit d'auteur, la réforme envisagée est finalement moins ambitieuse que ce qui était craint. Pour autant, les négociations, qui ont débuté au Parlement européen, demeurent cruciales pour que nul dispositif ne vienne affaiblir un système de financement déjà fragilisé. Les créateurs doivent se voir offrir une juste rémunération et une protection efficace, notamment contre le vol que constitue le piratage. Il en va de la défense de la diversité linguistique et culturelle et du rôle de la France en soutien des auteurs et des industries culturelles.

Dans cette perspective, les principes fixés par la commission des affaires européennes constituent un rappel utile et je vous proposerai d'adopter sans modification la proposition de résolution.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci d'avoir bien souligné les enjeux de ces textes, en continuité des travaux que notre commission a déjà effectués sur les droits d'auteur, un sujet que nous suivons avec la plus grande attention.

Mme Marie-Christine Blandin. – Quel est le statut de nos travaux d'aujourd'hui ? Engageons-nous le Sénat tout entier ? Envisage-t-on un débat en séance plénière ?

Sur le fond, cette PPRE va dans le bon sens, nous accompagnons un travail européen important et qui est loin d'être achevé. Cependant, si le groupe écologiste soutient le paragraphe 14 contre le piratage, ce n'est pas parce que nous voudrions restreindre la circulation des œuvres – au contraire, la priorité des politiques culturelles doit aller au partage, à la circulation des œuvres –, mais bien parce que nous luttons contre la spoliation des droits et des œuvres par leur diffusion illégale, en particulier le *streaming* illégal. Nous sommes satisfaits d'être sortis des affres répressives de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (DADVSI) !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Une fois votée, la PPRE engage le Sénat, c'est une alerte que nous adressons au Gouvernement, qu'il peut faire valoir dans les négociations européennes. Un débat en séance plénière n'est pas prévu à ce jour, mais un groupe politique peut tout à fait le proposer.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je félicite notre rapporteur ; son propos détaillé se justifie par la complexité et l'importance du sujet, même si je regrette que nulle mention n'ait été faite à la révision de la directive relative aux services de médias audiovisuels (SMA), qui a pourtant des points communs avec le « paquet » dont nous discutons, en particulier pour le concept de pays d'origine.

Quel sera le calendrier des textes européens en préparation ? Et celui de leur transposition ?

M. David Assouline. – Ces textes sont effectivement très techniques et nous gagnons à montrer combien, à travers des dispositions que l'Europe présente comme techniques, se règlent des décisions très politiques, des enjeux cruciaux. Ces textes, vous le dites, marquent des avancées, en continuité des combats que la France mène, toujours à l'avant-garde, pour la diversité culturelle, les droits d'auteur, la création et les créateurs.

Dans les instances européennes, on parle beaucoup de donner du poids aux industries culturelles européennes ; mais, comme l'a dit André Malraux, le cinéma est un art avant d'être une industrie et cela vaut pour tous les domaines de la création artistique : il n'y a pas d'industrie culturelle sans créateurs, sans auteurs, et nous devons veiller à ce que la valeur marchande n'en soit pas captée par des intermédiaires. C'est bien pourquoi la territorialité des droits, vous le dites aussi, est l'enjeu essentiel, pour la création comme pour la fiscalité. La remettre en cause, c'est encourager la localisation de la création là où l'on paie le moins d'impôts, là où le système est le moins favorable aux créateurs et aux auteurs eux-mêmes. Nous devons mener le combat pour maintenir la territorialité, c'est primordial pour les auteurs. Aussi aimerais-je que cet enjeu ne se trouve pas noyé dans un ensemble trop large de considérations techniques : il faut bien montrer que la territorialité, c'est la défense des créateurs et des auteurs, de la diversité culturelle, contre le moins-disant culturel et la concentration de la valeur entre les mains de quelques grandes entreprises, toutes américaines.

Si je me réjouis que le Sénat porte une telle PPRE, je regrette que le Gouvernement n'ait pas inscrit à notre ordre du jour la proposition de loi que j'ai déposée pour le référencement des productions des agences de presse et tendant à créer un droit voisin à leur profit – qui s'applique aussi aux éditeurs de presse.

M. Pierre Laurent. – Nous devons être vigilants sur les discussions européennes en cours, c'est certain. Vous dites que s'y opposent deux logiques, avec, d'un côté, les créateurs, les auteurs et, de l'autre, les consommateurs et les tenants de l'internet libre. En réalité, l'opposition sépare plutôt ceux qui sont pour la liberté de création, les droits d'auteur, la diffusion en libre accès des œuvres culturelles, et ceux qui soumettent la culture à toujours plus de marchandisation, pour en confisquer la valeur économique, ces plateformes qui se concentrent et font peser un risque sur la création et l'accès à la culture. Dans ces conditions, peut-on vraiment parler de progrès ? Ne faut-il pas plutôt parler de résistance à ces attaques répétées contre le droit d'auteur ?

Nous manquons cependant d'une politique européenne offensive en matière culturelle, qui vienne soutenir les auteurs et démocratiser l'accès à la culture. Heureusement qu'il reste les politiques nationales et que les professionnels se défendent ! Aussi, au-delà d'un devoir de vigilance, la France devrait encourager la mise en place d'une politique culturelle européenne plus offensive.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Certainement, c'est bien le sens de notre démarche.

M. Pierre Laurent. – Voyez, cependant, ce que font vos groupes politiques au Parlement européen : un peu de cohérence entre ce que l'on vote au parlement national et au Parlement européen !

Mme Françoise Laborde. – Cette PPRE fait une analyse critique utile des projets européens en matière de droit d'auteur, apportant son soutien aux exceptions proportionnées, à la mise en œuvre du traité de Marrakech de 2013 pour faciliter l'accès des aveugles et malvoyants aux textes, et surtout, réaffirmant notre attachement à ce principe majeur qu'est la territorialité des droits. Les producteurs et les diffuseurs nous disent que la territorialité est garante de la diversité culturelle et de la qualité des œuvres, il faut les entendre et nous assurer que les grandes plateformes n'accaparent tout simplement pas l'économie de la culture.

M. Jacques Gasparrin. – La Commission européenne, au nom de la diffusion transfrontalière en ligne, met en cause la territorialité. Les auteurs et diffuseurs, eux, nous disent qu'il vaut mieux raisonner par pays. Monsieur le rapporteur, quels garde-fous vous paraissent les plus propices à garantir la diversité culturelle ?

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Quel est le statut de nos débats ? Nous sommes en amont de la réforme européenne, notre PPRE s'adresse au gouvernement, qui peut s'en saisir dans les négociations européennes, puis le Sénat peut faire un avis simple ou motivé à la Commission européenne – de même qu'il peut inscrire ce sujet à son ordre du jour pour un débat en séance plénière.

Le sujet est-il lié à la directive SMA ? Assurément, et nous devons veiller à ce que l'étude d'impact précise les conséquences.

Quel calendrier pour la réforme ? 2018 au plus tôt, sachant que la matière relève de la codécision et que le Parlement européen n'aura pas trop de cette année pour trouver une position commune.

Nous revient-il d'informer nos concitoyens de la portée politique des mesures d'apparence parfois bien technique de ce « paquet » ? C'est certain – et c'est l'objet du document de synthèse que je vous communique aujourd'hui : ses huit pages présentent les enjeux de cette réforme, il est à la disposition de tous.

Nous avons un devoir de vigilance, y compris contre la marchandisation de la culture – n'oublions pas, cependant, que les droits d'auteur sont une forme de commercialisation. Une partie des acteurs du numérique considèrent que la culture est un bien commun, qui doit être en accès libre et gratuit, comme pour l'Internet libre : il faut leur répondre aussi, en trouvant un point d'équilibre.

Enfin, le meilleur garde-fou est certainement de supprimer tout simplement l'article du projet de règlement dit « câble et satellite », relatif à la territorialité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous invite à adopter cette PPRE, qui prolonge très directement les travaux que nous menons sur le sujet depuis plusieurs années. Il faut peser dans les négociations en cours – la ministre de la culture nous a dit que le climat en était apaisé, mais nous devons rester pleinement vigilants.

La PPRE est adoptée à l'unanimité.

Proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs (deuxième lecture) - Examen du rapport

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons à présent, en deuxième lecture, le rapport de M. Dominique Bailly sur la proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Le 26 octobre dernier, le Sénat a adopté à l'unanimité en première lecture la proposition de loi n° 826, déposée par votre rapporteur, visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité.

Cette proposition de loi, qui constitue le dernier texte de la législature relatif au sport, vise à donner force de loi à des propositions formulées par le Sénat dans plusieurs rapports publiés ces dernières années, et à servir de support pour mettre en œuvre certaines préconisations émises par les participants à la grande conférence sur le sport professionnel français réunie à l'initiative du secrétaire d'État chargé des sports, M. Thierry Braillard, et qui a rendu son rapport en avril 2016.

Cette proposition de loi ne pourra être définitivement adoptée, compte tenu du calendrier parlementaire et de la suspension des travaux en séance prévue à la fin du mois de février 2017, que si un consensus se dessine permettant d'aboutir rapidement à un texte commun aux deux assemblées. C'est pourquoi j'ai souhaité associer un membre de chaque groupe politique à mes travaux, afin de rechercher en amont le consensus le plus large possible.

À l'issue de l'examen de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, et alors que notre assemblée s'apprête à examiner à nouveau ce texte en deuxième lecture le 15 février prochain, la question qui se pose est de savoir si les grands équilibres de cette proposition de loi ont été préservés par l'Assemblée nationale et si le Sénat est en mesure de l'adopter définitivement.

L'examen des modifications adoptées par l'Assemblée nationale permet, il me semble, d'apporter toutes les assurances nécessaires. Non seulement les grands équilibres de la proposition de loi ont été préservés, mais des améliorations rédactionnelles et des précisions techniques importantes ont été apportées. Le Sénat peut donc aujourd'hui adopter ce texte définitivement en séance publique sans craindre de difficultés.

J'en viens maintenant au détail des modifications adoptées par l'Assemblée nationale. L'article 8 *bis* a été adopté sans modification. Il concerne l'interdiction de recruter une personne en contrat à durée déterminée pour remplacer un salarié gréviste ou réaliser des travaux dangereux.

L'Assemblée nationale a également maintenu la suppression de trois articles.

Par coordination avec les modifications apportées à l'article 5 visant à confier aux Directions nationales de contrôle de gestion, les DNCG, le contrôle des agents sportifs, elle a maintenu la suppression de l'article 4, qui prévoyait une réglementation particulière pour assurer le contrôle des agents sportifs, ainsi que celle de l'article 10 relatif à l'extension du profil biologique. Cette disposition a été adoptée dans la loi n° 2016-1528 du 15 novembre 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport.

Pour les mêmes raisons, elle a maintenu la suppression de l'article 11 relatif au rétablissement de la compétence de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) sur les compétitions sportives qui ne sont pas organisées par une fédération déléguée.

Quinze articles ont été modifiés à la marge.

À l'article 1^{er}, relatif aux chartes d'éthique et de déontologie, l'Assemblée nationale a prévu que seules les fédérations devaient établir de telles chartes, le cas échéant en coordination avec les ligues professionnelles.

Des modifications purement rédactionnelles ont été apportées par ailleurs : à l'article 1^{er bis}, sur la transparence des présidents de fédérations et de ligues ; à l'article 1^{er ter}, qui reconnaît la capacité aux ligues de se porter partie civile ; à l'article 2, relatif à la fraude technologique ; à l'article 3, relatif à l'interdiction de parier au sein d'une même discipline ; à l'article 3 bis, relatif au renforcement de l'infraction de corruption sportive.

L'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de l'article 4 bis sur la convention de présentation concernant les agents sportifs. Les modifications ont pour effet d'encadrer plus étroitement encore le dispositif puisque l'agent sportif membre de l'Union européenne ne pourra recourir à une convention de présentation qu'une fois par saison sportive. Nous avons débattu de ce point.

L'Assemblée nationale a également adopté une nouvelle rédaction de l'article 5 sur le rôle et les pouvoirs des DNCG, qui préserve les avancées importantes adoptées au Sénat. La nouvelle rédaction de l'article L. 132-2 du code du sport maintient en effet les apports du Sénat : capacité à saisir les organes disciplinaires, contrôle des agents sportifs, contrôles sur pièces et sur place, publication des relevés de décision, rapport public.

Elle a ensuite adopté une nouvelle rédaction de certaines dispositions de l'article 6 sur le numéro d'affiliation, qui prévoit que l'association en reste détentrice. Le Sénat s'opposait à ce que l'association soit reconnue « propriétaire » du numéro d'affiliation qui appartient à la fédération. Le terme « détentrice » semble constituer un compromis satisfaisant.

L'Assemblée nationale a adopté une modification rédactionnelle à l'article 6 bis, visant à modifier la référence définissant l'« influence notable », qu'il n'est pas possible d'exercer sur plusieurs clubs.

Elle a ensuite modifié le fameux article 7, relatif à l'exploitation des attributs de la personnalité d'un sportif ou d'un entraîneur professionnel. Outre des précisions rédactionnelles, l'Assemblée nationale a prévu que le plafond de la redevance devait être fixé par une convention ou par un accord collectif national conclu par discipline et que le bénéfice

de cette redevance était conditionné à une rémunération minimale également négociée par les partenaires sociaux. Ces précisions apparaissent particulièrement utiles, et plus souples que le dispositif adopté au Sénat, lequel limitait la redevance à 10 % des recettes générées par cette exploitation commerciale.

L'Assemblée nationale a ensuite adopté des modifications rédactionnelles à l'article 7 *bis* B, qui permet aux collectivités territoriales d'apporter leur garantie aux emprunts contractés par les clubs. Elle a aussi apporté des modifications rédactionnelles à l'article 8, qui ouvre la possibilité pour les fédérations de salarier les arbitres et les juges professionnels.

Les modifications introduites à l'article 9, qui crée une Conférence permanente sur le sport féminin, sont également de nature rédactionnelle, à l'exception de celles qui ont pour effet de supprimer la notion d'observatoire, remplacée par la mission, confiée à la conférence, de mieux faire connaître les pratiques sportives féminines.

Enfin, l'Assemblée nationale a modifié l'article 12 relatif à un accord professionnel pour lutter contre la diffusion sans droits de contenus sportifs sur Internet. Elle a rendu l'accord facultatif, mais la démarche vertueuse est préservée, ce qui était l'essentiel dans le cadre d'une démarche de « droit souple ».

Douze articles additionnels ont été ajoutés, illustrant ainsi l'intérêt que nos collègues députés ont porté à ce texte lors de son examen. Ces articles sont d'importance inégale, même si la plupart constituent des apports importants.

Si l'article 1^{er} *quater* nouveau se contente ainsi de prévoir des modifications de coordination, le nouvel article 1^{er} *quinquies* ouvre la possibilité, pour les ligues, de se constituer partie civile pour assurer la sécurité de leurs manifestations sportives.

L'article 2 *bis* nouveau encadre le pouvoir réglementaire de l'Autorité de régulation des jeux en Ligne (ARJEL) et lui confie un pouvoir de police administrative.

L'article 3 *bis* A nouveau prévoit la remise d'un rapport avant le 31 décembre 2017 sur la création d'un délit de fraude mécanique et technologique dans le sport et sur l'élargissement des compétences de l'AFLD.

L'article 5 *bis* nouveau édicte une interdiction de détenir une licence d'agent sportif en cas de condamnation pour fraude fiscale.

L'Assemblée nationale a par ailleurs prévu, à l'article 6 *ter* nouveau, un rapport sur l'opportunité pour les centres de formation des clubs de bénéficier du régime de financement des centres de formation des apprentis. Nous en avons également débattu.

Elle a précisé, dans l'article 9 *ter* nouveau, l'article L. 122-7 du code du sport, afin de ne pas empêcher une personne privée de posséder à la fois un club masculin et un club féminin dans une même discipline.

Elle a aussi prévu, à l'article 11 *bis* nouveau, une dérogation à l'application de l'article L. 212-1 du code du sport, lequel fixe les qualifications nécessaires pour enseigner des pratiques sportives.

L'article 13 nouveau établit l'obligation pour les fédérations de souscrire des garanties pour assurer les sportifs de haut niveau.

L'article 13 *bis* nouveau précise, quant à lui, le rôle des fédérations concernant les modalités d'accès au haut niveau définies par l'article L. 131-15 du code du sport.

L'article 14 nouveau prévoit que les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) devront favoriser la pratique sportive de haut niveau.

Enfin, l'article 15 nouveau prévoit que l'article 3, qui établit une interdiction de parier dans sa discipline, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

La suppression de l'article 7 *bis* A par l'Assemblée nationale constitue le point de désaccord le plus important entre les deux assemblées à ce stade de la navette. Ce désaccord n'oppose pas majorité et opposition, mais transcende les clivages pour distinguer ceux qui considèrent que les collectivités territoriales, au nom du principe de libre administration, doivent pouvoir financer les infrastructures des clubs qui en restent propriétaires et ceux qui estiment que cette pratique crée un conflit d'intérêts qui n'est pas favorable à l'émancipation du sport professionnel.

En proposant de plafonner le montant des subventions dans les stades et les salles de sport utilisés par les clubs professionnels, les signataires de l'amendement déposé au Sénat, nos collègues Michel Savin et Claude Kern, avaient trouvé un dispositif équilibré permettant d'amorcer la transition vers un nouveau modèle économique du sport professionnel.

Toutefois, pour aboutir, il aurait fallu également permettre aux collectivités territoriales d'aider des clubs professionnels à devenir propriétaires de leurs infrastructures, ce qui n'a pas été possible, compte tenu, notamment, de la position du ministère des finances sur ce sujet.

La suppression de l'article 7 *bis* A ne constitue donc pas, à proprement parler, une surprise. Au moins votre rapporteur se félicite-t-il que la prise de conscience ait progressé sur la nécessité de faire évoluer le modèle économique du sport professionnel.

Hormis cet article 7 *bis* A, aucune disposition essentielle n'a été supprimée par l'Assemblée nationale et je rappelle qu'aucun des ajouts n'est de nature à nous poser de difficultés. C'est donc très naturellement que je vous propose d'adopter cette proposition de loi sans modification.

J'observe que si le Sénat en fait de même, la semaine prochaine en séance publique, notre assemblée aura démontré une nouvelle fois son expertise dans le domaine du sport.

M. Michel Savin. – Cette proposition de loi ne révolutionnera pas le fonctionnement du sport professionnel, mais elle constitue un premier pas sur certains points, défendus par tous les groupes, tels que l'éthique sportive, l'amélioration de la compétitivité des clubs, avec le contrat commercial, la reconnaissance du droit d'usage du numéro d'affiliation, la lutte contre le *streaming* illégal et la garantie d'emprunt par les collectivités locales, très attendue par certains clubs professionnels.

Nous avons adopté des amendements, dont certains ont été supprimés par l'Assemblée nationale. Nous voulions, en particulier, aller plus loin en matière de financement, avec l'élargissement de la taxe Buffet aux compétitions étrangères diffusées en France. Il reste donc à rééquilibrer la solidarité entre sport professionnel et sport amateur. Nous souhaitons également renforcer la sécurité juridique et les interventions des agents sportifs français, et garantir un meilleur contrôle des flux ainsi qu'une plus grande transparence des opérations.

Nous avons ouvert le débat sur l'encadrement de la participation des collectivités territoriales au financement des infrastructures utilisées par les clubs professionnels. L'établissement d'une réglementation dans ce domaine nous semblait nécessaire pour éviter les dérives déjà constatées. Les clubs devraient ainsi être encouragés à devenir propriétaires de leurs infrastructures.

Cette proposition de loi répond donc partiellement aux attentes du monde du sport. Je remercie le rapporteur de la qualité des débats. Nous voterons ce texte, en sachant que nous devons aller plus loin, car le milieu sportif est en pleine mutation.

M. Jean-Jacques Lozach. – Le texte qui revient de l'Assemblée nationale est cohérent avec le nôtre. Les dimensions de transparence, de régulation et d'intégrité sont présentes. Sur des points importants, l'Assemblée nationale a même durci notre texte, notamment en matière d'accès au métier d'éducateur sportif ou d'agent sportif. Aujourd'hui, le *mercato*, c'est-à-dire le marché des transferts d'hiver dans le football professionnel, atteint un niveau financier inédit.

Le Gouvernement a changé d'avis sur l'ARJEL, c'est important pour la lutte contre la corruption sportive. Il convient de consolider le rôle et les moyens d'action de cette autorité, malgré les pressions de Bercy. L'Assemblée nationale a fait une partie du chemin, il faudra aller plus loin.

Il en va de même en ce qui concerne la formation. Les centres de formation des clubs professionnels doivent être consolidés, avec l'attribution du label de centre de formation d'apprentis, ou CFA, et donc du bénéfice de la taxe d'apprentissage. Il faut les conforter, pour éviter que les présidents de clubs ne parviennent à se décharger de leur mission citoyenne et sociale.

L'article 7 *bis* A a été supprimé. Nous le regrettons, mais nous sommes attachés à un vote conforme, nous voterons donc contre les amendements proposés.

Mme Mireille Jouve. – Je salue le travail effectué par le groupe de travail. Cette proposition de loi ne règle pas tous les problèmes, mais elle contient des avancées pour la promotion d'un sport éthique, le renforcement de la déontologie, la préservation des valeurs du sport professionnel ou amateur. Elle doit être votée conforme, même si les amendements du groupe CRC sont intéressants, car ses dispositions sont très attendues par les professionnels du sport. Le RDSE votera donc ce texte.

M. Claude Kern. – Je félicite à mon tour le rapporteur. Nous avons pris note des changements positifs apportés par l'Assemblée nationale, qui viennent d'être rappelés.

Je regrette toutefois la suppression de l'article 7 *bis* A, nous devons y revenir dans un autre cadre.

Les modifications introduites à l'article 12, qui rendent facultatifs les accords, me conduisent toutefois à douter de l'efficacité de la lutte contre le *streaming* illégal telle que nous l'avons envisagée.

Nous savons que cette proposition de loi est attendue, nous la voterons donc conforme.

Mme Corinne Bouchoux. – Nous félicitons également le rapporteur et nous félicitons de l'état d'esprit général de ce texte. Nous avons le privilège d'être minoritaires, nous voterons donc les amendements présentés par le groupe CRC à l'issue d'un travail important, en sachant que cela restera sans conséquence sur un texte que nous souhaitons voir adopté conforme.

Nous sommes réservés sur la restriction des conditions d'accès au métier d'éducateur sportif. Il faut des éducateurs vertueux et en bonne forme, mais l'accent mis sur la consommation de produits issus des plantes nous semble exagéré, en comparaison, par exemple, à la question du viol et des agressions sexuelles dont nous avons débattu jeudi matin. On ne vérifie pas le casier judiciaire des animateurs de temps d'activité périscolaire (TAP), parmi lesquels pourraient se trouver des prédateurs. Je ne suis pas favorable à la dépénalisation du cannabis, mais cela me semble moins grave. Nous-mêmes ne sommes pas soumis à un alcootest avant d'aller en séance ! Cet excès de zèle ne me semble pas bienvenu.

Mme Christine Prunaud. – Dans l'ensemble, le CRC soutient ce texte, mais il nous est difficile de le voter conforme. Nous partageons le sentiment d'une disproportion concernant l'utilisation de stupéfiants au regard d'autres crimes, d'autant plus que nous sommes favorables à la dépénalisation de l'usage de drogues douces.

Un autre point de discorde concerne la défiscalisation d'une partie de la rémunération des sportifs, que l'éthique nous interdit décidément de soutenir. De même, nous sommes inquiets quant aux risques encourus par les collectivités territoriales en cas de défection des clubs face aux garanties d'emprunt accordées pour la construction d'enceintes sportives.

Mme Samia Ghali. – Il me semble légitime d'interdire l'usage de substances illicites dans le domaine du sport ! Je déplore que ce ne soit pas une condition dans d'autres domaines, mais ce n'est pas une raison pour renoncer à l'exiger dans le domaine sportif. À mon sens, cela vaut également pour les animateurs de TAP, et pour toutes les professions qui travaillent avec des personnes fragiles et doivent donc prêter une attention particulière à leur comportement.

M. Dominique Bailly. – Ce travail était collectif, nous l'avons mené ensemble. Pour que ce texte vive, il faut un vote conforme. Les trois amendements déposés ont leur intérêt, mais cet outil législatif ne nous permet pas d'en appréhender les différentes dimensions. Je vous propose de les retirer ; à défaut, je vous proposerai de les rejeter. Nous vous demandons un vote conforme, pour développer le sport professionnel, mais aussi pour défendre l'éthique.

EXAMEN DES ARTICLES**Article 1^{er} quater (nouveau)**

L'amendement n° COM-1 n'est pas adopté.

Article 5 bis (nouveau)

L'amendement n° COM-3 n'est pas adopté.

Article 13 (nouveau)

L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2017-2019 - Audition de M. Bruno Foucher, président de l'Institut français

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis ravie d'accueillir M. Bruno Foucher, président de l'Institut français, qui vient nous présenter le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de cet organisme pour la période 2017-2019 sur lequel la commission se prononcera la semaine prochaine. Je rappelle que je représente le Sénat au conseil d'orientation stratégique de l'Institut.

M. Bruno Foucher, président de l'Institut français. – Je voudrais d'abord, rappeler l'engagement des équipes de l'Institut français afin de permettre à la France de rayonner sur les deux hémisphères, au travers de notre réseau composé de quelques 160 services d'action culturelle, de 97 instituts français et de 817 alliances françaises, mais également grâce aux collaborations que nous avons nouées avec de nombreux partenaires institutionnels français et étrangers, des institutions culturelles et des collectivités territoriales.

Le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2017-2019 fixe pour les trois années à venir les axes stratégiques que l'Institut français devra suivre.

Ce dernier a pour mission première de développer l'influence et l'attractivité de la France à travers sa culture et sa langue. À travers sa culture dans sa diversité créative, avec une inclination particulière pour les formes nouvelles et la volonté de rencontrer de nouveaux publics. À travers sa langue parce que le français est déjà une langue de demain et qu'il convient de veiller à ce qu'elle puisse non seulement être largement parlée, à la maison, au travail mais aussi sur internet, mais qu'elle le soit correctement, ce qui me semble être le grand défi à moyen terme, souligné par le Chef de l'État lors du dernier sommet de la Francophonie à Madagascar. À travers la langue également parce que notre façon de concevoir, d'exprimer le monde, reste une référence et qu'à l'étranger, il est souvent attendu que nous exprimions notre point de vue dans notre langue sur les grands problèmes contemporains, philosophiques ou scientifiques. La Nuit des Idées qui s'est déroulée dans le monde entier, le 26 janvier dernier, dans quarante pays, a attiré 200 000 spectateurs et provoqué 500 000 connections et 7 millions de *tweets*. Elle illustre parfaitement cette approche ambitieuse que le contrat d'objectifs et de moyens nous assigne et que l'Institut français entend soutenir.

L'Institut français a pour mission seconde d'animer le dialogue et de favoriser les échanges avec les cultures étrangères en France, en Europe et dans le monde. Il ne s'agit pas d'amener le monde à penser comme nous. Il s'agit de mettre en relief les bénéfices que tire notre culture française du « frottement » avec l'étranger, une reconnaissance que le dialogue avec l'autre est une source d'inspiration tout autant qu'une découverte.

« Les saisons », et l'Institut français en a promu beaucoup, constituent un des vecteurs principaux de cette philosophie. Nous venons de clore la saison France-Corée le 15 décembre dernier avec près de 500 événements croisés qui ont attiré 5 millions de spectateurs sur une année. Nous avons lancé le 16 décembre à Bogota l'année France Colombie par une fête des lumières organisée par la Ville de Lyon qui a réuni, selon la municipalité de Bogota, 900 000 personnes en huit jours. En 2017, la France sera l'invitée d'honneur de la foire de Francfort, la plus grande foire mondiale du livre. Ce choix résulte du constat fait par nos autorités que les jeunes générations en Allemagne et en France se connaissent moins et échangent moins que les générations précédentes. Pour faire se rapprocher cette jeunesse franco-allemande, il a paru utile d'utiliser le vecteur du livre et de l'édition. En favorisant les contacts entre éditeurs allemands et français, nous escomptons créer de nouveaux ponts entre nos deux pays à un moment où la dynamique du couple franco-allemand, sur fond de *bretxit* britannique et d'incertitudes américaines, revêt une importance particulière. J'ajoute sur ce point que le futur pavillon français sera ouvert aux éditeurs du Sud et que notre présence en Allemagne lors de la foire de Francfort comprendra une forte dimension francophone. Les « résidences » que l'Institut français cherche à mettre en valeur et qui connaissent un grand succès auprès des artistes, en sont un autre exemple.

L'une des particularités des programmes de l'Institut français, soulignée par le contrat d'objectifs et de moyens, est de faire bénéficier de notre expertise les pays du Sud, l'Afrique et les Caraïbes en particulier, en développant *in situ* des événements structurants pour les jeunes créateurs qui les mettent en rapport avec des réseaux professionnels. C'est le cas pour la danse à Ouagadougou dont c'était la dixième édition en novembre dernier : 43 compagnies se sont présentées en provenance de 13 pays africains différents et 15 contrats ont été signés. Ce sera le cas pour la photographie à Bamako avec la biennale que nous sommes en train d'organiser au Mali, ou pour le cinéma au Burkina Faso et à Madagascar. C'est le cas également pour nos programmes « Cinémas du Monde » ou « la Fabrique des Cinémas du Monde » à Cannes : 70 % de nos lauréats étrangers trouvent à Cannes un partenaire pour poursuivre leur aventure. Ces réunions professionnelles profitent également à nos artistes, dans toutes les disciplines, et c'est par ce vecteur que nous réussissons à promouvoir nos créateurs, sur les scènes internationales ou dans les lieux prescripteurs.

Dans le cadre de ce dialogue permanent avec les autres cultures, nous identifions et animons des réseaux d'influence intergénérationnels qui constitueront nos relais de demain dans des pays en mutation importants pour notre diplomatie, notamment au Moyen-Orient. Nous avons ainsi développé trois programmes de mobilité : « Safir Lab » avec les pays arabes qui connaît un très grand succès, « Culture Lab » qui couvre le monde entier et bientôt « Afrique Lab » que nous réalisons avec l'Allemagne en vue d'identifier les futurs entrepreneurs de demain et qui se déroulera au Cameroun, au Ghana, en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Nigéria, ainsi qu'à Berlin et à Paris. La réaffirmation de cet objectif dans le COM est donc de ce point de vue très pertinent.

L'Institut français continuera bien évidemment – c'est le troisième objectif qui lui est demandé de satisfaire – d'appuyer le réseau par des actions de formation touchant toutes les catégories de personnels et de mettre à sa disposition les outils numériques.

Par rapport au contrat d'objectifs et de moyens précédent, celui qui vous est soumis comporte deux changements.

Le premier concerne une recherche plus systématique de la transversalité. Il s'agit, à l'ère du numérique, de tenir compte d'une tendance profonde de la création vers plus d'interdisciplinarité, qui caractérise les nouvelles tendances contemporaines. Le second point concerne la « géographisation » des actions de l'Institut français. Le contrat d'objectifs et de moyens fixe dans ses annexes une cartographie de ses priorités. Trois catégories sont ainsi déterminées.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – C'est un plaisir, monsieur le président, de travailler sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut Français. Je suis cependant perplexe. L'Institut français d'aujourd'hui ne ressemble pas à celui souhaité par les deux commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat et mis en place en 2010 sous la direction du ministre des affaires étrangères, Bernard Kouchner. Il ne serait pas inutile de s'interroger sur l'évolution de son organisation et de ses moyens, mais je suis davantage préoccupé par l'évolution des crédits qui lui sont accordés. Les crédits budgétaires alloués à l'Institut français au titre du programme 185 sont en baisse continue : 28,7 millions d'euros, soit – 3 % en 2017. Depuis 2011, les crédits d'intervention de l'Institut français ont diminué de 34 %. Le fait que l'Institut français s'implante dans différents pays sans les moyens pour agir m'inquiète. Que va devenir l'image de la culture française ?

Si ce mouvement se poursuit, comment allez-vous atteindre les objectifs que vous venez de nous présenter ? L'universalité des domaines d'intervention de l'Institut français ne risque-t-elle pas d'être remise en cause et, à force d'« écrémer » les actions, ne risque-t-on pas de parvenir à une forme de « saupoudrage », préjudiciable à la lisibilité de l'action de l'Institut français ?

Le projet de COM doit répondre à la contrainte budgétaire : il y est question de mutualisation des moyens, de nouvelles synergies, d'innovation, de thèmes et pays prioritaires, d'optimisation des partenariats, de diversification des ressources, etc. Cette rationalisation est un objectif poursuivi depuis déjà plusieurs années, afin de répondre à la diminution des crédits budgétaires. Disposez-vous encore de beaucoup de marges de manœuvre en ce sens ? Ce COM a-t-il réellement d'autres ambitions que de gérer la pénurie de ressources ?

Nous souhaitons tous que l'Institut français ait les moyens de son action mais nous sommes arrivés « à l'os ». Je redoute que, dans les prochaines années, on exige de vous encore plus d'efforts, au risque d'aboutir à une caricature de l'Institut français, ce que nous ne voudrions pas.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez raison, monsieur Legendre, d'appuyer sur ce point délicat. Nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer lors de la réunion du Conseil d'orientation stratégique de l'Institut français, au mois de décembre dernier, au quai d'Orsay.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. – Monsieur le président, vous avez décrit une vitrine splendide et votre capacité à mobiliser des milliers voire des millions de personnes autour de projets portés par l'Institut. Mais, malheureusement, l'intérieur du magasin ne reflète pas la splendeur déployée.

Vous agissez beaucoup avec peu et vos moyens s'amointrissent, non seulement sur le plan financier, mais également au niveau des effectifs. À l'occasion de certaines de mes visites dans les instituts français, j'ai pu constater une tension au niveau des personnels détachés dont les effectifs sont touchés par les coupes budgétaires.

Vous avez fait référence à l'instauration récente de la tutelle conjointe du ministère des affaires étrangères et du développement international et du ministère de la culture et de la communication, ce dernier contribuant au fonctionnement de l'Institut français de manière symbolique : 1,4 million d'euros en 2017. Le ministère de l'éducation nationale, associé à la définition de la politique de promotion de la langue française à l'étranger, devrait pouvoir également soutenir le réseau culturel. Quelle est la nature des liens entre l'Institut français et ces deux derniers ministères ? Ne devraient-ils pas contribuer davantage à son budget ?

Le projet de COM insiste beaucoup sur la nécessité de promouvoir auprès du public une image innovante et de soutenir de nouvelles formes créatives contemporaines. Ces objectifs sont louables et doivent être encouragés pour que la France conserve son image de pays d'avant-garde dans le domaine culturel. Vous concentrez votre activité sur le domaine artistique. Ne faudrait-il pas aussi vous donner pour objectif d'essayer d'atteindre de plus larges publics dans des domaines tels que la cuisine, la mode, la promotion du patrimoine touristique et qui participent aussi au rayonnement de la France à l'étranger ?

Les médias audiovisuels francophones vous soutiennent dans toutes vos actions. Quels sont les réalisations et les projets de l'Institut français en coopération avec ces médias ? N'y-a-t-il pas là un potentiel important pour démultiplier l'impact de certains événements ?

De même, quelles sont les réalisations et les projets de l'Institut français dans le domaine du numérique, qui constitue un enjeu stratégique pour l'avenir, tant pour la diffusion de la culture que de la langue françaises ?

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Que change concrètement l'inscription dans la loi relative à la création, à l'architecture et au patrimoine d'une cotutelle de l'Institut français entre le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère de la culture et de la communication ?

Ce projet de contrat d'objectifs et de moyens fixe des « objectifs » ambitieux à l'Institut français mais me semble très déséquilibré côté « moyens » : seul le ministère des affaires étrangères et du développement international s'engage à hauteur de 28,7 M€ pour 2017, le ministère de la culture et de la communication ne s'engageant sur aucun montant. Le simple maintien de cette subvention pour charges de service public sur la durée du contrat vous semble-t-il suffisant pour assurer l'atteinte par l'Institut français des objectifs qui lui sont fixés ?

Le projet de COM prévoit que l'Institut français doit « promouvoir le français comme langue de culture et de valeurs ». Qu'entendez-vous par là ? Ne risque-t-on pas, en rabâchant sans cesse que le français est porteur, par lui-même, de « valeurs », de minorer la culture et les valeurs des autres ?

Comment le ministère de l'éducation nationale et l'Agence française de développement (AFD) sont-ils associés à la définition de la politique de promotion de la langue française à l'étranger de l'Institut français ?

Quels sont les outils de « remontée d'informations en provenance du réseau culturel français » dont dispose aujourd'hui l'Institut français ?

Mme Claudine Lepage. – Je partage les préoccupations exprimées par mes collègues sur les coupes budgétaires. Pour avoir également la chance de visiter régulièrement les instituts français à l'étranger, je peux témoigner de la variété de leur activité avec des moyens financiers et humains réduits.

Les partenariats résultent de la baisse du budget même s'ils permettent plus de transversalité dans les interventions de l'Institut français.

Auriez-vous quelques exemples pour illustrer la géographisation ? Quels sont les pays prioritaires du deuxième cercle et du troisième cercle ?

Monsieur le président, vous avez rappelé que : « la pensée se fait par la bouche ». Or, lors des auditions du groupe de travail sur la francophonie, Louis Duvernois et moi-même avons été interloqués par un anthropologue qui affirmait que la langue n'était pas porteuse de valeurs. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. Bruno Foucher. – Vos questions convergent vers un problème de fond : l'adéquation entre nos missions et les moyens dont nous disposons pour y répondre. Nous avons la volonté d'agir. Je reviens d'Algérie. J'ai croisé, à Alger et à Oran, des équipes très motivées et heureuses dans leur action. Les personnels déploient beaucoup d'imagination et de créativité pour remplir leur mission. Il est vrai que l'opérateur que je représente est multistandard et couvre l'ensemble des champs de la création.

Si le budget diminue encore, je serai amené à sacrifier des secteurs qui font la réputation de la France, comme le cinéma. Le programme de coopération de l'Institut français avec les réalisateurs francophones est important, avec la Fabrique des cinémas du monde que nous cofinçons avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), la révélation de jeunes talents, le visionnage dans nos salles des films qui sortent des écoles de cinéma, la projection en marge des festivals de films peu courus, comme ceux de Leos Carax, d'Abdellatif Kechiche, dont nous avons acheté tous les films jusqu'à la sortie d'Adèle dont les droits étaient trop élevés pour nous, ou de François Ozon au moment où il sortait de la Fémis. Nous avons contribué à faire décoller leur carrière internationale.

Il faudra choisir. Nous ne pourrions pas diminuer de 8 % chacun de nos programmes. Dans certains domaines, la participation de l'Institut français devient à un tel point minime que nous n'avons parfois plus voix au chapitre. Nous serons amenés à sacrifier un département comme, par exemple, laisser le cinéma au CNC, qui lui n'a pas vocation à travailler avec les pays du Sud. Douze films que nous avons cofinancés ont été sélectionnés pour le Festival de Cannes l'an dernier pour figurer dans la vitrine internationale du cinéma. Mais l'année prochaine nous ne pourrions pas assurer « l'universalité », mot que vous avez employé, monsieur Legendre. Nous aurons à faire face à une baisse qui entraînera une rupture de contrats avec ceux qui nous soutiennent. Nous ne pourrions pas remplir l'ensemble des missions qui sont les nôtres.

Nous cherchons des moyens de financement. À mon arrivée à l'Institut français, il m'a été conseillé de me tourner vers le mécénat. Mais ce dernier a ses limites : environ 200 entreprises ont une activité de mécénat ; elles sont démarchées par l'ensemble des établissements culturels et ne peuvent répondre à toutes les demandes. Nous avons recours au

mécénat pour financer nos « saisons », marque de fabrique de l'Institut, mais pas pour des activités qui changent d'une année sur l'autre. La fondation Bettencourt-Schueller, par exemple, nous aide beaucoup pour le financement de la villa Kujoyama au Japon. Les postes implantés à l'étranger trouvent sur place des relais de mécénat local mais, globalement, ce n'est pas un outil sur lequel il faut compter. De plus, l'esprit du mécénat en France est très différent de celui d'outre-Manche.

J'avais placé beaucoup d'espoir dans les collectivités territoriales. Mais pour élargir le périmètre des acteurs avec lesquels nous aimerions travailler, nous devons amener de part et d'autre un apport à hauteur de 50/50. Or je n'en ai plus les moyens. 450 projets internationaux avec les collectivités territoriales étaient prévus. C'est un programme trop ambitieux. J'ai entamé une tournée des grands élus pour revisiter avec eux une stratégie qui corresponde à notre ADN d'influence, et ne pas disperser notre aide : les maires de Lyon, de Bordeaux, de Nantes et les nouveaux élus des nouvelles grandes régions. Nous ne devons pas nous disperser mais nous concentrer à l'avenir sur des axes prioritaires.

M. Jean-Louis Carrère. – Et les présidents de conseils régionaux ?

M. Bruno Foucher – J'ai consulté les présidents des régions Pays de Loire, Hauts-de-France, et je vais rendre visite à ceux des régions Normandie ou Occitanie, mais mes moyens limités ne sont pas attractifs. Les collectivités territoriales restent malgré tout un vecteur de développement.

Au niveau des financements européens, nous avons créé une cellule pour travailler sur les programmes ouverts par la Commission européenne. Nous en avons obtenu plusieurs ces dix dernières années dans le domaine du cinéma. Nous sommes pays-pilote d'un groupe de douze pays au sein de CINED Productions, programme de coopération européenne de création, d'éducation au cinéma et de formation aux nouveaux publics. Nous avons formé 700 professionnels en 2016, le nombre des spectateurs a atteint 6 000 et les chiffres devraient être multipliés par cinq cette année.

La subvention apportée par le ministère de la culture et de la communication est dix-huit fois moins importante que celle du ministère des affaires étrangères. J'ai entrepris des démarches auprès du cabinet de la ministre de la culture pour lui rappeler la tutelle à laquelle était tenu son ministère, pas seulement pour financer des programmes qui les intéressent, mais également pour partager les coûts de structure. Il m'a été répondu de manière sibylline que le ministère des affaires étrangères resterait la tutelle principale de l'Institut français.

M. Bruno Foucher – Tous les ministères ont leurs contraintes budgétaires et des entités avec lesquelles nous travaillons sur des programmes internationaux qui recoupent les nôtres. Un effort de synergie s'impose.

L'Institut ne reçoit aucune subvention du ministère de l'éducation nationale. Des actions de synergie sont menées, notamment dans le cadre des missions confiées à l'AFD dans le domaine de l'apprentissage du français depuis 2004. À Madagascar, le Président de la République a rappelé que 100 000 professeurs avaient été formés en Afrique et a souhaité la formation de 180 000 supplémentaires avec des moyens mis à disposition pour ce faire.

Le programme de l'Institut français est en soi plutôt réduit, avec des cours de français et des plateformes qui fournissent du matériel pédagogique pour l'ensemble des apprenants. Nous travaillons dans ce domaine d'une manière satisfaisante avec une entité sous

la tutelle du ministère de l'éducation nationale, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), installé à Sèvres, auquel l'Institut apporte sa coopération.

Le CIEP a l'avantage d'être quasiment auto financé par les produits qu'il offre à l'étranger. Il dispose d'une subvention en baisse, avec un budget d'environ 20 millions d'euros. Il est parfaitement adapté au cœur de cible visant à travailler sur les systèmes d'éducation nationaux. Il est complémentaire des Alliances françaises et de l'Institut français. Nous avons quelques 360 000 apprenants dans nos centres, mais l'avenir du français se jouera dans les systèmes nationaux.

L'attractivité n'est pas notre objectif premier, même si l'on en tient compte dans le cadre des saisons croisées où l'on couvre tous les domaines, de la gastronomie à l'ingénierie. Des opérateurs spécifiques travaillent avec ce genre d'outils. L'édition est un acteur avec lequel nous travaillons au quotidien. Nous plaçons des droits d'auteur et des cessions de droit à l'étranger, environ un millier par an. Nous formons également des traducteurs, notamment en associant nouveaux et anciens traducteurs. Chaque année nous travaillons avec une langue différente, l'arabe l'année dernière, l'espagnol cette année. De la même façon, Francfort a été choisie parce qu'il existait un vide dans les relations entre les éditeurs français et allemands. Et la conséquence était que les jeunes Allemands étaient moins intéressés par la France, et inversement. Nous avons essayé de renverser cette tendance en étant l'invité d'honneur de la foire de Francfort. C'est une opération coûteuse mais indispensable.

Je n'ai pas d'opinion sur les valeurs que porte notre langue. Je pense qu'elle en porte, au regard des débats que nous organisons en français. « La nuit des idées » a été portée principalement en français, mais pas exclusivement. Je conteste cette notion américaine de « *soft power* », concept sociologique qui exprime l'épuisement du « *hard power* ». La France n'est pas une hyper puissance. Nous ne cherchons pas à convaincre le monde d'épouser nos idées. Notre but n'est pas d'amener l'autre à penser comme nous. Selon moi, seul le dialogue est pédagogique et porteur d'avenir et de paix dans un monde commun. « La nuit des idées » s'est déroulée autour de thèmes multiples et rassembleurs, souvent, mais pas exclusivement, en français. Notre langue n'est pas la seule à porter des thèmes d'universalité. On est dans le domaine de l'échange. Cette transmission de valeurs se situe également à travers la traduction d'ouvrages, notamment avec la Chine et la Corée qui achètent beaucoup de droits.

Quant aux remontées des informations du réseau, nous sommes assez éloignés de notre projet initial. Un des efforts à réaliser vise à ce que cette géographisation colle au réseau. Ce n'est pas parce qu'un pays ne fait pas partie du périmètre prioritaire que nous nous désintéressons de cette zone. Il y aura une itération permanente entre la stratégie que nous élaborons à Paris et le réseau sur le terrain.

En réponse à Mme Lepage, parmi les pays prioritaires, nous avons choisis les pays prescripteurs, où la scène est connue et dispose d'un rayonnement important comme l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou encore l'Amérique du Nord. Nous nous sommes également concentrés sur les pays émergents et néo-émergents ainsi que sur les pays qui nous sont proches géographiquement, notamment au sud de la Méditerranée et les pays francophones d'Afrique. Pour ces derniers, on s'intéresse également à leurs créateurs, par exception et par tradition afin de les promouvoir sur les scènes internationales. Partout ailleurs, on ne s'intéresse qu'à nos créateurs.

M. Jacques Legendre. – J’ai plusieurs questions complémentaires. Tout d’abord, quelles sont les actions menées aujourd’hui sur les territoires où la France est intervenue militairement, afin de contribuer, avec d’autres acteurs, à la reconstruction post-conflits ? Je pense, en particulier à la République de Centrafrique qui ne figure pas parmi les pays prioritaires.

Conakry va être Capitale mondiale du livre 2017. Votre participation y est-elle envisagée ?

Enfin, est-il envisagé de développer notre présence culturelle en Iran ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Le constat est partagé sur le manque de moyens et les rapporteurs en font un portrait presque plus cruel que vous qui en êtes la victime ! J’ai pu constater que la fermeture d’un poste décisif pour la francophonie, à Hué, au Vietnam, qui était un creuset pour toute cette zone du monde, était vraiment dommageable.

Dans votre mission de favoriser les échanges culturels, j’espère que le label « Institut français » arrive à convaincre les consuls d’accorder plus facilement des visas car je constate d’importantes difficultés dans la circulation des artistes. La présentation des artistes étrangers est sabotée par notre représentation à l’international.

Enfin, je salue l’évolution rédactionnelle du COM par rapport aux collectivités qu’il reconnaît enfin comme des partenaires à part entière.

Vous avez des convoitises sur l’AFD qui est riche et mon message est le suivant : il est bon de mettre la culture au cœur du développement, mais il convient qu’elle soit adossée à des textes qui portent du sens. L’AFD ne doit pas être un simple guichet.

Mme Vivette Lopez. – Je vous remercie pour votre énergie à faire rayonner la culture française et les valeurs de la France. Si nous n’avons plus de parole pour éclairer notre histoire, notre culture va se dissoudre.

J’ai bien noté que le pavillon français à la foire de Francfort allait prendre une grande place malgré le coût de cette opération, importante pour renforcer nos relations avec l’Allemagne.

A l’heure du Brexit, que pensez-vous du slogan adopté par Paris, ville candidate à l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ? Un slogan en français n’aurait-il pas été plus approprié que « *Made for sharing* » ?

M. Bruno Foucher. – L’Institut français entretient de très bonnes relations avec les médias francophones, qu’il s’agisse de France Medias Monde ou de TV5 Monde, qui consacrent une partie de leurs émissions à la diffusion des manifestations organisées par l’Institut.

La République centrafricaine est incluse dans la carte de nos priorités, mais le bâtiment de l’Alliance française a été détruit en raison des instabilités politico-militaires du pays. La relance de l’action culturelle de la France nécessite sa reconstruction, qui n’est cependant pas prévue dans un futur proche.

La Guinée a sollicité une aide financière de la part de l'Institut français afin d'organiser les manifestations liées à la sélection de Conakry comme Capitale mondiale du livre 2017.

Je suis personnellement très attaché au développement d'échanges culturels avec l'Iran, qui complèteraient la relance des relations économiques et politiques entre nos deux pays. Néanmoins, en dépit de mes sollicitations auprès de l'ambassade d'Iran en France, je dois admettre que le gouvernement iranien reste réticent à l'idée de mettre en valeur les artistes de son pays en raison des relations difficiles qu'il entretient quelquefois avec eux.

Je regrette, comme vous, la suppression de l'antenne de l'Institut français à Hué, alors même qu'il existe une véritable appétence des Vietnamiens pour la culture française. Je me réjouis néanmoins de la prochaine ouverture d'un institut français dans le sud du pays, qui sera indépendant du gouvernement vietnamien et qui servira également de résidence pour des artistes.

Lorsque l'AFD s'intéresse à une problématique donnée, elle a tendance à recruter ses propres experts et à développer des solutions sans concertation avec les autres partenaires français, ce qui peut créer des tensions entre administrations. Néanmoins, je peux vous garantir que l'AFD n'a pas l'intention de développer des institutions concurrentes à l'Institut français pour traiter des questions culturelles et que nous collaborons de manière intelligente.

L'utilisation d'un slogan en anglais pour la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024 renvoie à la délicate question de la domination de la langue anglaise au sein du comité international olympique. En témoigne le fait que la plupart des dossiers de candidature sont rédigés en anglais. La France est cependant soucieuse de faire respecter la charte linguistique qui prévoit que le français constitue l'une des langues officielles de l'organisation. Ainsi, lors des Jeux olympiques de Tokyo de 2020, les publicités seront réalisées à la fois en japonais, en anglais et en français.

M. Jacques Legendre. – Le slogan de la ville de Paris, « made for sharing », reprend une publicité pour les biscuits *Cadbury* !

M. Louis Duvernois. – Un article du Figaro explique que ce slogan a servi pour faire la publicité des bonbons *Quality Street* !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, je tiens à vous remercier pour votre exposé. Nous donnerons notre avis sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français pour la période 2017-2019 la semaine prochaine. Je rappelle à l'ensemble des membres de la commission que nous organisons mardi prochain un colloque sur l'éducation et la culture, élément central du partenariat stratégique entre la France et le Maroc, en collaboration avec l'ambassade du Maroc en France.

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Table ronde sur l'état des infrastructures routières et autoroutières, autour de Mme Christine Bouchet, MM. André Broto, Pierre Calvin, Pierre Chasseray et Jean-Claude Luche

M. Hervé Maurey, président. – Le sujet des infrastructures est au cœur des compétences de notre commission. Nous nous sommes rarement réunis pour parler des infrastructures routières et autoroutières, hormis pour les avis budgétaires autour de nos rapporteurs Jean-Yves Roux et Louis Nègre. Le réseau routier français est particulièrement développé, avec plus d'un million de kilomètres de voirie. Le réseau autoroutier, essentiellement concédé, s'étend sur 11 500 kilomètres, le réseau national sur près de 10 000 kilomètres, en raison du transfert de nombreuses voies aux collectivités locales, et le réseau départemental sur 379 000 kilomètres. Or nous observons une tendance inquiétante à la dégradation du réseau routier et autoroutier. Nous souhaitons par ailleurs assurer le suivi du plan autoroutier de 2015 et évoquer le nouveau plan de relance conclu à la fin du mois de janvier dernier.

Jean-Yves Roux nous a alertés, lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2017, sur la dégradation du patrimoine routier et autoroutier. Alors que plus de 85% des chaussées étaient dans un état correct entre 2010 et 2012, ce chiffre est tombé à 83% en 2015, s'infléchissant à partir de 2013. Cela entraîne des ralentissements, des restrictions de circulation et des problèmes de sécurité. La réduction des crédits d'entretien de l'État en est l'une des premières causes, de même que l'abandon de l'écotaxe : la recette prévue de 1,2 milliard d'euros qui aurait dû être affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'Afitf, n'a été ni remplacée ni compensée. De plus, elle avait le mérite d'établir un lien entre l'utilisation de la voirie et la redevance, à l'instar du système autoroutier.

Les autoroutes se dégradent également. Si la proportion de celles en très bon état est stable autour de 65 %, la proportion de celles en bon état était de 31 % en 2011 avant de chuter à 18 % en 2013. Le réseau considéré comme plus ou moins dégradé est passé de 5 % à 16 %. Le concessionnaire est chargé de l'entretien et l'État de contrôler le concessionnaire. Selon la Cour des comptes en 2013, l'État doit renforcer ses contrôles.

Les départements, de leur côté, ont dû faire face à la réduction des dotations et aux contraintes budgétaires qui ont réduit leurs crédits.

Ces constats nous interrogent : même si la dégradation est encore faible, la tendance est là... Et quand la dégradation est avérée, entretenir le réseau est plus compliqué et plus coûteux ; l'exemple du ferroviaire doit nous inciter à être d'autant plus prudents et réactifs.

Les questions que nous souhaitons vous poser sont donc les suivantes. Comment expliquer cette dégradation ? Quelles actions pourraient y remédier rapidement ? L'Observatoire national de la route, créé en janvier 2016, a-t-il permis d'améliorer la situation ? Les recommandations de la Cour des comptes sur la qualité du patrimoine autoroutier sont-elles appliquées ? L'État prend-il davantage de mesures contraignantes envers les concessionnaires ? Comment a évolué le patrimoine routier géré par les départements ? Les travaux du plan de relance autoroutier, avec 3,3 milliards d'euros d'investissement en contrepartie de l'allongement de la durée des concessions, ont-ils démarré à temps ? Dans le cas contraire, les pénalités prévues ont-elles été appliquées ? L'engagement des sociétés d'autoroutes de réserver 55 % des travaux à des PME et ETI sera-t-il tenu ? L'État peut-il le vérifier ? L'objectif de créer 10 000 emplois est-il réaliste et mesurable ? Comment est mis en œuvre le protocole conclu entre l'État et les sociétés autoroutières ? Le Sénat, malgré mes multiples demandes auprès du Premier ministre, n'a jamais pu en obtenir une copie. Le nouveau plan de 800 millions d'euros, essentiellement financé par les collectivités locales, est censé créer 5 000 nouveaux emplois. Avec quatre fois moins d'argent que pour le plan précédent, réussir à créer deux fois moins d'emplois seulement est un ratio qui nous interpelle.

Nous accueillons Mme Christine Bouchet, directrice des infrastructures de transport au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, M. Jean-Claude Luche, sénateur de l'Aveyron, représentant l'Assemblée des départements de France, l'ADF, M. André Broto, conseiller du président de Vinci Autoroutes, représentant l'Association des sociétés françaises d'autoroutes, l'Asfa, M. Pierre Calvin, directeur prospective, commercial et marketing de Colas, représentant l'Union des syndicats de l'industrie routière française, l'Usirf, et membre de son bureau, et M. Pierre Chasseray, délégué général de l'association 40 Millions d'automobilistes.

Mme Christine Bouchet, directrice des infrastructures de transport au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. – Sur le réseau routier national, le Gouvernement a fait siennes, en 2013, les recommandations de la commission « Mobilité 21 », en donnant la priorité à l'entretien et à la modernisation des réseaux existants, pour faire face au vieillissement qui touche tous les réseaux, qu'ils soient routiers ou ferroviaires. Tout retard pris dans la maintenance ou le renouvellement des infrastructures existantes pose des problèmes de qualité du service, voire de sécurité. Les plans de rattrapage sont très lourds pour les finances publiques, et doivent être engagés dans la durée.

Le réseau national vieillit. Lors de l'audition budgétaire, nous vous avons fait part que l'indice qualité du réseau – dans ses différentes facettes : chaussées et ouvrages d'art – se dégradait continuellement depuis plusieurs années. Même s'il n'y a pas de problème de sécurité majeur, le risque d'atteinte au patrimoine est réel, avec pour conséquence de l'inconfort, des obligations de limitation des vitesses, de restrictions de circulation, comme nous avons pu en connaître à la fin de l'hiver 2014-2015, notamment dans l'Est de la France. Les exemples allemand et italien nous incitent à une grande vigilance.

Les crédits consacrés à la maintenance sont issus de deux sources : la loi de finances alimente le programme « Infrastructures et services de transport », tandis que le budget de l'Afitf est consacré à l'investissement et non à l'entretien courant. L'Afitf finance des opérations de régénération de plusieurs lignes pour l'exploitation du réseau routier national comme la mise en sécurité des tunnels. Les crédits du budget de l'État connaissent l'érosion liée aux contraintes globales des finances publiques. En 2010, la baisse significative des crédits a été partiellement compensée les années suivantes. Les programmes de l'Afitf

pour la mise en sécurité des tunnels ont mobilisé d'importants crédits en raison de leur caractère prioritaire ; cela représente autant en moins pour les chaussées ou les ouvrages d'art.

Le constat doit être nuancé : la maintenance des infrastructures est une priorité du Gouvernement. Un premier plan d'investissement sur le réseau routier national, mis en place par l'Afitf en 2015, a accordé 80 millions d'euros supplémentaires à de nouveaux chantiers. L'effort a été renouvelé en 2016, avec 120 millions d'euros pour la régénération du réseau national. Au total, 400 opérations de régénération ont été réalisées en 2015 et 2016. L'effort, triplé par rapport aux crédits de 2012, témoigne de la prise de conscience et de décisions concrètes pour l'amélioration du réseau. En 2017, le budget de l'Afitf prévoit de continuer les efforts pour la régénération du réseau. Il faudra les poursuivre, car deux années d'efforts ne suffiront pas à enrayer la dégradation du réseau et à lui faire retrouver le niveau souhaitable.

Outre ces efforts financiers, les services de l'État, au sein de la direction des infrastructures de transport, mais aussi des services opérationnels, ont réalisé des efforts d'optimisation des politiques, de productivité, d'optimisation des stratégies d'entretien, indispensables pour demander ensuite des financements. La création des directions interdépartementales des routes, les DIR, a été très porteuse. Nous avons développé des politiques et des analyses innovantes, notamment des approches par itinéraires pour avoir une vision précise et priorisée des besoins, et mieux anticiper et coordonner les travaux, ce qui nous permet de limiter au maximum la gêne pour les usagers.

Des marges de manœuvre peuvent être dégagées sur les techniques routières. Nous avons des attentes envers les entreprises. Des solutions techniques doivent être valorisées et développées, comme les techniques minces à moindre coût pour optimiser les dépenses d'entretien, les enrobés coulés à froid ou les enrobés tièdes, développés avec les entreprises dans une démarche de transition écologique. La création de partenariats entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises peut être un levier dans ce domaine.

L'Observatoire national de la route a été mis en place en début d'année grâce à l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité, ou l'IDRRIM, et au secrétariat d'État. Le réseau routier national a ouvert ses données, effectuant un important effort de transparence pour une connaissance précise de l'état du réseau, des dépenses section par section, utiles pour une meilleure gestion du patrimoine et la définition de politiques adaptées. Je reviendrai ultérieurement sur les enjeux de gestion du patrimoine autoroutier et des plans de relance.

M. Hervé Maurey, président. – En effet, si nous souhaitons des interventions liminaires brèves, nous voulons aussi recueillir des informations sur le contrôle par l'État des concessions, considéré comme défaillant par la Cour des comptes. Monsieur Luche, vous allez nous présenter le réseau départemental, réseau routier bien plus important que celui de l'État.

M. Jean-Claude Luche, sénateur de l'Aveyron, représentant l'Assemblée des départements de France, l'ADF. – Je suis très heureux d'intervenir devant vous au titre de l'ADF, même si j'ai démissionné de la présidence du conseil départemental de l'Aveyron depuis une semaine, pour éviter le cumul des mandats. Mais je connais très bien les routes de l'Aveyron, et le beau viaduc de Millau, construit par un concurrent de Vinci... Je parlerai donc surtout de ce territoire que je connais, même si les départements ont les mêmes préoccupations.

Les départements ont trois dilemmes : la réduction des dotations de l'État ; la nécessité de se substituer à l'État pour cofinancer des infrastructures routières appartenant à l'État ; la forte progression des dépenses de fonctionnement et notamment des dépenses sociales, limitant d'autant les marges de manœuvre pour les routes.

L'Aveyron compte 6 200 kilomètres de routes, pour un budget de 365 millions d'euros et 280 000 habitants. J'ai choisi de maintenir un niveau élevé d'investissements pour permettre plus d'activité et donc d'emploi. Nous avons le taux de chômage – de 7,5 % – le plus bas d'Occitanie, après la Lozère. Nous investissons en moyenne 245 euros par habitant.

La route nationale RN 88 aurait besoin d'être transformée en autoroute. J'ai contractualisé avec l'État et la région pour la cofinancer. L'État n'a plus les moyens d'investir ni d'entretenir les routes nationales, en mauvais état. J'ai donc investi 50 millions d'euros sur ce tronçon, mais cela vient en déduction des investissements pour mon propre patrimoine. Le désenclavement autoroutier est structurant pour le développement d'un département comme le nôtre afin de maintenir les populations, l'activité et l'emploi. Mais je dois aussi investir dans le très haut débit, dans un aéroport – 3 millions d'euros par an – et dans les autoroutes à la place de l'État.

Pour retrouver des marges de manœuvre financières, j'ai dû augmenter les impôts de 6,5 % l'année dernière. Ce n'est pas facile dans le contexte actuel, mais indispensable pour investir, créer des emplois et entretenir les routes départementales, qui sont en très bon état. Nous avons été contraints de rationaliser les coûts et de gérer différemment notre patrimoine. Désormais, un seul agent se déplace par véhicule, avec des outils informatiques adaptés. Nous n'avons pas renouvelé 60 agents des routes sur 300. Malgré notre capacité à investir, nous nous heurtons à la grosse machine de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, ou DREAL, qui est davantage un censeur qu'un partenaire, sans parler du Conseil national de protection de la nature, le CNPN, qui met au moins trois mois à rendre un avis. Pendant ce temps, les chantiers sont bloqués malgré le vote des crédits, même si nous avons contractualisé avec l'État et obtenu une maîtrise d'ouvrage déléguée. J'en ai parlé au directeur de cabinet de M. Vidalies : faute du déblocage des crédits de paiement, les entreprises ont arrêté le chantier.

Un million d'euros de travaux sur les routes aveyronnaises ne couvrent pas autant de voirie que la même somme en Picardie ou en Beauce : nous devons déneiger, établir des barrières de dégel... On ne peut pas avoir une règle unique s'appliquant partout – c'est une tentation française, et je pense à mes collègues travaillant sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement... Nous travaillons selon les conditions météorologiques, la pente et l'altitude, et non à partir de statistiques. Entretenir des routes n'est pas la même chose dans le Larzac, la vallée du Lot ou l'Aubrac... Les départements ont d'autant plus de difficultés à financer leur patrimoine qu'ils doivent financer également celui de l'État. Ils sont souvent plus vigilants sur l'état des routes, les affaissements, les ouvrages d'art... En Aveyron, nous avons 3 000 ponts, 1 000 kilomètres de murs de plus de trois mètres de haut. Lorsque le prix du fuel, donc du goudron, fluctue, la différence est incroyable sur les marchés. Récemment, nous avons pu lancer des appels d'offres à des prix normaux, mais si le prix du pétrole augmente de 20 %, cela aura des effets directs sur un chantier de 20 millions d'euros.

En moyenne à l'échelle nationale, 53 agents sont affectés par département à l'entretien de 1 000 kilomètres, contre 38 dans mon département. Nous avons du matériel adapté, et nous avons rationalisé notre organisation grâce aux outils informatiques, à la

réduction du nombre de centres d'exploitation et de la masse salariale, pour pouvoir investir. Nous sommes le département qui investit le plus par habitant.

M. Hervé Maurey, président. – Vous étiez un président de département pour lequel la route était encore une priorité, mais certains départements ont réalisé des économies à son détriment, depuis plusieurs années. À un moment donné, ils sont rattrapés par les événements – en témoigne l'exemple ferroviaire – d'autant que les dotations ont été réduites depuis. La qualité des routes peut être très mauvaise.

M. Rémy Pointereau. – Monsieur Luche, pouvez-vous nous indiquer quel est le coût par habitant, en fonctionnement et en investissement, d'un département à un autre ?

M. Jean-Claude Luche. – Je n'ai pas de chiffre exact, car la sauvegarde, la réfection des chaussées, est une dépense d'entretien, mais que nous essayons de faire passer en investissement pour récupérer la TVA. Nous investissons 240 euros par an par habitant, mais je n'ai pas le chiffre des frais de fonctionnement.

M. Hervé Maurey, président. – Il serait utile que l'ADF nous communique ces chiffres pour saisir les variations d'un département à l'autre.

M. André Broto, conseiller du président de Vinci Autoroutes, représentant de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes, l'Asfa. – Le patrimoine autoroutier couvre 11 500 kilomètres, dont 9 000 sont gérés par une quinzaine de concessionnaires autoroutiers. Sur 100 kilomètres de routes, on compte 300 hectares de chaussée, 110 ouvrages d'art, 300 ouvrages hydrauliques, 9 échangeurs équipés de gares de péage, 3 aires de services, 6 aires de repos, un centre d'exploitation et 700 hectares de patrimoine naturel à entretenir, sans compter le passage d'animaux sauvages. Les équipements évoluent vite, notamment les tunnels. Et la densité d'équipement s'accroît : chacun veut des panneaux à messages variables, du Wi-Fi sur les aires de repos et de service... On veut de plus en plus être connecté. Ainsi le tunnel entre Rueil et Versailles sur 10 kilomètres compte autant d'appareils d'appui que sur 800 ponts, autant de parements que sur 1 000 kilomètres d'autoroutes, et autant d'informations qui remontent que sur 1 000 kilomètres d'autoroute. Ces équipements vieillissent vite et doivent être remplacés.

Pour les autoroutes concédées, les politiques d'entretien sont guidées par les contrats prévoyant des indicateurs Image qualité du réseau autoroutier, IQOA pour les ouvrages d'art et IQRA pour l'état des chaussées que nous transmettons depuis longtemps aux services de la direction des infrastructures de transport et depuis un an à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, l'Arafer. Je ne sais pas d'où vient l'idée que l'état des chaussées se dégrade.

Nous avons des dizaines de millions de clients que nous interrogeons chaque année. Ainsi, 9 400 d'entre eux ont été interrogés l'année dernière sur 40 questions. Depuis 2006, ce baromètre de satisfaction est contractuel entre l'État et les sociétés autoroutières. Les 40 critères sont regroupés en 9 registres. La note d'état des autoroutes, de 8,3 en 2006, est passée à 8,5 en 2016. Le passage au péage, la sécurité sur les aires de repos, les infrastructures des aires, la sécurité routière, les conditions de circulation, la signalisation et l'information, ainsi que l'esthétique, s'améliorent. L'opinion de l'utilisateur est fondamentale, car nous assurons ce service pour lui. Nous suivons également l'avis des automobilistes étrangers. Des inspecteurs de l'Union européenne – du *European Road Assessment Programme* (EuroRAP)

– enquêtent aussi régulièrement. En 2010, ils ont vanté la qualité exceptionnelle du réseau concédé en France. Les notes sont bonnes et elles s’améliorent.

M. Hervé Maurey, président. – Permettez-moi de vous interrompre : des données objectives soulignent que la proportion du réseau plus ou moins dégradé, selon l’État, a augmenté de 5 à 16 %. Ne soyons pas dans le déni de réalité, et tenons compte du constat et de l’avis de la Cour des comptes souhaitant plus de contrôle de l’État sur les concessionnaires d’autoroutes.

M. Charles Revet. – Cela, c’est autre chose...

M. Hervé Maurey, président. – Évitions tout déni de réalité ou toute autosatisfaction ; c’est plutôt une pratique de certains politiques. Or vous êtes un chef d’entreprise.

Mme Christine Bouchet. – Je reviendrai ensuite sur les modalités de contrôle.

M. Hervé Maurey, président. – Les chiffres que j’ai communiqués sont ceux de l’État.

M. André Broto. – Nous disposons de deux atouts par rapport aux gestionnaires d’autoroutes non concédées : une ressource affectée pérenne et la présence d’un seul acteur sur toute la chaîne, de l’investissement à la maintenance, en passant par la conception, ce qui permet d’optimiser les arbitrages entre l’entretien immédiat et les grosses réparations – de même qu’on le ferait pour une habitation. Depuis un an, nous transmettons à l’Arafer toutes les données sur les ouvrages d’art et les chaussées, en plus de les transmettre à la direction des infrastructures de transport.

M. Pierre Calvin, directeur prospective, commercial et marketing de Colas, représentant de l’Union des syndicats de l’industrie routière française, l’Usirf. – Je vous remercie d’être venus si nombreux, prouvant l’importance du sujet. L’évolution démographique nous montre que la nécessité d’entretenir le réseau est croissante, notamment dans les zones rurales ayant de plus en plus besoin de se raccrocher à d’autres territoires. Près de 87 % du transport de voyageurs et 86 % du transport de marchandises se font par la route. On associe souvent routes et véhicules individuels, mais la route est le support des mobilités comme les transports scolaires, les services, les bus en ville... La route est ouverte sept jours sur sept, 24 heures sur 24, grâce aux équipes d’entretien du secteur public et privé. Cela fonctionne en général très bien.

La durée de vie des infrastructures est longue, mais aujourd’hui nous devons, en plus de l’entretien, anticiper sur de futurs besoins pour une route connectée, en relation avec les véhicules, ou la surveillance des tunnels... De plus en plus d’informations transiteront par la route.

Le *Consumer Electronic Show* de Las Vegas sur les nouvelles technologies a présenté de nombreuses innovations sur les infrastructures routières ; je n’ai pas vu de tapis volants... La route reste un axe structurant. Les pays émergents dépensent des centaines de millions de dollars pour en construire, de même que d’autres pays pour rattraper leur retard d’entretien, comme nous le faisons sur le réseau ferré actuellement.

Si nous n’entretenons pas les réseaux, aurons-nous les moyens de le faire plus tard ? Quand on n’a pas les moyens d’investir un euro pour l’entretien, il faudra, pour

atteindre le même résultat, en dépenser dix, dix ans plus tard. La dégradation évolue, et il y a un décalage dès qu'on dépasse un certain seuil.

Les crédits dévolus à l'entretien du réseau communal ont également baissé de plus de 20 % sur les trois dernières années. Réfléchissons aux moyens de le financer. Les chiffres d'affaires de nos entreprises varient de plus ou moins 20 % en période préélectorale et postélectorale, alors que le réseau s'use de la même manière. Il va falloir trouver un autre système pour financer cela. Cela a des conséquences locales, puisqu'environ 2 000 salariés par département travaillent dans ce secteur, avec beaucoup d'établissements maillant le territoire. Depuis 2010, l'activité s'est contractée de 30 %, et le nombre de salariés a diminué de 20 %. Les entreprises se sont adaptées, mais le réseau est totalement dégradé depuis.

Faut-il faire financer l'entretien par l'utilisateur ou le contribuable ? Intéressons-nous à l'étranger : un prélèvement de 0,27 centime de dollar par gallon est prévu aux États-Unis et au Canada, soit 7 centimes par litre, et est directement affecté à la maintenance des réseaux. La France a les capacités techniques et intellectuelles et les moyens humains, le problème est financier. Si la modernisation du réseau n'est pas réalisée rapidement, on court à la catastrophe.

M. Hervé Maurey, président. – Le financement est essentiel. L'Afitf, en raison de l'abandon de l'écotaxe, est en déficit structurel de plusieurs centaines de millions d'euros.

M. Pierre Chasseray, délégué général de l'association 40 Millions d'automobilistes. – La route de demain dépend de nos actions passées. Nous avons un vaste réseau d'un million de kilomètres, avec un problème de riches : comment l'entretenir ? Ce réseau, auparavant irréprochable, faisait la fierté de notre pays ; nous l'avons constaté en allant voir les réseaux routiers au Royaume-Uni et au Danemark. La France a pu ainsi désenclaver ses territoires et faire une vraie décentralisation grâce aux routes. Mais il y a quelques années, le Grenelle de l'environnement a été un drame pour l'entretien des routes, même s'il a apporté aussi de bonnes choses. Il n'est plus politiquement correct d'entretenir des routes. Il y a un décalage monumental entre le langage pour les médias et celui des habitants qui souhaiteraient qu'on entretienne ses routes. Il va falloir agir, même si les collectivités veulent investir uniquement dans les transports en commun. Or un bus roule sur la route ! Un camion, c'est l'équivalent d'un million de voitures... Notre association a réalisé un audit du réseau et lancé le blog « jaimalamaroute.com », qui a fait deux fois la Une du *Parisien*. Et nous avons un indicateur d'opinion : le réseau routier s'est dégradé, plus personne n'en doute.

Économiquement, des taxes carbone à gogo sur le carburant ont permis d'engranger des sommes importantes, tout en mêlant une part de réalité et de mensonge sur le diesel. Le financement doit s'appuyer aussi sur la réalité pragmatique de l'entretien des routes, plutôt que de financer certains projets contestables, mais écologiquement ou politiquement plus parlants... Répondons à l'avis des 60 millions de Français prenant leur voiture chaque jour.

Je me bats au quotidien contre certaines mesures étranges, en faisant de l'écologie au quotidien, et pour la sécurité routière. La sécurité routière, malheureusement impopulaire, est comme un tabouret à trois pieds, reposant sur un automobiliste raisonnable – personne ne veut mourir sur la route – dans une automobile entretenue et sur une route entretenue. Si un pied manque, ne nous étonnons pas de la reprise des accidents. Lorsque le nombre d'accidents diminue, c'est grâce aux mesures gouvernementales, mais lorsqu'il augmente, c'est en raison

du relâchement du comportement des automobilistes, par exemple entre le 31 janvier et le 1^{er} février ? Établir des indicateurs mensuels n'a aucun sens, alors qu'il y a des tendances lourdes sur un an. Nous avons sans cesse plus de radars, de répression, de mesures contraignantes. Mais le seul indicateur qui n'est pas bon, c'est celui de l'état du réseau routier !

Nous rassemblons deux millions de personnes qui se plaignent de cette dégradation du réseau routier. Or, lorsqu'un marquage au sol rétro réfléchissant est apposé, il y a moins d'accidents. Certaines mesures marchent.

À la suite de la publication de nos résultats sur les routes les plus dégradées de France, avec les deux pieds dans des nids-de-poule, je me suis déplacé sur le terrain. En Alsace, certains responsables d'entreprises de travaux publics m'ont expliqué qu'ils n'avaient plus ou peu de contrats. Comme ils ont des employés en CDI, ils les mettent en chômage technique, et pendant ce temps, l'État prend en charge 50 % des salaires. Lorsqu'on n'entretient pas le réseau pour faire une économie, on transfère les charges à l'État *via* les indemnités chômage... Cette situation ubuesque me choque. Les automobilistes sont conscients du manque d'entretien. Si on ne veut pas fermer de routes, interrogeons-nous sur la possibilité de financer leur entretien par la hausse du prix des carburants...

M. Hervé Maurey, président. – Il nous faudrait aussi parler des deux plans de relance autoroutiers : ont-ils été mis en œuvre ? Les petites entreprises ont-elles été privilégiées ?

M. Jean-Yves Roux. – Le Gouvernement a annoncé un plan de relance le 26 janvier dernier, pour un montant d'environ 800 millions d'euros. Il prévoit 32 échangeurs, 25 aires de covoiturage et des aménagements. J'en salue la rapidité, puisque la négociation a commencé en juillet 2016. Son financement doit être réparti entre les collectivités territoriales et les concessionnaires. Comment envisagez-vous le partenariat entre collectivités territoriales ? Le ministère des transports indique que ce plan créera 5 000 emplois. Pouvez-vous détailler vos intentions en la matière ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Comme les départements ont moins de moyens, ils font moins de travaux, et la qualité baisse. Le coût de l'entretien des routes départementales augmente, car l'enrobé n'est plus de même nature, ce qui rend aussi les routes plus bruyantes. À combien évaluez-vous le coût total de l'entretien annuel du réseau ? Où en est le plan de relance engagé en 2013-2014 ? Il s'élevait au total à 3,5 milliards d'euros, et le seuil d'appel d'offre était fixé à 500 000 euros, pour que les petites entreprises puissent y participer. Est-il entièrement mis en œuvre ? Les concessionnaires autoroutiers seraient-ils prêts à travailler sur d'autres parties du réseau, moyennant un plan de relance complémentaire ?

M. Hervé Maurey, président. – Mme Didier va sans doute poser une question sur les ouvrages d'art...

Mme Évelyne Didier. – Sur ce point, j'attends le rapport du Conseil d'État. Les concessionnaires participeront-ils à l'effort de transparence dont l'Observatoire est la manifestation ? Dans la dernière concession dont j'ai entendu parler, l'État a apporté 4 milliards d'euros sur les 7 milliards d'euros nécessaires. Il s'agissait sans doute d'un projet de ligne de TGV. Mais pourquoi l'État ne cherche-t-il pas un retour sur investissement, qui pourrait par exemple abonder le budget de l'Afitf ? Pourquoi son apport prend-il la forme d'une subvention, et non d'une participation ?

Sans les poids lourds, nos infrastructures seraient quasiment éternelles. L'accroissement continu du poids des essieux et des camions m'inquiète. Déjà, sous la pression du secteur agroalimentaire, nous sommes passés aux quarante tonnes, et, en catimini, aux soixante tonnes. Quand évaluerons-nous le coût de ce laisser-faire en termes d'entretien supplémentaire ?

Certes, le réseau routier porte 80 % du trafic en France. Pour autant, les autres réseaux appartiennent aussi à notre patrimoine et le ferroviaire, en particulier, ne doit pas être oublié. Je me rappelle que, lorsque j'étais conseillère générale, on considérait que le temps de renouvellement du revêtement était de six ou sept ans. Est-il toujours de cet ordre ?

Je connais le combat de M. Chasseray pour défendre les utilisateurs des routes, mais il me semble dangereux de faire remonter les difficultés au Grenelle de l'environnement. La réalité est que les investissements sont insuffisants. Cela renvoie à la question plus vaste du partage des richesses créées dans ce pays, notamment entre les différents niveaux de collectivités territoriales, dont les compétences respectives ont évolué.

M. Alain Fouché. – L'État s'est totalement désengagé des routes nationales depuis quelques années. Il a transféré les routes aux départements, et le personnel qui les entretient, s'il a d'abord souhaité rester au sein des directions départementales de l'équipement (DDE), a fini par comprendre qu'il trouverait de meilleures conditions de travail au sein des départements. On dit que nos routes sont les plus chères d'Europe, et M. Attali parle de la France des ronds-points. N'y aurait-il pas des économies à faire ? Le gaspillage semble avéré. En particulier, la politique d'intéressement aux travaux des ingénieurs des DDE est-elle toujours d'actualité ?

M. Broto nous dit que les clients sont satisfaits : heureusement ! Vu les tarifs, et les sommes fabuleuses que vous recevez de l'État, le contraire serait affligeant...

Je partage le combat de M. Chasseray, notamment contre les radars ou les amendes déclenchées à 32 kilomètres-heure quand la limite est à 30. Les accidents sont dus essentiellement à la drogue, à l'alcool et à la vitesse. Combien sont imputables à l'état des routes ? Si le pourcentage est élevé, la responsabilité de l'État serait écrasante.

M. Charles Revet. – L'état des autoroutes ne me paraît pas si dégradé, à en juger d'après les quatre – A15, A28, A29 et A13 – que j'emprunte régulièrement. Ce sont plutôt les réseaux départementaux et nationaux qui inquiètent. L'enrobé que nous y connaissions cède parfois la place à des gravillons. Lorsque l'A28 a été réalisée, il a suffi d'un scarabée dans un arbre mort pour générer un surcoût de 20 millions d'euros et un retard de deux ans.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Sept ans !

M. Charles Revet. – Il y a une quinzaine de sociétés d'autoroutes en France. Comment sont-elles structurées ? Qui détient leur capital ? Comment leurs dirigeants sont-ils choisis ?

Mme Annick Billon. – Les techniques nouvelles d'entretien peuvent aussi accroître la sécurité. Quelle proportion des budgets de maintenance est consacrée à la sécurité ? Certains tracés doivent être adaptés à l'évolution de la circulation. M. Chasseray va trop loin en dénonçant le Grenelle, mais il est vrai que les abattages de platanes déclenchent de grands mouvements de protestation.

M. Rémy Pointereau. – Je me réjouis que la loi NOTRe ait préservé la compétence des départements sur la voirie, car la proximité simplifie la gestion. Je ne partage pas l’avis de notre président sur l’état des autoroutes, qui me paraissent au contraire bien entretenues. À mon sens, le principal problème est l’engorgement aux gares de péages, par exemple entre Bourges et Vierzon. L’accidentologie y est-elle la même que sur le reste du réseau ? Bien sûr, la baisse des dotations des collectivités territoriales diminue les investissements et affecte l’entretien des routes. Nous avons un réseau considérable de routes communales.

M. Pierre Calvin. – 600 000 kilomètres !

M. Rémy Pointereau. – Leur entretien fléchit. Or nous savons bien que les accidents se produisent, pour la plupart, près du domicile et non pendant les longs parcours. Vous avez évoqué le Grenelle, mais rappelons le travail de sape de Mme Voynet sur les investissements en matière d’autoroute. Certains techniciens expliquent que l’amélioration de l’état d’une route augmente le nombre d’accidents. Est-ce à dire qu’on limiterait leur nombre en gardant les routes dans un état médiocre ?

M. Hervé Maurey, président. – Sur l’état du réseau autoroutier, je n’ai pas donné mon avis, mais mentionné les chiffres des services de l’État. Je voudrais aussi rappeler que certaines routes départementales ont été transférées aux EPCI.

M. Michel Raison. – Attention à la démagogie en matière de sécurité routière. La principale cause d’accident reste les erreurs des conducteurs, pas l’état de la chaussée. Et chaque fois que nous relâchons les efforts, le nombre de tués augmente. Comme tout le monde, j’ai eu des amendes pour avoir roulé à 51 ou à 91 kilomètres-heure. C’est désagréable, bien sûr, mais enfin il faut bien fixer une limite ! Nous avons encore plus de 3 000 morts chaque année, sans compter les paralysés, les familles affectées... C’est un sujet grave. Quant au Grenelle, il n’a pas semé le désordre qu’en matière de voirie ! Dans nos villes, on hésite à refaire certaines routes, de crainte que les conducteurs n’accélèrent. L’absence d’entretien améliore parfois la sécurité routière !

M. Jean-François Longeot. – Comme dans le ferroviaire, il y a un vrai problème de financement. Les départements ont des difficultés. Et, en l’absence d’entretien, le coût sera décuplé. La suppression de l’écotaxe a été une grosse erreur ! Les accidents viennent peut-être des erreurs des conducteurs, mais le mauvais état des routes n’arrange rien.

M. Pierre Médevielle. – L’état prévisible des finances des collectivités territoriales est inquiétant. Comment l’entretien sera-t-il assuré ? Il faudra sans doute cibler les investissements. Or, chicanes et ronds-points se multiplient, sur des routes qui voient passer trois ou quatre voitures par jour. C’est dangereux pour les deux-roues, et les poids lourds les détruisent souvent. Mieux vaudrait concentrer les moyens là où ils sont le plus nécessaires. De gros progrès ont été faits dans la capacité des véhicules à absorber les chocs. Beaucoup de neurologues indiquent que le port d’un casque adapté réduirait considérablement les conséquences de nombre d’accidents.

M. Jean-Claude Leroy. – Les routes départementales qui coûtent le plus cher sont celles qui ont été transférées par l’État. L’article 19 de la loi NOTRe leur conférant un intérêt régional, on peut espérer une participation des régions. Mais l’État pourrait être remis dans le jeu grâce aux CPER. La charge des départements s’en trouverait allégée.

M. Gérard Miquel. – La notion d’itinéraire doit être clarifiée. Certains itinéraires à caractéristique autoroutière sont gratuits, alors qu’ils sont financés par l’État – mais celui-ci n’en a plus les moyens. D’autres ne sont payants qu’en partie, car telle personnalité politique a obtenu la gratuité d’un tronçon. Cela n’est plus supportable. Il faut de la lisibilité. Je ne me plains pas de la décentralisation, à condition qu’elle s’accompagne d’un transfert de moyens. Dans mon département, chaque citoyen a la charge de l’entretien de 45 mètres de route ! Les routes communales sont souvent prises en charge par des communautés de communes ou d’agglomération. Celles-ci ne développent pas suffisamment de synergies avec les équipes des départements. Il faut unifier l’outil d’entretien des routes dans chaque département – qui est le bon échelon pour exercer cette compétence.

Mme Christine Bouchet. – L’état des chaussées du réseau concédé est qualifié par les statistiques de « moyen » pour 15 % de sa surface, et de « mauvais » pour 0,5 %. Globalement, la situation est donc satisfaisante. Sur les 12 000 ouvrages d’art qu’il compte, seuls 3 % ont la structure « altérée » ou « gravement altérée ». Les contrats de concession énumèrent des indicateurs qui font l’objet d’un suivi annuel par les services de l’État et, depuis peu, par l’Arafer. De plus, l’État diligente des contrôles et des audits à son initiative. Nous renforçons depuis des années les exigences en matière de patrimoine dans les contrats de concession. Le non-respect des indicateurs sur ce point déclenche des pénalités. Les concessions historiques prendront fin dans une quinzaine d’années. Un rendez-vous est prévu sept ans avant leur terme pour dresser un bilan complet et établir un programme de travaux et de remise en état. Aussi devons-nous collecter un maximum de données en amont.

L’observatoire de l’état des routes concerne tous les maîtres d’ouvrage. C’est pour cela qu’il sera porté par l’IDRRIM, qui est leur lieu de rencontre et de dialogue avec la profession routière. Les collectivités territoriales, les concessionnaires et l’État devront mettre leurs données à disposition. Nous l’avons fait en septembre dernier. Nous comptons sur les concessionnaires et l’ADF pour faire de même.

Pouvons-nous faire participer des concessionnaires à des travaux hors domaine concédé ? En principe, non. Les débats sur l’adossement avaient été vifs lors de la préparation du dernier plan de relance. Pour autant, le secteur concédé verse chaque année près d’un milliard d’euros à l’Afitf. Les subventions de l’État s’expliquent par le fait que les concessions nouvelles concernent des secteurs ou des axes moins rentables. Comme l’Europe interdit l’adossement, une concession doit être autoporteuse, et le niveau des péages ne peut être indéfiniment relevé.

Mme Évelyne Didier. – Mais pourquoi l’État ne prend-il pas une participation, au lieu de verser une subvention ? Dans l’exemple que j’ai cité, la subvention représente la moitié du coût. Monstrueux ! En principe, une subvention n’est qu’un coup de pouce.

Mme Christine Bouchet. – Il faut bien prendre en compte l’ensemble des coûts. Et votre exemple concernait une concession ferroviaire, je crois.

Le plan de relance autoroutier a été approuvé en 2015. Il est en cours de mise en œuvre. Certains travaux s’étaleront jusqu’en 2024. Les conditions d’accès pour les PME sont contrôlées par l’Arafer. Le schéma de financement par un allongement des concessions n’a pas été retenu pour le nouveau plan, en cours de finalisation, et dans lequel les collectivités territoriales concernées devront contribuer aux travaux les concernant, tout comme les usagers, puisque les péages augmenteront.

M. Hervé Maurey, président. – Où en est-on dans les créations d'emplois auxquelles le premier plan devait donner lieu ? Les petites entreprises y ont-elles participé ?

Mme Christine Bouchet. – L'Arafer examine tous les marchés passés par les concessionnaires.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Nous avons demandé un contrôle *ex ante* !

M. Hervé Maurey, président. – Les engagements pris seront-ils tenus ? Nous souhaiterions en avoir la certitude. Les annonces ne sont pas toujours suivies d'effets.

Mme Christine Bouchet. – Le contrôle effectif par l'Arafer est une garantie.

M. André Broto. – Les dossiers lui sont transmis avant le début des travaux. Et la DGCCRF participe à chaque commission des marchés. Le plan de relance a été signé en septembre 2015. Il fallait ensuite consulter les maîtres d'œuvre. Puis, les maîtres d'œuvre ont réalisé les dossiers de consultation des entreprises, avant qu'un appel d'offres ne soit passé. Chez Autoroutes du Sud de la France (ASF), deux marchés ont été attribués, pour un montant total de 200 millions d'euros, à Valerian et Guintoli.

On estime en général qu'un million d'euros dépensés en travaux publics donnent directement du travail à quatre hommes par an, ou encore deux hommes pendant deux ans, et génère environ trois emplois indirects. Avec 800 millions d'euros, ce sont donc 3 000 emplois directs et 2 000 emplois indirects qui seront générés. Le financement partenarial entre collectivités territoriales et sociétés d'autoroutes est courant : beaucoup d'échangeurs ont été financés ainsi depuis vingt ans. L'État contrôle alors la contribution de la société d'autoroute.

S'il est difficile, pour une société d'autoroute, d'intervenir hors réseau concédé, il est arrivé, entre l'A406 et la N79, qu'une société investisse 9 millions d'euros pour améliorer une connexion – ou encore 90 millions d'euros un peu plus loin sur la N79. À Toulon, il fallait élargir un tunnel géré directement par l'État. Il a été intégré à la concession d'Escota, par adossement. La trousse à outils de la puissance publique est bien remplie : actionnariat, régie directe, concession, adossement...

Il faut distinguer actionnaires et contrats de concession. L'actionnaire d'ASF était autrefois l'État. C'est à présent Vinci. Pour autant, le contrat continue à produire ses effets. L'actionnaire intervient dans la communication et le financement. Mais l'actif unique, c'est le contrat, puisque nous ne sommes pas propriétaires des autoroutes. Aussi celui-ci est-il très présent dans nos relations avec l'État.

L'indicateur de satisfaction des clients est désormais un indicateur contractuel. En moyenne, il y a cinq fois moins d'accidents sur le réseau autoroutier qu'ailleurs. Pour autant, nous devons poursuivre les efforts. En 2002, nous avons eu 328 tués ; en 2005, 224 ; en 2015, 174 ; entretemps, ce chiffre était descendu à 151. La première cause d'accident sur autoroute est la somnolence, qui intervient dans 26 % des cas.

Il arrive en effet que les péages soient engorgés, même si nous avons fait un gros effort pour développer les moyens de paiement de type Liber-T.

Mme Christine Bouchet. – L'attente aux péages fait partie des indicateurs de performance.

M. Pierre Calvin. – Le plan de relance doit favoriser les entreprises non liées aux concessionnaires, quelle que soit leur taille. Les premiers appels d’offres sont publiés. Nous comptons environ 160 000 euros par emploi, ce qui aboutit au même chiffre total de 5 000 emplois par an.

Nous réduisons la capacité, actuellement, d’un pont par jour. Combien de temps pourrions-nous continuer ? La complémentarité, oui, mais il y a trente fois plus de route que de ferroviaire. Et lorsque le ferroviaire ne fonctionne pas, on peut prendre la route, alors que l’inverse n’est pas toujours vrai.

Avec cinq fois moins d’accidents, l’autoroute montre bien le rôle de l’infrastructure dans la sécurité. Entre un revêtement usé et un tapis neuf, la distance de freinage varie de 50 %. C’est-à-dire qu’on s’arrête avant le passage piéton, et non après...

Deux aspects déterminent l’usure d’une chaussée : sa structure, mise à mal par le passage des poids lourds, et son revêtement, qui souffre du passage de tout type de véhicule. La durée de vie moyenne d’un revêtement a nettement augmenté, pour atteindre 17 ans.

Notre patrimoine routier vaut 2 000 milliards d’euros. Et l’on ne consacre que 15 milliards d’euros par an pour l’entretenir, soit 0,75 % de sa valeur. À ce rythme, il faudra 130 ans pour le renouveler !

La majorité des revêtements installés aujourd’hui font l’épaisseur d’un caillou. Les économies ne peuvent plus se faire à ce niveau, car les enrobés sont déjà très minces. Les taux de marge des entreprises routières sont de 2 % ou 3 %. Et nos deux plus grosses sont les premières au monde.

M. Alain Fouché. – J’avais déposé un amendement, contre l’avis obstiné de M. Hortefeux, pour qu’on puisse récupérer un point en six mois. Comment sont affectées les recettes des amendes de police ?

M. Pierre Chasseray. – Écotaxe : avec un tel nom, cela ne pouvait pas marcher ! Le revêtement *call-grip* réduit les distances de freinage et évite bien des accidents. Savez-vous de quand date le dernier rapport faisant le lien entre sécurité routière et entretien des routes ? De 1995 ! Depuis, silence radio. Pourtant, ce rapport indiquait que 47 % des accidents étaient imputables au mauvais entretien de la route. Bien sûr, c’est une erreur de l’automobiliste qui déclenche l’accident. Mais la route, comme une glissière de sécurité, peut faire qu’il ne soit pas mortel. Il faut donc étudier ce lien entre état du réseau et accidents. J’ai entendu dire qu’une route entretenue serait accidentogène. Ce discours vient d’une femme, que vous connaissez tous, et qui déclare par ailleurs que la consommation de stupéfiants n’est pas dangereuse au volant, car elle fait ralentir... Rappelons que les stupéfiants sont impliqués dans 25 % des accidents survenus en 2016, proportion qui a décuplé en dix ans. Non, une route entretenue n’est pas plus accidentogène : sinon, les autoroutes seraient des cimetières ! Pour autant, il arrive qu’une route refaite incite à accélérer. L’astuce est alors de réduire le champ visuel des conducteurs, par des dispositifs floraux par exemple. C’est le phénomène des *French Avenues*, qui réduit la vitesse moyenne de 6 %.

Les automobilistes ne relâchent pas leur vigilance, au contraire. Les générations nouvelles ont toujours entendu parler de sécurité routière. Le seul indicateur objectif est le manque d’entretien routier. Quant à l’argent de la répression, seuls 30 % des 1,6 milliard d’euros récupérés sont affectés à des projets d’entretien des routes. C’est peu. Accroître cette

proportion légitimerait les amendes. Cela dit, la France n'a jamais été bonne en la matière. Nous sommes le quatorzième pays européen. En Angleterre, 60 % des radars ont été désactivés depuis 2009, car M. Cameron a mis un terme à la guerre contre les automobilistes. Ce pays obtient à présent les meilleurs résultats d'Europe. À trop vouloir sauver le soldat radar, on oublie les autres causes d'accidents.

Mme Christine Bouchet. – Une partie importante du réseau national a été transférée aux départements, avec les moyens humains et financiers nécessaires. L'intéressement des ingénieurs aux travaux a disparu depuis les années 1970.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à tous pour ces précisions.

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 1^{er} février 2017****– Présidence de Mme Michèle André, présidente –****Contrôle budgétaire – Préfecture de police de Paris - Communication***La séance est ouverte à 9 h 30.*

La commission entend tout d’abord une communication de M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur la préfecture de police de Paris.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – La préfecture de police de Paris est une institution à part qui n’a pas d’équivalent dans les principales capitales européennes. Son particularisme s’explique par l’histoire : il s’agit d’une institution bicentenaire, qui a longtemps rayonné essentiellement sur la commune de Paris. Une réforme importante a toutefois étendu en 2009 son périmètre d’intervention à la petite couronne.

Sur le territoire de la ville de Paris, le préfet de police a des compétences particulières qui sont dévolues sur le reste du territoire au maire.

Au-delà de la capitale, ses attributions dérogent également au droit commun. Ainsi, il exerce les compétences habituellement confiées aux services départementaux d’incendie et de secours en matière de lutte contre l’incendie dans l’ensemble de la petite couronne. Par ailleurs, il possède des attributions au niveau de la zone de défense et de sécurité, en tant que préfet de la zone de défense de Paris, ainsi que certaines compétences régionales – et même au-delà, jusqu’à Orléans, s’agissant des transports.

Ces compétences multiples et cette organisation particulière ont souvent été justifiées par le statut de capitale de la ville de Paris – en considérant qu’il est normal qu’une organisation policière spécifique existe pour protéger les institutions et assurer l’ordre public. En réalité, ce n’est pas ce que l’on constate à l’étranger. Il n’existe aucune organisation policière spécifique à Berlin, Madrid et même Bruxelles. Lorsque des particularismes existent, comme à Londres, Washington ou Tokyo, ils n’ont pas l’ampleur de ceux observés à la préfecture de police et concernent souvent le mode de nomination.

Sous la V^e République, il y a eu des tentatives pour décliner le modèle du préfet de police sur le reste du territoire. Depuis 2012, il existe ainsi un préfet de police pour les Bouches-du-Rhône. Mais cette création contemporaine est très éloignée du modèle parisien. Les compétences, les pouvoirs et les effectifs du préfet de police des Bouches-du-Rhône restent très en-deçà de ceux de son homologue parisien. Il s’agit d’une structure légère, centrée sur l’opérationnel et le travail de coordination. D’ailleurs, l’ancien préfet de police Philippe Massoni disait souvent que, dans l’administration française, il n’y a pas besoin de préciser « de Paris » lorsque l’on parle du préfet de police. Il n’y a véritablement qu’un seul préfet de police.

La préfecture de police est aujourd’hui fragilisée par la complexité de son organisation et l’enchevêtrement des compétences. Les différentes réformes intervenues – par exemple après l’affaire Ben Barka – n’ont pas ramené l’institution dans le droit commun,

voire ont accentué ses spécificités. La préfecture de police conserve ainsi son propre service de renseignement, qui d'ailleurs s'occupe également de la lutte contre l'immigration.

Tout cela pose naturellement la question de la coordination. Sur le territoire de la préfecture de police, on trouve pas moins de onze préfets. Alors que la gendarmerie est caractérisée par l'unité de sa direction – on identifie d'ailleurs clairement son patron dans l'opinion –, trois personnalités coexistent au sommet de la hiérarchie policière : le directeur général de la police nationale, le préfet de police et le directeur général de la sécurité intérieure. L'organisation policière est morcelée, le préfet de police étant directement placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Sur le plan budgétaire, les enjeux sont très importants : la préfecture de police représente une dépense de 3,1 milliards d'euros pour le programme « Police nationale ». Le financement de la préfecture de police repose néanmoins sur deux budgets distincts, les services d'intérêt local étant pris en charge par un budget spécial abondé principalement par les collectivités territoriales.

Mais l'organisation budgétaire apparaît incohérente. Certaines dépenses régaliennes demeurent prises en charge par la ville de Paris. À l'inverse, certaines dépenses prises en charge par l'État devraient normalement être financées par les collectivités territoriales au regard du droit commun de la décentralisation. Par ailleurs, l'organisation budgétaire conduit à faire voter le seul conseil de Paris sur un budget auquel la ville de Paris ne contribue pourtant de que façon minoritaire. Et l'ensemble des investissements tombent dans le patrimoine de la ville de Paris, alors qu'ils ont en partie été financés par les collectivités territoriales de petite couronne.

En outre, l'organisation budgétaire apparaît contradictoire avec l'organisation administrative. Si le préfet de police dépend hiérarchiquement du ministre de l'intérieur, et non du directeur général de la police nationale, ce dernier détermine son budget et ses effectifs en tant que responsable de programme. Le préfet de la police ne maîtrise réellement que 5 % des crédits qu'il exécute !

Dans ce contexte, la préfecture de police est aujourd'hui contestée. Je vous ai amené un ouvrage de Jean-Jacques Urvoas, publié en 2011.

Mme Michèle André, présidente. – Très bonne lecture !

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – En effet ! Dans ce livre, l'actuel ministre de la justice qualifiait la préfecture de police d'« *hérésie juridique qu'il est urgent d'abolir* », dans un chapitre intitulé « *Supprimer la préfecture de police* ». Mais cette contestation dépasse les clivages partisans. Notre collègue député Philippe Goujon, maire d'un arrondissement de la ville de Paris, indiquait ainsi récemment dans une tribune que la préfecture de police est « *malade* ».

Cette insatisfaction s'explique notamment par une hausse de la délinquance : les missions sont parfois mal remplies. Il y a aussi un sentiment d'éloignement, renforcé par la police d'agglomération.

À cet égard, la question des moyens joue certainement un rôle. Les effectifs ont davantage baissé que sur le reste du territoire national, notamment parce que les policiers demandent à quitter la préfecture de police dès qu'ils en ont la possibilité, pour partir en

province. En 2015, le nombre de départs a même été plafonné. C'est évidemment sous-optimal sur le plan de l'efficacité : des jeunes peu expérimentés sont amenés à exercer dans des territoires particulièrement sensibles. Il existe des dispositifs d'incitation financière, mais ces derniers sont insuffisants et mal calibrés.

La question des locaux a également retenu mon attention. Je m'attendais à ce que cette institution bicentenaire soit un peu avantagée sur ce plan. Ce n'est pas le cas du tout. On trouve des locaux d'une vétusté surprenante. Le commissariat du 8^e arrondissement est un bon exemple. Cela s'explique notamment par un sous-investissement dans la maintenance. Ces dernières années, la préfecture de police a dépensé environ 6 euros par mètre carré, alors que la norme est plutôt de 15 euros au minimum. Le nouveau chef du service immobilier est en train de définir un nouveau plan stratégique pour remédier à ces difficultés – le dernier remontait à 2008 !

Face à ce constat, quelles sont mes préconisations ?

Il faut recentrer la préfecture de police sur son cœur de métier : l'ordre et la sécurité publics. Dans cette optique, il faudrait transférer à la direction générale de la police nationale et à la direction générale de la sécurité intérieure les compétences du préfet de police en matière de police judiciaire, de police aux frontières et de renseignement. Sur le renseignement et l'immigration, ces préconisations rejoignent celles formulées dans mon précédent rapport. Pour la police judiciaire, l'évolution serait bénéfique, compte tenu de la présence de la direction régionale de la police judiciaire à Versailles et des offices centraux à Nanterre. Le nouveau siège à Batignolles constitue à cet égard une belle opportunité.

En complément, la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris du régime de droit commun, afin de permettre la mise en place d'une police municipale de plein exercice. Des évolutions ont déjà eu lieu en ce sens, mais il faudrait aller plus loin. Je note d'ailleurs que les trois quarts des communes de petite couronne disposent déjà d'une police municipale.

En contrepartie, on pourrait élargir la compétence opérationnelle de la préfecture de police à l'ensemble du territoire de la métropole, afin de rapprocher le périmètre de la police d'agglomération des bassins de délinquance. Actuellement, des villes comme Argenteuil ou Viry-Châtillon sont exclues du périmètre d'intervention du préfet de police. La logique serait d'englober l'ensemble de l'unité urbaine, mais la métropole du Grand Paris constituerait déjà un périmètre plus adapté. Cela permettrait en plus de faire voter l'ensemble des collectivités concernées sur le budget spécial.

Enfin, une politique ambitieuse doit être engagée pour restaurer l'attractivité de la préfecture de police, en augmentant les dépenses d'entretien du parc immobilier et en renforçant les incitations financières visant à fidéliser les personnels.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce sujet a fait l'objet d'une question d'actualité hier car les statistiques tendent à montrer que les cambriolages et les atteintes aux biens sont en augmentation en région parisienne. Si on ajoute à cela la menace terroriste, la question de l'organisation de la préfecture de police de Paris mérite d'être posée, et je remercie Philippe Dominati d'avoir étudié le sujet. Quand on voit que la commune d'Argenteuil n'est pas dans le ressort de la préfecture de police, on peut s'interroger sur son périmètre d'action. Je souhaiterais poser deux questions à notre rapporteur spécial : quels sont les effectifs policiers de la préfecture de police effectivement présents sur le terrain à un

instant donné, en service de jour comme de nuit ? Car derrière les chiffres théoriques, j'imagine que l'organisation du temps de travail et la présence de nombreux services « support » doivent diminuer leur nombre réel, alors même que certaines tâches pourraient probablement être déléguées à des acteurs privés.

Deuxième question : faudrait-il envisager de mettre fin à l'exception parisienne de la préfecture de police, ce qui reviendrait à donner davantage de pouvoir à la ville ? Le coût est-il connu et la ville de Paris serait-elle en mesure de la financer ?

Par ailleurs, notre rapporteur envisage-t-il une suppression des pouvoirs de police relatifs à la circulation du préfet de police ? Pour ma part, je tiens à ce qu'il les conserve pour que la ville de Paris ne prenne pas de nouvelles décisions aussi problématiques que la fermeture des voies sur berge : il est heureux qu'un préfet de police puisse parfois tempérer les initiatives intempestives de certains élus !

Si l'idée est de créer une police municipale à Paris, je suis d'accord, mais je suis en revanche opposé au transfert à la mairie des pouvoirs de circulation.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas favorable au système des préfectures de police. Je ne suis pas convaincu qu'il ne faille pas remettre en question ce système ancien, que ce soit à Marseille ou à Paris. On croit qu'il fonctionne bien mais, pour ma part, j'estime qu'il fonctionne mal et qu'il est complètement dépassé face aux nouvelles formes de délinquance.

Je ne pense pas qu'il faille élargir le périmètre de compétence de la préfecture de police à l'ensemble de la métropole, dans la mesure où je doute qu'elle soit parfaitement efficace sur le territoire dont elle a déjà la charge, à savoir Paris et sa petite couronne. N'aurions-nous pas plutôt intérêt à avoir une autorité départementale plus forte, avec des effectifs réellement déconcentrés dans les départements ?

J'ai rendu il y a quelque temps une étude assez approfondie sur les réseaux de délinquance et l'on constate qu'en Île-de-France, les bandes organisées agissent à Paris et dans les départements de la petite couronne mais également de plus en plus dans ceux de la grande couronne, notamment en Seine-et-Marne et le Val-d'Oise. C'est pourquoi j'estime qu'il faut soit conserver le système de la préfecture de police tel qu'il est, soit étendre son périmètre d'intervention à l'ensemble de l'Île-de-France, soit le remettre en cause. Mais je pense que vouloir uniquement la concentrer sur la zone centrale serait une erreur.

M. Philippe Dallier. – En tant que sénateur de la Seine-Saint-Denis, je vais rappeler ce qui se passait dans mon département avant l'arrivée de la préfecture de police. Avec les effectifs de la Seine-Saint-Denis, les soirs de match au stade de France, nos commissariats étaient vides car tous les policiers étaient mobilisés pour assurer sa sécurité. De fait, il faut traiter les problèmes de la zone dense de manière globale et je dois vous dire que j'y suis absolument favorable car je sais qui seraient les parents pauvres si l'on revenait à la situation antérieure : nous serions seuls dans notre coin à gérer nos problèmes ! Or le périphérique n'empêche nullement les délinquants de passer d'un côté à l'autre et la police métropolitaine a du sens.

Je voulais également insister sur les polices municipales. Les élus de Paris débattent de l'opportunité d'en créer une, mais la question ne se pose plus en banlieue. Presque tous les départements de petite couronne disposent d'une police municipale et la question de la coordination de l'ensemble, dans un souci d'efficacité, devrait être posée. Il

serait également souhaitable de s'interroger sur le découpage des secteurs d'intervention des différentes polices, car il serait possible d'être beaucoup plus efficace en transférant des zones d'un commissariat à l'autre. J'ai cherché à sensibiliser le ministre de l'intérieur sur ce sujet et on m'a fait valoir qu'il s'agissait d'un chantier difficile et coûteux mais je pense qu'il faut aller vers une police d'agglomération contrôlée par les élus locaux et coordonnée avec celle de l'État. Quel est le sentiment de notre rapporteur spécial sur ce point ?

M. Francis Delattre. – Les zones couvertes par la préfecture de police, telles que la Seine-Saint-Denis, bénéficient d'une présence policière deux fois plus importante que celles situées à l'extérieur, telles que le Val-d'Oise, alors que les deux territoires que je viens de citer sont confrontés à des défis analogues.

C'est un facteur de tensions entre petite et grande couronne. Du point de vue de mon département, cette situation est insupportable, car nous avons dû créer des polices municipales qui sont coûteuses. Et je peux vous assurer qu'à chaque fois que le ministre de l'intérieur annonce des créations de poste à Marseille, nous en perdons dans mon département alors que la préfecture de police n'en perd jamais. C'est un État dans l'État, très puissant, qui conduit à une situation d'inégalité entre des territoires qui devraient être tous traités de la même façon, car lorsque l'on passe d'Épinay à Enghien, on a affaire aux mêmes délinquants.

Par ailleurs, nous avons un vrai problème de logement des policiers, qui doivent être installés à proximité immédiate de leur lieu de travail, et je pense qu'il pourrait être utile de mettre en place pour eux un fonds de garantie des loyers, d'autant que beaucoup de policiers sont endettés.

M. Claude Raynal. – Sur le principe, une police d'agglomération est toujours une bonne idée mais, comme je le vis à Toulouse, cela ne se traduit pas toujours par une meilleure prise en compte des besoins des territoires périphériques, la tendance étant souvent de vider les commissariats de banlieue pour concentrer les moyens en centre-ville. Pour éviter ce genre de travers, il faut définir précisément les missions de la police à l'échelle de l'agglomération dans son ensemble.

Je ne suis pas certain que créer une police municipale à Paris soit une très bonne idée car lorsqu'il existe une police municipale, la police nationale tend souvent à considérer qu'elle n'a plus à assurer la même présence sur les territoires concernés et il n'est donc pas certain, au bout du compte, que leurs habitants soient davantage en sécurité. En outre, il s'agit d'un transfert de charge de l'État vers les collectivités territoriales. Enfin, je veux rappeler que l'enjeu du maintien de l'ordre public à Paris, capitale de la France et siège de ses institutions, ne saurait être comparé avec les problématiques de sécurité rencontrées par les autres villes françaises.

M. Marc Laménie. – Je souhaiterais que notre rapporteur spécial nous apporte quelques compléments d'information sur les effectifs de la préfecture de police de Paris, sur sa stratégie de communication, notamment vis-à-vis des élus locaux et sur son patrimoine immobilier, qui est malheureusement en mauvais état.

M. Jean-Claude Requier. – Il me paraît indispensable de faire coïncider le périmètre d'intervention de la préfecture de police de Paris avec celui de la métropole. Un provincial comme moi peine à saisir les différences entre la ville de Paris, la métropole du Grand Paris, le Grand Paris, la région Île-de-France, etc. ! Il faut chercher à simplifier et ne

pas multiplier les périmètres de compétences sans souci de cohérence d'ensemble, à l'instar de ce qui existait sous l'Ancien Régime !

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – En réponse à la question du rapporteur général sur les effectifs, la préfecture de police de Paris représente 42 000 fonctionnaires, dont environ 4 500 fonctionnaires qui dépendent de la ville de Paris. Sur ce total, les effectifs opérationnels représentent environ 27 000 fonctionnaires.

Ceci permet de répondre par anticipation à la question de Claude Raynal sur la délégation à la municipalité de certains pouvoirs de police. Le préfet de police dispose en effet de pouvoirs de police spéciale dans une cinquantaine de domaines. Il ne s'agit pas de sujets de nature à mettre en danger la République. Leur transfert à la municipalité était d'ailleurs l'objet d'une proposition de loi adoptée par le Sénat.

Pour répondre à Francis Delattre, la préfecture de police de Paris est bien loin d'accaparer les effectifs. Ses effectifs ont davantage baissé que ceux de la police nationale entre 2008 et 2015.

En réponse à la deuxième question du rapporteur général, sur les attributions du préfet de police, je rappelle que celui-ci continue de disposer de certains pouvoirs en matière de circulation. Pour les voies sur berge, les décisions de la maire de Paris sont soumises à l'avis conforme du préfet de police. Le problème ne vient donc pas de l'absence de prérogatives de l'État, car celles-ci sont prévues par le droit actuel, quand il s'agit d'axes structurants.

Je suis évidemment sensible à la question posée par Roger Karoutchi sur la pertinence du maintien d'une préfecture de police, qui aurait d'ailleurs pu constituer l'axe principal d'un rapport de la commission des finances. Mais il s'agit là d'un débat politique d'ampleur nationale, et je vous renvoie à cet égard aux trois pages de l'ouvrage de Jean-Jacques Urvoas que je viens de mentionner. L'objet de mon travail était avant tout d'éclairer le fonctionnement et les dysfonctionnements de la préfecture de police, et d'assurer la cohérence de son évolution institutionnelle. Il est vrai qu'on peut aller jusqu'à poser la question de l'utilité même d'une préfecture de police, comme cela a été fait par plusieurs responsables politiques, de droite comme de gauche. Ce débat aura peut-être lieu dans un cadre plus large, le cas échéant en séance publique.

Sur le périmètre de l'Île-de-France, je pense que la région constitue une zone bien trop large. L'unité urbaine comprend moins d'un tiers du territoire régional mais 89 % de ses habitants. Une autre difficulté tient à la présence de zones gendarmerie sur la région – ce qui n'est pas le cas pour le territoire métropolitain.

Les choses sont toutefois compliquées : le préfet de département a perdu sa compétence de police de proximité au profit du préfet de police de Paris, mais combien de fois l'élu de Seine-Saint-Denis – et peut-être demain d'Argenteuil – a-t-il rencontré le préfet de police de Paris ? La permanence des effectifs permise par le passage à un système « dual » est peut-être satisfaisante mais il faut aussi se poser la question de la proximité.

Une dernière remarque : auparavant, une « belle » carrière dans l'administration préfectorale se terminait par un poste de préfet de région puis de préfet de la région Île-de-France – lequel incarne traditionnellement le corps préfectoral et préside l'association des préfets. Souvenons-nous par exemple de notre ancien collègue Lucien Lanier, préfet de la

région Île-de-France. Aujourd'hui, l'ampleur des tâches administratives du préfet de police est telle que cette fonction peut constituer l'aboutissement naturel d'une carrière préfectorale : la dimension « civile » du métier l'a emporté sur sa dimension « policière ». Là encore, cela nous ramène à la question, posée entre autres par Jean-Jacques Urvoas, Roger Karoutchi ou encore Philippe Goujon, de la justification de l'existence même de la préfecture de police de Paris.

La commission donne acte à M. Philippe Dominati de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

- Présidence commune de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 15 h 40.

Audition de M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres, et de M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau, député européen

La commission des finances entend, lors d'une audition conjointe avec la commission des affaires européennes, M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres, et M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau, député européen.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Je remercie Mario Monti et Alain Lamassoure d'avoir accepté notre invitation pour nous présenter les conclusions du groupe de haut niveau sur les ressources propres de l'Union européenne.

La commission des affaires européennes du Sénat critique de longue date le financement du budget européen. En effet, contrairement à ce que prévoit le traité, ce budget est financé en très grande partie par des contributions régulières des États membres. Nous voyons bien les inconvénients d'un tel système, qui favorise tous les marchandages entre États membres soucieux avant tout de leur solde net.

C'est pourquoi nous avons accueilli avec satisfaction la création du groupe de haut niveau placé sous votre présidence, monsieur Monti, vous dont chacun connaît la grande expérience, exercée au niveau national comme au niveau européen. Fort de celle-ci, vous étiez particulièrement bien placé pour tenter de dégager des pistes acceptables permettant de doter enfin le budget européen de ressources propres viables et pérennes. Alain Lamassoure, qui vient régulièrement au Sénat, est l'un de nos interlocuteurs réguliers au sein des institutions européennes, et nous apprécions la profondeur de son analyse.

Monsieur Monti, monsieur Lamassoure, quels constats le groupe de haut niveau a-t-il dressés ? Quelles sont les principales pistes qu'il a retenues pour rénover le financement du budget européen ? Au-delà, pensez-vous qu'un consensus puisse être trouvé entre les États membres pour donner une suite concrète à vos propositions ?

Votre rapport tombe en quelque sorte à point nommé, puisque le Sénat est en train de mener, dans le cadre d'un groupe de suivi piloté par Jean-Pierre Raffarin et moi-même, sa propre réflexion sur la manière de réenchanter l'Europe.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – La question des ressources propres est au cœur de l'actualité européenne, puisqu'elle a été débattue le 27 janvier au Conseil de l'Union européenne chargé des affaires économiques et financières (ÉCOFIN). Le sujet a également été abordé hier, au cours de la conférence de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, à laquelle je participais avec Fabienne Keller et François Marc.

S'il semble que les États membres ne retiennent pas toutes vos conclusions, une large majorité des parlementaires européens et nationaux réunis hier à Bruxelles souscrivaient à votre diagnostic : la structure du budget européen comporte aujourd'hui des défauts – rigidité, complexité, manque de lisibilité – qui appellent une réforme en profondeur et un plus large recours aux ressources propres. Le principe selon lequel cette réforme doit être réalisée à coût constant m'a paru faire également l'unanimité.

En revanche, les vues divergent s'agissant des nouvelles ressources propres les plus adéquates, et un grand nombre de questions restent en suspens. Je ne doute pas que nos collègues vous interrogeront en particulier sur le panier de nouvelles ressources, leur rythme d'introduction et la manière de mieux coordonner les dépenses du budget européen et celles des budgets nationaux.

Votre éclairage nous sera précieux, notamment dans le cadre du travail dont a parlé Jean Bizet, mais aussi dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel.

M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres. – Je suis ravi de pouvoir vous présenter, au côté d'Alain Lamassoure, qui a été mon collègue à plusieurs reprises dans le cadre de diverses entreprises liées à notre foi européenne, les grandes lignes de notre rapport sur les ressources propres de l'Union européenne.

Avant qu'Alain Lamassoure, qui a joué un rôle fondamental dans notre réflexion, n'aborde certains problèmes qui, en général et dans une perspective française, peuvent vous intéresser tout particulièrement, je voudrais vous expliquer dans quelles perspectives nous avons travaillé.

Voilà des décennies que la question des ressources propres est intouchable. Tout le monde s'accorde à reconnaître que le système est loin d'être optimal, mais le sujet a toujours été considéré comme politiquement explosif et techniquement très complexe.

Une innovation politique importante a été décidée à la fin de 2013, au terme d'un bras de fer entre le Parlement européen et le Conseil : grâce à l'action d'Alain Lamassoure, notamment, le Conseil n'a pas pu éluder la question des ressources propres, comme il l'avait fait plusieurs fois par le passé, et la décision a été prise de créer un groupe de travail dédié. Vous le savez mieux que moi : lorsqu'on crée un groupe, ce n'est pas toujours pour faire avancer un sujet... En l'occurrence, l'idée, tout à fait géniale – je puis le dire car je n'y étais pour rien –, fut d'instituer un groupe de dix personnalités politiques : trois désignées par chacune des trois grandes institutions européennes – le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne – et un président choisi d'un commun accord entre celles-ci.

Ainsi, dès l'origine, la composition de notre groupe lui donnait une haute sensibilité politique ; nous pouvions par ailleurs nous appuyer sur des groupes techniques composés d'experts, mais nous avons mené un travail largement politique. Cette composition assurait en outre la représentation des différentes sensibilités institutionnelles : bien que chaque membre ait participé à nos travaux à titre personnel, il est évident que les trois membres désignés, par exemple, par le Parlement européen, au nombre desquels était Alain Lamassoure, avaient une proximité intellectuelle et politique particulière avec cette institution. La composition de notre groupe assurait aussi la représentation d'autres sensibilités : des pays du nord ou des pays du sud de l'Europe, des États fondateurs ou des États membres plus récents, entre autres.

Grâce à la forte volonté d'approfondissement et de coopération de tous les membres du groupe, nous sommes tombés d'accord à l'unanimité sur une série de propositions qui ne sont pas banales, ni neutres ou vides ; on peut ne pas y souscrire, mais elles ne sont pas innocentes. Devant le Conseil ÉCOFIN, à la fin de la semaine dernière, j'ai insisté sur cette unanimité : à un moment où, presque dans tous les domaines, les institutions européennes et les États membres ont de graves difficultés pour dégager des accords, le sondage systématique en profondeur auquel nous nous sommes livrés peut créer l'espoir que, par l'approfondissement de certaines questions dans un esprit volontariste et dans le cadre d'une démarche politique, mais qui s'appuie sur des bases techniques solides, des compromis qui fassent avancer l'Europe pourront être trouvés.

À la création de notre groupe, au début de l'année 2014, l'émergence concomitante de plusieurs défis promis à devenir structurels ne s'était pas encore produite. Je veux parler de la question des réfugiés et des migrations et de celle du terrorisme et du renforcement nécessaire de la sécurité interne et externe. Le seul vent léger qui semblait souffler dans la direction d'un volontarisme budgétaire accru en Europe venait du débat sur la capacité budgétaire de la zone euro. Si ce vent a malheureusement perdu de son intensité, un autre a fortement gagné en puissance : celui qui pousse tous les États membres de l'Union européenne à se doter d'un « équipement » budgétaire approprié aux nouveaux défis.

Deux autres événements sont intervenus pendant nos travaux : le « Brexit » et l'élection du nouveau président des États-Unis.

Le premier aura nécessairement certaines conséquences budgétaires : il entraînera une perte nette de ressources pour le budget de l'Union européenne, mais aussi la disparition du rabais britannique, un système absurde et illisible pour les citoyens et, je l'espère, des effets que celui-ci a produits sur l'attitude d'autres États membres en ce qui concerne leur contribution à la compensation britannique.

Quant à l'élection du président américain, elle rend hautement probable que l'Europe doive, dans les années à venir, se responsabiliser davantage pour ce qui est de sa sécurité interne et externe. Songeons que nous sommes entourés par une Russie qui ne se distingue pas par sa timidité et une Turquie qui ne fait pas non plus profil bas, à l'heure où, à l'ouest, où nous pensions avoir toujours des alliés et des amis de la construction européenne, les attitudes vont changer, conduisant notamment à une certaine remise en question de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN). Dans ce contexte, voulons-nous, oui ou non, prendre l'Union européenne au sérieux ?

Si toute politique actuelle, avec ses implications budgétaires, a sa légitimité historique, le fait est qu'une grande partie des politiques menées par l'Union européenne sont

redistributives. Or le devoir primordial que chacun de nos États a accompli au cours de son histoire, celui de garantir l'ordre et la sécurité, ne peut plus, désormais, être rempli par les États membres individuellement. Conscients de cette réalité, ceux-ci, pour la première fois depuis des décennies, se tournent vers Bruxelles et en appellent à l'Europe.

Selon nous, la logique voudrait que, si les États membres reconnaissent eux-mêmes à l'Union européenne de nouvelles fonctions propres, ils la dotent symétriquement de nouvelles ressources propres.

Cette tendance correspond à un recentrage de l'activité de l'Union européenne sur ce qu'on appellerait, dans le monde des affaires, son *core business*. Celui-ci va devenir extrêmement difficile à mener, mais, sur notre continent, seule l'Union européenne peut le faire.

Nous proposons de porter un autre regard sur le budget et le processus budgétaire européens. Il s'agit d'écarter progressivement l'analyse en termes de contributeurs nets et bénéficiaires nets, qui fragilise l'Union européenne. De fait, les négociations budgétaires actuelles donnent à nos concitoyens l'impression d'un jeu à somme nulle : si tel État gagne dix centimètres au tir à la corde, tel autre perd dix centimètres. C'est exactement l'image que l'Union européenne ne devrait plus donner.

C'est pourquoi nous proposons de recentrer tout le discours budgétaire sur la valeur ajoutée européenne et les biens publics européens.

Nos propositions sont précises, mais aussi modestes. Je ne connais personne qui puisse honnêtement soutenir qu'il a une idée du pourcentage du produit intérieur brut (PIB) européen que le budget de l'Union européenne devra représenter dans cinq, sept ou dix ans. Le principe du 1 % n'a aucune raison d'être écarté au profit d'un autre, mais c'est un article de foi, susceptible d'être démenti un jour par de nouvelles réalités.

Pour ce qui est de la procédure budgétaire, elle nous a paru fonctionner mal et être mal structurée. L'articulation entre le budget de l'Union européenne et les budgets nationaux doit être améliorée. Il faut aussi réfléchir à la forte diminution de la part des ressources propres dans le budget de l'Union européenne.

Les potentielles ressources propres nouvelles que nous avons imaginées sont de deux ordres. Les unes ont trait au marché intérieur : l'impôt sur les sociétés, ou une partie de celui-ci, pourrait être mis à la disposition de l'Union européenne, surtout si nous parvenons à faire progresser l'harmonisation de ce marché, ce à quoi s'emploie le commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'Union douanière, Pierre Moscovici, qui fut membre de notre groupe, et à rendre plus difficile l'évasion fiscale des multinationales, ce à quoi Alain Lamassoure a travaillé au Parlement européen dans le cadre de sa commission spéciale « TAXE » sur les rescrits fiscaux. Les autres se rapportent au transport, au climat et à l'énergie, un domaine dans lequel de nouvelles formes d'imposition au bénéfice de l'Union européenne peuvent être imaginées.

Je souligne que nos propositions ne conduisent pas à augmenter le montant du budget de l'Union européenne, ni à alourdir la pression fiscale globale sur les contribuables européens.

Peut-être vous aurai-je donné l'impression de ne pas entrer suffisamment dans le détail de nos propositions. J'ai préféré vous en exposer l'orientation politique, car je crois que si notre travail porte ses fruits, ce sera surtout parce que nous aurons essayé de présenter des scénarios que les ministres des finances et les chefs d'État et de Gouvernement auront plus de difficultés à écarter au profit du statu quo, vis-à-vis du Parlement européen et des opinions publiques.

M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau sur les ressources propres. – Notre réflexion s'est inscrite dans le cadre des traités actuels, et nous ne proposons aucun transfert de souveraineté fiscale. Les parlements nationaux sont et resteront le souverain fiscal.

La comparaison avec certains de nos impôts locaux est éloquente : par exemple, notre taxe d'habitation est instaurée par le Parlement, mais les conseils municipaux ont la possibilité d'en fixer le taux dans les limites d'une certaine fourchette.

Qu'il s'agisse de créer une nouvelle ressource fiscale allouée en totalité ou en partie au budget européen ou d'affecter à celui-ci une part d'une recette fiscale existante, la décision appartiendra aux parlements nationaux. Au demeurant, le traité de Lisbonne, qui prévoit la possibilité de créer de nouvelles ressources propres alimentant le budget européen, subordonne cette création à une procédure qui, en réalité, ressemble à une révision du traité sans le nom, puisqu'elle requiert l'unanimité des ministres des finances et une ratification par les parlements nationaux. Ne soyez donc pas inquiets. Au fond, l'Union européenne est un peu dans la situation d'une collectivité territoriale, il est vrai un peu particulière.

Il y a encore trois ans, certains États membres contestaient fortement qu'il y ait vraiment besoin d'un budget au niveau européen. Plus personne ne peut aujourd'hui le contester.

Lorsqu'on s'est aperçu qu'il fallait des moyens pour faire face à toute la dimension du problème migratoire et à tous les aspects de la lutte contre le terrorisme islamiste, mais qu'aucune marge de manœuvre n'existait dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, les gouvernements ont décidé de créer des fonds *ad hoc*. Plusieurs de ces fonds satellites ont été institués rien que pour le problème syrien : l'un pour les Syriens déplacés dans leur pays, l'autre pour les Syriens réfugiés en Turquie. Un autre a été créé pour aider les pays africains à garder chez eux les jeunes tentés de migrer en Europe. Un autre encore est destiné à financer la part européenne de l'aide à l'Afrique décidée dans le cadre de la Conférence de Paris sur le climat (COP 21).

Dans notre rapport figure un schéma, élaboré par votre ancien collègue Jean Arthuis, aujourd'hui président de la commission des budgets du Parlement européen, qui montre la constellation de fonds et budgets annexes qui existent aujourd'hui. Ce schéma est plus convaincant que tous mes discours...

Financés par des contributions des États en proportion du revenu national brut, ces fonds présentent le défaut fondamental de ne faire l'objet d'aucun contrôle parlementaire. Le Parlement européen n'a pas son mot à dire, puisqu'ils sont extérieurs au budget de l'Union. Bien entendu, les parlements nationaux pourraient avoir leur mot à dire, mais, dans la plupart des pays, le ministre explique qu'il s'agit de respecter un accord et que les parlementaires doivent voter les montants proposés, ce qu'ils font. Or par qui ces fonds sont-ils gérés ? Par

des bureaucraties nouvelles, de sorte que, au nom de la lutte contre la bureaucratie de l'Union européenne, on multiplie des bureaucraties que personne ne contrôle !

Si nous parlons à nos électeurs en employant dans la même phrase le mot « Europe » et le mot « impôt », nous pouvons être sûrs du résultat, surtout par les temps qui courent... En revanche, puisque tout le monde reconnaît qu'il faut faire face à certains défis au niveau européen, et donc prévoir les financements nécessaires, le débat doit porter d'abord sur ce qu'on attend de l'Europe, sur les responsabilités et les tâches qu'on lui assigne, dans le cadre, là aussi, des traités actuels. En d'autres termes, on ne peut pas traiter le volet ressources sans traiter le volet dépenses.

Il y a sur ce sujet une réflexion de fond à engager, dans la mesure où, aujourd'hui, les deux tiers du budget de l'Union européenne servent à financer des politiques que je qualifierais de traditionnelles : la politique agricole commune et la politique régionale. Ces politiques sont-elles vraiment fondamentales pour la préparation de l'avenir de l'Europe ?

J'ajoute que, à l'initiative des gouvernements, des agences européennes sont régulièrement créées ; il y a maintenant une bonne trentaine de ces petites bureaucraties – j'ai renoncé à en faire le décompte exact. Lorsque nous avons créé un service nouveau au sein de la Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure, et que nous lui avons affecté 3 000 diplomates et autres fonctionnaires, le ministre français des affaires étrangères a aussitôt réuni ses syndicats pour leur garantir qu'il n'y aurait aucune réduction d'emplois dans l'administration nationale. Fera-t-on de même pour le corps de garde-côtes et de garde-frontières européens que nos gouvernements, à l'unanimité, ont décidé de créer ? Sur le plan du millefeuille administratif, bonjour les dégâts !

À la vérité, il y a deux conceptions possibles. Soit on considère les agences et services européens comme un niveau d'administration supplémentaire, ce qui conduit à ajouter des dépenses, des fonctionnaires et des impôts, et donc à nourrir les critiques contre l'Europe bureaucratique, soit l'on raisonne d'une manière différente, à laquelle personne n'a encore réfléchi : il s'agit de s'assurer, à chaque transfert d'une compétence ou d'une politique vers l'Union européenne – je pense en particulier aux politiques d'asile et d'immigration, mais aussi à la lutte contre le terrorisme et le grand banditisme –, que les moyens correspondants, c'est-à-dire les crédits et le personnel, ainsi que les ressources fiscales, lui sont également transférés. Or la Commission européenne s'est toujours refusée à faire cet exercice, qui consiste à ouvrir enfin la dimension budgétaire du principe de subsidiarité.

Remarquez que cette logique est la même que celle à l'œuvre dans la décentralisation : lorsque l'État transfère des compétences aux régions, par exemple, il faut s'assurer que les emplois qui disparaissent au niveau national sont au moins aussi nombreux que ceux créés au niveau régional. Il faut veiller au respect de la même règle en cas de transfert des États membres vers l'Union européenne, pour garantir aux citoyens que, suivant l'esprit du principe de subsidiarité, un euro au moins est économisé au niveau national pour un euro supplémentaire dépensé à Bruxelles. Dans certains domaines, si l'on donnait la pleine compétence, avec les moyens correspondants, à l'Union européenne, un euro supplémentaire dépensé à Bruxelles se traduirait par une économie de vingt-huit euros.

Il est fondamental de mettre en place un tel mécanisme, en faisant jouer le réseau des cours des comptes nationales, la Cour des comptes européenne ou les commissions des finances nationales – nous n'avons fait qu'évoquer ce chantier, qui n'entraîne pas dans notre mandat. Cette réflexion est indispensable au moment où nous allons être amenés, par

exemple, à transformer l'Office européen de police (Europol) en une sorte de *Federal Bureau of Investigation* (FBI) européen. Il s'agit, en somme, de mutualiser les moyens nationaux pour augmenter la rentabilité budgétaire et l'efficacité technique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Vos éclairages sont tout à fait intéressants, même s'ils sont aussi parfois un peu inquiétants. Je souhaite vous interroger sur les ressources, en particulier sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés.

Vous proposez une nouvelle ressource propre reposant sur une base harmonisée de TVA. L'idée est séduisante, mais est-elle compatible, ou coordonnée, avec le plan d'action sur la TVA que la Commission européenne avance par ailleurs ? Nous sommes un peu dubitatifs sur le projet de celle-ci de rendre aux États membres la liberté de déterminer les taux réduits.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, la proposition de directive sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), retient un seuil d'application de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires. Ne vous paraît-il pas trop élevé pour apporter à l'Union européenne des ressources propres suffisantes ?

Enfin, la taxe sur les transactions financières, qui peut être un facteur négatif pour la compétitivité de la place de Paris, vous semble-t-elle une ressource crédible, compte tenu des réticences de nombre d'États membres, notamment dans le contexte de concurrence consécutif au Brexit ?

M. François Marc. – En tant que rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits du budget de l'État reversés à l'Union européenne, je n'ai pas manqué d'insister chaque année sur la nécessaire évolution du système de financement. Il est tout à fait heureux qu'ait été élaboré un corps de propositions et d'alternatives possibles, sur lesquelles il faudra travailler dans les mois qui viennent pour aboutir à un dispositif rénové et porteur d'avenir.

Tirer le meilleur parti des moyens disponibles, mettre en rapport les dépenses et les recettes et dégager des synergies sont autant d'objectifs qui ne peuvent que rencontrer l'adhésion. Du reste, lors de la conférence interparlementaire qui s'est tenue à Bruxelles hier sur ces sujets, j'ai constaté une certaine unanimité de principe et un souhait partagé d'aboutir. La situation est donc encourageante.

Améliorer le système de dépenses tout en maintenant la recette à un niveau constant et en réalisant des économies dans les États est vertueux, mais implique sans doute une réorientation de la dépense. Monsieur Lamassoure, cette réorientation ne suppose-t-elle pas une diminution des crédits au profit de l'agriculture et des fonds structurels et d'investissement en faveur de la cohésion et de la solidarité ?

Actuellement, les politiques européennes tendent à bénéficier plutôt au secteur rural qu'au secteur urbain. Or le géographe Christophe Guilluy, dans *La France périphérique*, a démontré que les dynamiques de développement s'organisent aujourd'hui autour des métropoles et des grands centres urbains. Il faut donc préserver les leviers permettant de développer les secteurs plus excentrés. Cette dimension de la question a-t-elle été prise en considération par le groupe de haut niveau ?

Par ailleurs, dans le nouveau panier de recettes qui pourrait être institué, peut-être à compter de 2020, certaines ressources propres pourraient-elles être mises en œuvre plus rapidement que d'autres ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Monsieur Monti, vous avez été commissaire européen à la concurrence et vous êtes, en quelque sorte, le symbole du droit européen de la concurrence et de sa doctrine. Or, dans la mondialisation, ce droit et cette doctrine ont entravé la création de grands ensembles européens. Dans le domaine du numérique, par exemple, nous n'avons pas suffisamment la possibilité de créer de grandes entreprises à la mesure des géants du web (*Gafa*). Je ne suis pas sûr qu'on eût pu créer Airbus si vous aviez été commissaire européen à l'époque... Monsieur Monti, ce droit de la concurrence peut-il évoluer ?

M. André Gattolin. – J'adhère au pragmatisme qui vous a conduits à travailler à traités constants, en essayant de tirer le meilleur parti du cadre actuel.

Dans la synthèse de votre rapport, les droits de douane sont qualifiés de « modèle de véritables recettes de l'Union », « dont le processus de collecte est satisfaisant ». J'approuve totalement, mais quelle est la réalité de ces dernières années ? Les traités de libre-échange bilatéraux se sont multipliés.

Chaque fois qu'un traité a été conclu, mais aussi dans le cadre des négociations sur le traité de libre-échange entre les États-Unis et l'Union européenne (TAFTA), j'ai demandé à la commissaire européenne au commerce, Cecilia Malmström, quel serait l'impact sur les ressources propres de l'Union européenne. Les données à ce sujet ne nous sont jamais communiquées !

L'Europe est la première puissance commerciale au monde et le premier marché en termes de volume et de niveau de vie. Or nous donnons accès de plus en plus largement à ce marché en faisant tomber les droits de douane, ce qui conduit à une renationalisation du financement du budget européen. C'est ainsi que les perspectives financières pour 2014-2020 sont issues d'arrangements entre dirigeants européens, dans lesquels le président du Conseil européen de l'époque, Herman Van Rompuy, a joué un rôle particulier. On a promis la fongibilité de tous les budgets, pour que chacun ait sa part. Toute cette logique est extrêmement grave !

Je veux bien que le libre-échange soit le principe fondamental de l'Union européenne, mais dans son cadre intérieur. À force d'abaisser les droits de douane, on finit par détruire complètement la ressource et la force que notre marché devrait naturellement nous apporter.

Sans tomber dans le protectionnisme, pourquoi baissons-nous à ce point la garde, alors que 3 000 personnes travaillent sur les traités de libre échange, d'après Matthias Fekl... Nous sommes bons pour négocier ces traités de libre-échange, mais beaucoup moins pour suivre leur application.

M. Richard Yung. – Je retrouve, dans les propos de François Marc, des échos de ce que disait Tony Blair : le budget européen finance l'agriculture et des politiques territoriales avec une efficacité douteuse ; si une petite partie était consacrée à la recherche, nous aurions un budget d'avenir. Cela m'avait paru plein de bon sens. Je le dis sans doute d'autant plus facilement que je n'ai pas d'agriculteurs dans ma circonscription...

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – J'allais le dire !

M. Richard Yung. – Si on faisait la somme de vingt ans de politique agricole commune (PAC)... on atteindrait un niveau qui nous ferait peur. Est-il possible de faire quelque chose d'ici le prochain cadre pluriannuel, qui commence dans trois ans ? Ou bien devons-nous encore attendre quatorze ou quinze ans ?

Le budget européen a peu de liens avec les budgets nationaux. Même si des liens devaient être tissés grâce à un éventuel budget de la zone euro, ils pourraient être divergents.

M. Jacques Chiron. – Vous recommandez « une ressource propre basée sur la TVA, sous une forme réformée remplaçant le système existant » et « une ressource propre basée sur l'impôt sur les sociétés ».

Notre commission des finances a travaillé sur l'*e-commerce* qui échappe à la TVA. Nous sommes allés à Rome, où les douanes italiennes nous ont fait remarquer que de plus en plus de biens entraient sur le territoire sans payer de taxe, en passant par certains pays peu attentifs, tout cela au détriment du pays du consommateur final, pour qui c'est un manque à gagner considérable. Nous avons travaillé sur l'hypothèse d'une TVA à la source versée automatiquement dès l'achat sur internet à l'État de l'acheteur. Une TVA plus efficace constituerait une ressource nouvelle pour les États, mais aussi pour l'Europe.

M. Mario Monti. – Merci de l'intérêt de vos commissions pour notre travail, dont témoignent vos excellentes questions. Concernant le calendrier, je ne sais trop que vous dire, car il n'y a pour l'instant aucune proposition sur la table des institutions européennes. Nous étions mandatés pour éclairer trois institutions européennes sur le budget. Mais seule la Commission, ayant le monopole de l'initiative, aura la possibilité d'examiner notre rapport en profondeur et de s'en inspirer éventuellement dans sa proposition de perspectives financières, qu'elle rédigera avant la fin de cette année ou du début de l'année prochaine.

Une négociation compliquée et longue commencera alors. Les politiques nationales sont de plus en plus définies à court terme. L'Union européenne a son budget annuel, mais elle a aussi la grande ambition d'établir une prévision à sept ans – cette durée, peut-être un peu longue, pourrait être réduite à cinq ans. Il n'y a donc rien d'imminent : la procédure est aussi lourde que pour une révision des traités.

Certains d'entre vous voient positivement la réorientation de la dépense vers d'autres domaines que l'agriculture, tandis que d'autres s'inquiètent pour la ruralité... Je ne suis pas sûr d'être d'accord avec Alain Lamassoure sur ce sujet. Il y a plusieurs façons d'être solidaire avec les zones rurales. Ce que certains remettent en question, c'est que tout passe nécessairement par le budget communautaire. Faire autrement ne diminuerait en rien le caractère solidaire de l'Union.

Je serais porteur d'une image particulière de la concurrence, d'après Yves Pozzo di Borgo... Rassurez-vous, ce n'est qu'en France que j'ai cette image !

M. Yves Pozzo di Borgo. – En Italie aussi !

M. Mario Monti. – Peut-être la France a-t-elle aussi une image un peu particulière de la concurrence...

Il ne faut pas croire qu'une politique de la concurrence un peu musclée soit toujours au détriment de l'industrie européenne. Lorsque le gouvernement américain a accepté, face à Airbus, la fusion de General Electric et de Honeywell, la Commission l'a interdit...

M. Alain Lamassoure. – L'actuelle commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, porte, elle aussi, une image particulière de la concurrence aux États-Unis, grâce à son action courageuse contre les *Gafa*.

La ressource TVA est la survivance d'une ressource qui a rapporté beaucoup d'argent il y a une vingtaine d'années, et que les administrations nationales ont volée, à l'insu de tout le monde. Notre proposition est de réinventer une nouvelle ressource TVA. Puisque l'assiette en est harmonisée depuis trente ans, nous pourrions ajouter un point, un point et demi, deux points au taux du pays, tout en diminuant d'autant la contribution directe du pays. Il faut en effet tenir compte du fait que tous les pays n'ont pas la même liste des produits à taux réduit. Nous pensons à moyen terme, donc sans les Britanniques.

Concernant l'*e-commerce*, les carrousels de TVA et la fraude, nous cherchons à mettre en place une auto-liquidation par le fournisseur selon le taux du pays d'arrivée et non du pays de production. Je ne sais pas s'il existe un accord définitif au Conseil, mais on s'orienterait vers une expérimentation, que les Tchèques seraient intéressés de mener. Récupérer ne serait-ce qu'un tiers des pertes serait déjà un gain considérable.

J'ai été nommé rapporteur sur le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) au Parlement européen. J'entrerai en contact avec vous. Pourquoi proposer un supplément européen à l'impôt sur les sociétés ? Nous nous plaçons dans l'hypothèse optimiste selon laquelle un accord serait trouvé sur l'assiette commune de l'impôt sur les sociétés. Nous proposons donc un taux européen au sein d'une fourchette laissée à la décision conjointe prise à la majorité qualifiée au Conseil des ministres des finances et à la majorité au Parlement européen.

Ma première réaction concernant le seuil de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires a été celle d'un paysan béarnais : si l'harmonisation de la notion de chiffre d'affaires consolidé est un progrès, alors pourquoi en priver les petites et moyennes entreprises (PME), même si la question de la consolidation ne se pose certes que pour les grandes entreprises ? Cela attristera sans doute les grands cabinets de conseil fiscaux, mais ni nos entreprises ni nos concitoyens.

La taxe sur les transactions financières ne nous semble pas être une perspective à court terme. À partir du moment où seuls dix pays – dont un de façon incertaine – sont volontaires, cela ne pourrait financer qu'une coopération renforcée. Nous nous sommes en effet intéressés au financement de ces dernières. Si une coopération renforcée se met en place pour la zone euro, cela pourrait être une source de financement – même si, avec le Brexit, il n'est pas urgent d'avancer dans cette voie...

Tous les ministères des finances et toutes les banques centrales de la zone euro ont frisé la crise cardiaque en lisant notre proposition d'affecter à la zone euro les droits de seigneurage et les bénéfices de la banque centrale européenne. Nous avons voulu savoir combien cela rapportait... Il faut s'adresser à la *National Security Agency* (NSA) pour le savoir ! Cela serait de l'ordre de plusieurs milliards d'euros, voire plus, même si c'est très variable selon les années... Voilà une mesure qui serait très populaire parmi nos concitoyens,

même si elle se heurterait au *lobby* très puissant de nos ministères des finances et de nos banques centrales.

Comme l'a dit Mario Monti, c'est maintenant que les institutions commencent à réfléchir au prochain cadre financier pluriannuel. Nous, Français, devons nous interroger sur la PAC. Elle nous coûte horriblement cher et les agriculteurs sont dans la situation que nous connaissons, sans compter que cela rend l'Europe très impopulaire dans de nombreux pays. Nous devrions avoir, pour un coût moindre, une politique plus efficace.

La PAC est née de l'exigence de la France, au temps du Général de Gaulle, d'équilibrer un marché commun censé profiter surtout à l'industrie allemande. C'est la seule politique financée intégralement par le budget communautaire. On pourrait imaginer un cofinancement, avec une contribution plus importante pour les pays riches. On peut aider les régions périphériques à rattraper leur retard en matière de services publics fondamentaux, mais a-t-on besoin de Bruxelles pour aider les régions les plus pauvres en Allemagne ou soutenir la politique de la montagne en France ? Si nous voulons faire plus pour la recherche, l'espace, l'aéronautique, il faudra bien prendre l'argent quelque part.

Les droits de douane sont un impôt sans avenir

M. Mario Monti. – ... sauf si le protectionnisme triomphe !

M. Alain Lamassoure. – Je ne crois pas que le protectionnisme prendra cette forme. Il ne faut pas en attendre qu'il rapporte beaucoup d'argent.

Airbus, notre fleuron, a pu décoller mais à l'époque, Mario Monti n'était pas commissaire à la concurrence... Airbus vend 80 % de ses avions hors d'Europe : le protectionnisme n'est vraiment pas la solution ! Nous devrions traduire *Free trade* non par libre-échange mais par commerce international. Avec la Corée du Sud, l'accord de libre-échange est un triomphe : depuis, la France a un commerce excédentaire avec ce pays.

M. André Gattolin. – C'est toujours le même exemple qui est donné.

M. Alain Lamassoure. – Dans cinq ans je pourrai vous citer le cas du Canada, mais encore faut-il ratifier cet accord, et non le diaboliser !

M. André Gattolin. – Ne vous y trompez pas, j'y suis favorable !

M. Alain Lamassoure. – Les impôts d'avenir au XXI^e siècle sont les impôts indirects, pas les impôts directs ; dans un monde où tout circule librement, les talents trop imposés, les entreprises trop imposées s'en vont ! Nous concentrons donc les impôts directs sur les sédentaires comme les PME, les salariés sans qualification particulière...

M. Alain Richard. – Mais les transactions aussi se déplacent !

M. Alain Lamassoure. – Mon propos n'est pas de faire payer les riches, mais d'appliquer un taux infiniment petit sur des milliards d'opérations. Il faut donc en quelque sorte rétablir la gabelle et l'octroi ! J'avais par le passé proposé un impôt sur chaque clic – tous les internautes me sont alors tombés dessus... Dans notre rapport, nous proposons une taxe de 3 centimes sur le kilowattheure d'électricité consommée ; c'est faible mais cela peut rapporter beaucoup.

M. André Gattolin. – Et la téléphonie ? La politique de la concurrence en a baissé les coûts, mais l'Europe n'en a pas profité pour y trouver une ressource...

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Il y a trente agences européennes – ce n'est rien en comparaison avec les 247 que nous avons dénombrées en France. Il y aurait des économies à faire, et cela permettrait de gagner en cohérence vis-à-vis de nos concitoyens.

Concernant la PAC, attention au contexte : aux États-Unis de 2008 à 2012, les aides à l'agriculture ont augmenté de 40 % et coûtent désormais 488 dollars par Américain ; dans le même temps, les aides européennes ont baissé de 17 % et ne représentent que 207 dollars par Européen. L'agriculture est devenue une activité stratégique, et l'alimentation, une arme. Mais vous avez raison : nous ne pouvons pas dépenser autant d'argent pour avoir des gens aussi malheureux, avec l'impression d'aller de crise en crise... Il faut la repenser. Un impôt européen ne sera jamais populaire ; mais il sera nécessaire puisque nous demandons toujours plus à l'Union européenne.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – J'aurai, quant à moi, une réaction de paysanne auvergnate... Nous ne savons pas où il faut peser pour changer les choses. Pendant ce temps, un euroscepticisme puissant continue de monter. Il y a danger dans la maison Europe. Nous souhaiterions avoir des outils pragmatiques pour nous donner au moins l'impression d'avoir pris sur notre avenir.

Un comité de parlementaires nationaux membres des commissions des finances travaillant avec les eurodéputés a été évoqué... Le fossé se creuse dans le vocabulaire même entre les eurodéputés et nous, parlementaires nationaux, qui avons des attitudes différentes, entre les Grecs et les Portugais, très inquiets pour leur avenir, et les autres.

Le citoyen lambda ne s'intéresse pas à notre maison Europe. Les paysans protestent contre l'Europe, alors qu'ils en vivent essentiellement. Lorsque vous faites remarquer qu'un parti politique veut supprimer l'Europe, les gens s'offusquent. Il est temps que les vrais Européens s'unissent, s'ils veulent garder l'idéal de paix, de développement, qui a permis l'accueil des pays sortant de la dictature...

M. Alain Lamassoure. – Le 25 mars, nous nous retrouverons à Rome pour l'anniversaire du traité instituant la Communauté économique européenne. Je suis mille fois d'accord pour travailler en commun entre eurodéputés et parlementaires nationaux, d'autant plus que vous aurez le dernier mot...

M. Mario Monti. – La conférence interparlementaire organisée en septembre 2016 a été très positive.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Mais ce sont des sphères qui ne rencontrent pas le quotidien de nos concitoyens.

La réunion est close à 17 h 10.

Mercredi 8 février 2017

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 10 heures.

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. Charles Guené en qualité de rapporteur pour la proposition de loi n° 394 (2016-2017) relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) (A.N. n°4445 (2016-2017)).

Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété - Communication

Mme Michèle André. – Je voudrais aussi évoquer la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété en Corse, dont notre commission s'est saisie pour avis.

Albéric de Montgolfier a présenté son rapport mardi dernier et nous avons adopté les amendements qu'il a proposés.

Toutefois la commission des lois n'a pas intégré nos amendements à son texte, avec l'accord d'Albéric de Montgolfier.

Compte tenu de cette décision, j'ai indiqué à Philippe Bas que la délégation au fond que nous avait accordé la commission des lois sur les articles fiscaux de la proposition de loi pouvait être considérée sans objet et que c'est à elle qu'il reviendrait de se prononcer sur les éventuels amendements de séance.

**Compétitivité de la place de Paris - Audition de
Mme Marie-Anne Barbat Layani, directrice générale de la Fédération
bancaires française (FBF), M. Stéphane Boujnah, président du directoire
d'Euronext N.V., M. Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d'actifs
français à l'international, M. Jean-Frédéric de Leusse, président du directoire
d'UBS France, M. René Proglgio, directeur général de Morgan Stanley France,
Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu écrit de cette réunion sera publié ultérieurement.

Les images vidéos de la réunion sont disponibles dans la vidéothèque du site internet du Sénat (<http://videos.senat.fr/commission.FINC.p1>).

COMMISSION DES LOIS**Mardi 7 février 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Proposition de loi visant à renforcer l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

MM. Philippe Bas, André Reichardt, Mmes Catherine Troendlé, Lana Tetuanui, MM. Philippe Kaltenbach, René Vandierendonck et Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires ; M. François Bonhomme, Mmes Jacky Deromedi, Catherine Di Folco, MM. Roger Madec, Jacques Mézard, Alain Richard et François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.

Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (deuxième lecture) – Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 348 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 295 (2016-2017), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant réforme de la prescription en matière pénale.

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 1, 2 et 3, respectivement de M. Assouline, de Mme Benbassa et du Gouvernement, tendant à rétablir le texte de l'Assemblée nationale, par cohérence avec notre position la semaine dernière.

Nous avons décidé de porter le délai de prescription des abus de liberté d'expression de trois mois à un an.

Cela correspond à l'accord trouvé avec le garde des sceaux et le rapporteur de l'Assemblée nationale avant la deuxième lecture à l'Assemblée. Cet accord n'avait cependant pas été respecté par le Gouvernement et une majorité de députés en séance publique.

M. François Pillet. – Je m'étonne de ce revirement du Gouvernement puisque le ministre de la justice s'était réjoui à l'Assemblée nationale de l'équilibre trouvé par le Sénat et souhaitait le conserver.

M. Philippe Kaltenbach. – Je m'abstiens.

M. Jean-Pierre Sueur. – De même.

M. René Vandierendonck. – J'en reste à la position du rapporteur, ma position de la semaine dernière, par cohérence.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis également cohérent avec moi-même !

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1, 2 et 3.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Prescription de l'action publique et de l'action civile des abus de la liberté d'expression commis sur Internet - Prescription de l'action de l'administration des douanes - Coordinations		
M. ASSOULINE	1	Défavorable
Mme BENBASSA	2	Défavorable
Le Gouvernement	3	Défavorable

Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (nouvelle lecture) – Examen des amendements

La commission procède ensuite à l'examen des amendements sur le projet de loi n° 315 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements déposés, nonobstant leur objet, ne s'inscrivent pas dans la position de la commission qui, par le dépôt d'une motion tendant à opposer la question préalable, demande au Sénat de rejeter l'ensemble du projet de loi. Je vous propose donc d'émettre à leur encontre un avis défavorable.

Toutefois, deux amendements de notre collègue Sophie Joissains, insérant des articles additionnels après l'article 46, constituent des dispositions nouvelles sans relation directe avec celles restant en discussion : l'amendement n° 15 prévoit la faculté, pour les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, de conserver leur compétence en matière de voirie par délibération avant le 1^{er} janvier 2018, et l'amendement n° 16 autorise les conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence à confier les compétences eau et assainissement aux communes antérieurement compétentes de leur périmètre. Ils apparaissent donc irrecevables au regard de la règle de l'entonnoir.

Il en est de même des amendements n^{os} 12, de M. Didier Marie, qui autorise les offices HLM à ne pas recourir aux concours d'architecture, 21 de M. Jacques Mézard relatif à la loi de programmation sur les transports et 30 de M. Christian Favier relatif aux compétences de la RATP.

M. Philippe Bas, président. – Vous proposez un avis défavorable à tous les autres amendements, si notre motion tendant à opposer la question préalable n'était pas adoptée par le Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour la quatrième fois en deux mois, vous présentez une motion tendant à opposer la question préalable, procédure tout à fait dommageable pour le Sénat qui se prive ainsi du droit, reconnu par la Constitution, de voter une rédaction propre après l'échec de la commission mixte paritaire – quitte à ce que l'Assemblée nationale ne la reprenne pas. Pourquoi se tirer ainsi une balle dans le pied ? L'examen par la Haute

Assemblée ne serait plus à ce stade qu'une formalité, sans aucune prise de parole ? La procédure n'est même pas régulière. On ne peut pas préjuger que la question préalable sera votée. Examinons les amendements, dont certains sont très importants, sur les métropoles d'Aix-Marseille-Provence ou du Grand Paris. Monsieur le rapporteur, vous eussiez dû vous battre contre ceux qui, dans votre groupe, ont adopté cette attitude dans des conditions singulières. En commission, la semaine dernière, quarante amendements ont été présentés, dont une quinzaine par des membres de votre groupe, qui pensaient donc que le débat aurait lieu... Pourquoi changer de cap ? La parole du Sénat doit être entendue.

Dans les sept endroits concernés par la métropolisation, et notamment dans le Loiret, la presse titre : « Le Sénat boude ». Expliquez donc aux maires, aux présidents d'agglomération que le Sénat est opposé à ce texte. Des élus de votre formation politique, à Metz, Tours, Clermont-Ferrand, Saint-Etienne, Toulon ou Orléans, ont bien du mal à comprendre pourquoi le Sénat ne veut pas délibérer... Cela manque d'élégance. J'ai été dix ans député, je suis sénateur depuis presque seize ans. Oui, dans de nombreux cas, l'Assemblée nationale ne vote pas comme le Sénat ; le Sénat doit-il pour autant abdiquer par rapport au rôle qui lui est dévolu par la Constitution ? Je comprends que le sujet vous ennuie...

M. Philippe Kaltenbach. – Ils ont d'autres sujets à traiter...

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Sueur, vous ne m'avez pas ennuyé ! Merci pour votre propos très subtil. La parole du Sénat doit être entendue, et je déplore qu'elle ne l'ait pas été. Nous ne sommes pas au début de la procédure parlementaire. Saisis en premier comme en dispose la Constitution, nous avons profondément amendé ce texte. L'Assemblée nationale n'a tenu aucun compte de notre travail et la commission mixte paritaire n'a permis aucun rapprochement.

Même si je souhaite que le Sénat ne soit jamais évincé de la procédure législative, il a aussi le droit d'utiliser tous les moyens de protestation pour affirmer que le bicamérisme n'est pas respecté, si l'Assemblée nationale ne tient aucun compte de ses votes. Nous nous trouvons dans une situation très particulière : soit nous faisons mine de croire que nous conservons une petite chance d'être entendus, soit nous sommes réalistes et considérons qu'il n'y a pas lieu de tenir un débat purement théâtral. J'ai donc soutenu l'heureuse initiative de notre rapporteur...

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Comment prétendre que le Sénat ne cherche pas à faire entendre sa voix, à converger avec l'Assemblée nationale chaque fois que cela est possible, avec pragmatisme – comme nous l'avons fait hier avec succès lors de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer (Erom) ?

Hélas, sur les derniers textes, on observe deux constantes : l'Assemblée trace son chemin sans jamais prêter attention au Sénat ; et, plus grave, le Gouvernement nous demande de travailler en procédure accélérée en déposant des amendements – parfois extrêmement importants – en dernière minute. Ces conditions sont inacceptables. Ainsi, la création de nouvelles métropoles a été introduite au fil de l'eau alors que nous connaissions les intentions de certaines agglomérations – Clermont-Ferrand, Metz... – depuis longtemps. Le Gouvernement aurait pu anticiper et le Sénat aurait ainsi expertisé les amendements pour éviter un résultat déséquilibré : le projet de loi initial était essentiellement consacré au statut de Paris, or les débats se focalisent sur le statut métropolitain prévu à l'article 41... C'est un

dysfonctionnement majeur. Ce texte, augmenté de nombreux articles et amendements qui n'ont rien à y faire, finira par devenir une voiture-balai. La question préalable est justifiée. Il eût été intéressant de ne pas utiliser la procédure accélérée sur ce texte important. Oui, le Sénat doit débattre, mais l'écart est désormais tel avec les positions des députés qu'il ne peut plus le faire. Seule sa proposition sur l'extension du pouvoir de police du préfet de police à l'aéroport d'Orly a été reprise : c'est éclairant ! Nous ne nous cachons pas derrière notre petit doigt. Boudier n'est ni dans l'esprit du Sénat, ni dans celui de la majorité sénatoriale, mais nous devons montrer notre désapprobation car nous ne pouvons travailler dans la sérénité, expertiser les mesures et adopter des textes cohérents.

M. René Vandierendonck. – À titre personnel et en tant que rapporteur de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), je regrette l'existence de l'article 41 et l'absence d'un vrai débat sur des critères objectifs éventuels – et limitatifs – d'extension des métropoles. Quand on crée des métropoles de manière injustifiée, on affaiblit le concept et on fragilise le département.

M. Jean-Pierre Sueur. – Heureusement que nous en parlons en commission, car il n'y aura pas de débat en séance publique sur l'article 41. Monsieur le rapporteur, ce que vous dites peut s'appliquer à de nombreux textes. Tous les gouvernements, sans exception, ont procédé ainsi depuis des décennies... La procédure accélérée tend à devenir une procédure normale depuis les années 2000.

Une vraie réforme serait de donner plus de place au débat en commission. Sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, de même que sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, les questions préalables n'étaient pas justifiées. Vous choisissez la facilité, alors que la dernière Conférence des présidents, avertie pourtant des positions adoptées par l'Assemblée nationale, avait prévu trois jours de débat en séance publique sur ce texte.

Je m'en tiens là : prolonger ce propos est sans espoir, à moins que nos collègues de la majorité ne décident de se révolter contre une décision prise au sein de leur groupe...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je connais d'autres sujets qui mériteraient bien davantage qu'on se révoltât...

M. Jean-Pierre Sueur. – Vaugelas eût aimé...

Les amendements n^{os} 12, 15, 16, 21 et 30 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution (article 48, alinéas 5 et 6, du Règlement du Sénat).

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 2, 8, 9, 25 rectifié, 1, 10, 3, 11, 14, 24, 26, 13, 28 rectifié, 22, 23, 27 rectifié, 17, 18, 19, 20 et 29 rectifié.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 33 bis Conditions d'utilisation du boni de liquidation des offices publics de l'habitat (OPH)		
M. CHIRON	2	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme JOISSAINS	8	Défavorable
M. DALLIER	9	Défavorable
M. FAVIER	25 rect.	Défavorable
Article 36 Création des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)		
M. CHIRON	1	Défavorable
M. LEFÈVRE	10	Défavorable
M. CHIRON	3	Défavorable
M. LEFÈVRE	11	Défavorable
Article 37 quinquies Publicité aux abords des monuments historiques		
M. MARIE	12	Irrecevable (art. 48, al. 5 et 6, du Règlement du Sénat)
Article 38 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer un établissement public local chargé de l'aménagement, de la gestion et de la promotion du quartier d'affaires de La Défense		
Mme GONTHIER-MAURIN	14	Défavorable
Article additionnel après l'article 39		
M. MÉZARD	21	Irrecevable (art. 48, al. 5 et 6, du Règlement du Sénat)
Article 39 bis Validation législative des déclarations d'utilité publique (DUP) des travaux du Grand Paris Express		
M. FAVIER	24	Défavorable
Article 40 quater Élargissement du périmètre de la compétence « aménagement » de la société du Grand Paris (SGP)		
M. FAVIER	26	Défavorable
Article 40 septies Sécurisation de l'actionnariat de la société anonyme d'économie mixte de la gare routière de Rungis (SOGARIS)		
M. CAMBON	13	Défavorable
Article additionnel après l'article 40 decies		
M. FAVIER	30	Irrecevable (art. 48, al. 5 et 6, du Règlement du Sénat)

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 41 Élargissement des critères de création des métropoles		
M. FAVIER	28 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	22	Défavorable
M. MÉZARD	23	Défavorable
Article 41 bis Compétence du président du conseil de la métropole en matière de police de la circulation et du stationnement		
M. FAVIER	27 rect.	Défavorable
Article 45 Report du transfert de la compétence voirie à la métropole d'Aix-Marseille-Provence		
Mme JOISSAINS	17	Défavorable
Article additionnel après l'article 46		
Mme JOISSAINS	15	Irrecevable (art. 48, al. 5 et 6, du Règlement du Sénat)
Mme JOISSAINS	16	Irrecevable (art. 48, al. 5 et 6, du Règlement du Sénat)
Article 47 Report de la détermination des modalités particulières d'élection des conseillers métropolitains		
M. AMIEL	18	Défavorable
M. AMIEL	19	Défavorable
Article 48 Rapport sur le projet de fusion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence		
M. AMIEL	20	Défavorable
M. FAVIER	29 rect.	Défavorable

**Proposition de loi visant à renforcer l'assainissement cadastral et la résorption
du désordre de propriété – Examen des amendements au texte de la
commission**

Enfin, la commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 352 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 207 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

M. Philippe Bas, président. – Avec l'accord du rapporteur général de la commission des finances, notre commission n'a pas intégré à son texte les amendements adoptés par la commission des finances sur la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété. La présidente de la commission des finances, Mme Michèle André, considère dès lors que la délégation au fond n'a plus d'objet, et nous demande de reprendre l'intégralité de la responsabilité de ce texte, y compris son volet fiscal. Cela me semble en effet la solution la plus expédiente. En l'absence de notre collègue André Reichardt, rapporteur, je vous présenterai donc les amendements sur cette partie du texte.

Article 3

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 1 proroge de trois ans l'exonération partielle des droits lors de la première mutation postérieure à la reconstitution d'un titre de propriété. Notre commission a déjà écarté cet amendement lors de l'établissement de son texte. Par cohérence, avis défavorable.

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

Article 4

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 2 proroge de trois ans le régime dérogatoire d'exonération partielle de droits de succession pour les immeubles situés en Corse. Par cohérence avec la position de la commission lors de l'établissement de son texte, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de conséquence n° 3.

M. René Vandierendonck. – Dans quel ordre se réuniront les commissions mixtes paritaires prévues lundi prochain ?

M. Philippe Bas, président. – En principe, celle sur la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale se réunira en premier, puis celle sur le projet de loi relatif à la sécurité publique, enfin celle sur le projet de loi de ratification des ordonnances sur le statut de la Corse et, le cas échéant, celle sur la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété – sous réserve, pour cette dernière, que l'Assemblée nationale ne vote pas conforme le texte du Sénat en deuxième lecture.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'Assemblée ferait alors preuve d'une élégance à souligner...

M. Philippe Bas, président. – ... d'autant plus qu'elle est rare !

La réunion est close à 10 h 05.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Lundi 6 février 2017****- Présidence de M. Dominique Raimbourg, président -***La réunion est ouverte à 17 heures.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique s'est réunie à l'Assemblée nationale le lundi 6 février 2017.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Dominique Raimbourg, député, président, et Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente, M. Victorin Lurel, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale et M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je souhaite placer nos échanges dans la continuité de ceux que nous avons eus en commission et en séance publique, avec l'objectif de converger vers un texte empreint de pragmatisme. Nos débats ont en effet montré que nous souhaitons tous mettre en exergue les atouts des territoires ultramarins et bien prendre en compte leurs spécificités.

Après l'inflation du nombre d'articles du projet de loi à l'Assemblée nationale, nous avons procédé à quelques suppressions d'articles et complété le texte de plusieurs dispositions nouvelles. Le Sénat a supprimé 33 articles, en a adopté 36 conformes et en a introduit 61 nouveaux. Aujourd'hui, je crois que nous pouvons aboutir à un accord, les dispositions phares faisant l'objet d'un consensus entre nos deux assemblées.

Restent néanmoins trois points durs sur lesquels devraient se concentrer nos échanges : l'article 9 D sur la représentativité des syndicats locaux, l'article 10 *nonies* sur la récupération sur succession au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et, enfin, l'article 37 qui ajoute le secteur du bâtiment et des travaux publics dans la liste des secteurs prioritaires bénéficiant d'exonérations bonifiées dans les zones franches d'activités en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. D'autres questions surgiront certainement ; je pense notamment au dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires en Polynésie française et à d'autres sujets sur lesquels nous reviendrons.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je partage totalement la position du rapporteur du Sénat. Ce texte est porteur d'une double ambition : l'ambition du Président de la République et du Gouvernement d'inscrire l'égalité

réelle dans les territoires ultramarins et l'ambition de co-construire un texte avec le Sénat. Comme vous l'avez rappelé, 41 articles ont été modifiés, 36 adoptés conformes et 61 nouveaux ont été introduits.

Notre travail commun en amont devrait permettre, je l'espère, à cette commission mixte paritaire d'aboutir. Ne restent que quelques points à traiter. Sur la représentativité des syndicats, nous avons eu plusieurs échanges avec le Gouvernement et je crois que nous devrions trouver un terrain d'entente. Sur de nombreuses autres dispositions, nous vous proposerons de retenir la rédaction issue des travaux du Sénat.

Il me semble donc que, malgré une procédure accélérée, les débats ont permis d'enrichir utilement le projet initial et devraient nous permettre d'aboutir à un accord.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2

L'article 2 est supprimé.

Article 3

L'article 3 est supprimé.

Article 3 bis

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

Article 3 ter

L'article 3 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 quater

L'article 3 quater est supprimé.

Article 3 quinquies

L'article 3 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 septies

L'article 3 septies est supprimé.

Article 3 octies

L'article 3 octies est supprimé.

Article 3 nonies

L'article 3 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5

M. Philippe Gomes, député. – Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, nous avons adopté un de mes amendements qui concernait la Nouvelle-Calédonie et son plan de convergence. Il permettait une révision du dispositif de la continuité territoriale ainsi que l'extension locale de l'ensemble des missions de Bpifrance. Sur le premier point, il me semble qu'il faut aligner le régime calédonien sur ce qui se pratique en Polynésie. Je note que le nombre de bénéficiaires a été divisé par cinq alors même qu'il porte sur des montants compris entre 2 000 et 2 500 euros. Je souhaiterais donc que nous puissions maintenir le deuxième alinéa tel qu'adopté à l'Assemblée nationale.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je n'ai pas d'objection de principe à cette proposition bien qu'il ne me semble pas nécessaire de l'inscrire dans la loi.

M. Philippe Gomes, député. – Lors de l'examen à l'Assemblée nationale, notre rapporteur m'avait soutenu ; j'espère qu'il en fera de même aujourd'hui.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce point ne fait pas partie de l'accord que j'ai avec le rapporteur du Sénat, mais s'il se range à cette proposition, je n'ai pas non plus d'objection à formuler.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Il me semble que la portée normative de cet alinéa est faible et qu'il s'agit plus d'une déclaration d'intention.

M. Philippe Gomes, député. – Je partage votre analyse et ce d'autant plus que les plans de convergence sont conclus par un accord entre l'État et les collectivités.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes donc favorables au rétablissement du second alinéa de l'article tel qu'adopté par l'Assemblée nationale à condition de maintenir la rédaction du Sénat pour le premier alinéa.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 AA

L'article 9 AA est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9 A

L'article 9 A est supprimé.

Article 9 BAA

L'article 9 BAA est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9 BA

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap relèvent de la compétence du Département de Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2015. La montée en puissance du dispositif se fait toutefois moins vite que prévu, les premiers effets n'ayant commencé à se faire sentir qu'en décembre dernier. Pour tenir compte de ce rythme, je souhaiterais que nous puissions maintenir le dispositif actuel qui intègre les prestations extralégales dans les modalités de calcul des concours financiers.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous n'avons pas pu expertiser cette proposition et je ne suis pas en mesure d'identifier les sommes en jeu.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Nous avons abordé ce point dans nos travaux préparatoires et nous étions en attente d'un chiffrage de la part du Gouvernement. Je précise que cette rédaction a été travaillée avec les ministères des affaires sociales et des outre-mer.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Disposons-nous d'une expression du Gouvernement manifestant une intention de mettre en œuvre cette mesure ?

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Le Gouvernement est à la recherche d'un vecteur législatif ; ce sont ses services qui ont rédigé la proposition que je vous présente.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Avant le début de nos travaux, le Gouvernement m'a indiqué qu'il s'en remettrait à la sagesse de la

commission mixte paritaire. Il m'a assuré de sa bienveillance sur les modifications que nous pourrions apporter.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il me semble évident qu'il s'agit d'une charge supplémentaire. Il appartient au Gouvernement de préciser ses intentions et de prendre ses responsabilités. Si je comprends l'intérêt de la mesure, je ne vois pas comment nous pourrions l'adopter ici, compte tenu des règles de recevabilité financière.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – Je ne crois pas qu'un parlementaire puisse, en commission mixte paritaire, introduire une disposition nouvelle sans violer la règle de l'entonnoir. De surcroît, cette proposition crée une charge ; or il nous faut respecter l'article 40 de la Constitution. Nous faisons donc face à deux obstacles majeurs.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le Gouvernement m'a indiqué qu'il serait nécessaire de compléter l'article 9 BA en ce qui concerne les prestations extralégales.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – Il aura tout autant le loisir de déposer le même amendement dans les deux assemblées lors de la lecture des conclusions de notre commission mixte paritaire et de demander, s'il le juge nécessaire, un vote bloqué pour éviter la réouverture des débats.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Quel est le problème de fond soulevé par cette proposition de rédaction ?

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – En son absence, le Gouvernement devra émettre un titre de recettes contre le Département de Mayotte.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il appartient au Gouvernement de prendre ses responsabilités. Notre objectif est bien de parvenir à un accord et de faire en sorte que cette loi soit publiée le plus rapidement possible.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Si nous sommes d'accord sur le fond et que le Gouvernement n'est pas opposé à cette mesure, nous pourrions l'adopter, sauf à ce que cela constitue un point d'achoppement de notre commission.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – Si nous devons nous prononcer sur cette proposition, je ne participerais pas au vote pour les questions de droit que j'évoquais précédemment. Nos commissions des lois doivent être exemplaires dans leur respect de la procédure législative.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je crois que nous aurons un débat similaire sur d'autres propositions de rédaction déposées sur ce projet de loi. Je regrette que nous découvriions le sujet à cet instant et que nous n'ayons pas pu l'évoquer précédemment. Pour ne pas fragiliser l'issue de cette commission mixte paritaire, il est primordial de connaître précisément les intentions du Gouvernement. Je le répète : sur le fond, je suis plutôt favorable à cette mesure. Mais le procédé ne doit pas se répéter. Plus généralement, cet ajout ne doit pas être un élément de fragilité.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Si je comprends bien, vous seriez donc d'accord pour adopter cette proposition dès lors qu'elle ne constitue pas un précédent pour la suite de nos travaux ?

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le même problème de droit se posera effectivement sur d'autres articles. Le rapporteur pour le Sénat et moi-même avons construit un accord. Durant tous nos travaux préparatoires, le Gouvernement a été tenu informé de nos échanges. Adopter cette proposition risquerait de remettre en cause cet accord, ce qui me gêne.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Face à ce problème, ne serait-il pas préférable de réserver l'article et d'y revenir ultérieurement ?

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne crois pas que l'adoption de cette proposition remettrait en cause notre accord. En revanche, elle introduit une fragilité : quelle garantie avons-nous que le Gouvernement ne reviendra pas sur cet ajout en séance ? Je nous mets collectivement en garde, non contre le dispositif, mais sur les conséquences de son adoption.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne partage pas les réserves de M. Darnaud car je n'ai aucune raison de douter des intentions du Gouvernement. J'entends ses objections sur la procédure. Je précise que, durant nos débats, je tâcherai de rendre compte le plus exactement possible de la position du Gouvernement.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – Le rapporteur pour l'Assemblée nationale fait état des intentions du Gouvernement. Il aurait été plus judicieux que celles-ci soient portées à la connaissance de l'ensemble des membres de la commission, et non du seul rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Ibrahim Aboubacar, député. – La proposition de rédaction vient modifier un article introduit au Sénat par amendement gouvernemental. Il me semble utile de le compléter comme le souhaite le Gouvernement. Les échanges qu'évoque le rapporteur pour l'Assemblée nationale confirment le bien-fondé et l'utilité de cet ajout.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Je ne voudrais pas que ma proposition mette en péril le succès de notre commission mixte paritaire. Je suis favorable à ce que nous reportions l'examen de ce point en fin de réunion.

L'article 9 BA est réservé.

Article 9 B

L'article 9 B est supprimé.

Article 9 C

L'article 9 C est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9 DA

L'article 9 DA est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9 D

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La ministre du travail a manifesté son opposition à la rédaction de l'Assemblée nationale qui pose problème aux organisations syndicales représentatives au niveau national. Elle m'a recommandé le dispositif que contient la proposition de rédaction que je vous sou mets et qui vise à créer un nouveau niveau de représentativité des partenaires sociaux apprécié à l'échelle des territoires ultramarins. Cette proposition habilite immédiatement certains syndicats ultramarins à négocier avec leurs homologues pour adapter des conventions et accords nationaux. Une clause de revoyure au 1^{er} janvier 2019 est prévue sur le fondement d'un rapport du Gouvernement au Haut Conseil du dialogue social. Il s'agit d'un compromis qui me semble de nature à dissiper les objections du Sénat.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'é mets un avis de sagesse positive.

L'article 9 D est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 EA

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Je suis opposé à cet article qui tend à décaler la date de création du conseil de prud'hommes à Mayotte pour la fixer au 31 décembre 2021.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je comprends que nos collègues mahorais attendent de voir appliquer la totalité du code du travail de droit commun dès l'année prochaine. Qui le fera respecter en l'absence de conseil de prud'hommes ?

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce point n'avait pas été évoqué entre nous. Il ne nous semblait pas que les choses étaient suffisamment avancées pour pouvoir conserver l'échéance du 31 décembre 2017 que prévoit le droit en vigueur.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Au Sénat, j'ai dit que j'étais circonspect sur le fait de ne pas faire coïncider l'entrée en vigueur du code du travail de droit commun et la création du conseil de prud'hommes de Mayotte. Ne pas avoir discuté de cette discordance avec les partenaires sociaux me paraît dangereux, compte tenu des mouvements sociaux qui existent sur place. Ajourner la création du conseil de prud'hommes reviendrait à aller à l'encontre des aspirations sur le terrain.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je souligne que la rédaction issue du Sénat résulte d'un amendement du Gouvernement.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – J'attire votre attention sur le fait qu'il faudra procéder à la désignation des conseillers prud'hommes, mettre en place un greffe et trouver et équiper des locaux. Cela prendra du temps !

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Votre remarque est juste, monsieur le président. Ma réserve n'est pas de fond ; elle tient à des questions pratiques. Le Gouvernement a reçu, il y a peu, les partenaires sociaux pour acter l'entrée en vigueur du code du travail de droit commun au 1^{er} janvier 2018. Dans un souci de parallélisme des

formes, il aurait fallu, avant de décider le report de la création du conseil de prud'hommes à 2021, évoquer ce sujet lors de ces entretiens. L'évolution du droit du travail à Mayotte a fait l'objet d'une mission conduite par M. Dominique Ledemé, directeur du travail. Cet article ne fera pas consensus localement et il s'agit d'un sujet sensible.

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Il s'agit incontestablement d'une maladresse du Gouvernement. Nous avons voté l'extension du code du travail au 1^{er} janvier 2018. Le Gouvernement a proposé de faire une revue des différents livres du code du travail. Il a recours à une ordonnance qui sera publiée au mois d'avril ; nous l'avons habilité à cette fin. Des discussions sont actuellement en cours avec les partenaires sociaux. Je ne comprends pas la nécessité de préempter la discussion par cet article de loi.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit de la deuxième demande de report. Elle émane du Gouvernement qui n'est pas représenté ici et dont nous essayons de prendre l'avis en compte. Peut-être pourrions-nous trouver une date intermédiaire entre 2018 et 2022 ?

M. Serge Letchimy, député. – C'est probablement ce qu'il faut faire.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Je ne soutiendrai aucune autre solution qu'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – L'échéance de 2018 semble avoir une valeur importante. Pourtant, il faut sans doute un peu de temps matériel pour mettre en place ce conseil de prud'hommes, ce que l'on pourrait expliquer sur place. Légiférer n'a de sens que pour améliorer la situation locale. Ne pourrait-on imaginer retenir 2019 ?

M. Ibrahim Aboubacar, député. Si le Gouvernement a d'autres arguments pour justifier ce report, par exemple des arguments budgétaires, qu'il le dise dans l'hémicycle ! Nous avons habilité le Gouvernement à légiférer. L'ordonnance sera présentée à la commission consultative du travail de Mayotte.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – S'il faut supprimer l'article, supprimons-le !

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Si l'on supprime l'article, c'est la disposition en vigueur qui s'appliquera, soit l'échéance du 31 décembre 2017.

M. Philippe Gomes, député. – C'est plus sage.

L'article 9 EA est supprimé.

Article 9 E

L'article 9 E est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9 FA

L'article 9 FA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 F

L'article 9 F est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9 G

L'article 9 G est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 9 bis

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9 ter

L'article 9 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9 quater

L'article 9 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10 bis AAA

L'article 10 bis AAA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 bis AA

L'article 10 bis AA est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10 bis AB

L'article 10 bis AB est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10 bis

L'article 10 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10 quinquies A

L'article 10 quinquies A est supprimé.

Article 10 septies A

L'article 10 septies A est supprimé.

Article 10 nonies

L'article 10 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 undecies

L'article 10 undecies est supprimé.

Article 10 duodecies A

M. Stéphane Claireaux, député. – J'avais fait une proposition au rapporteur pour l'Assemblée nationale consistant à modifier la rédaction de cet article qui soulève des difficultés d'ordre juridique. Je comprends qu'elle n'a pas été retenue.

L'article prévoit que les membres de la caisse de prévoyance sociale seront nommés par le préfet. Or, l'ordonnance du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales, que l'article modifie, fait référence à une élection. Il aurait donc fallu toiletter, si je puis dire, l'ordonnance.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – Nous ne disposons pas de la proposition de rédaction correspondante. A-t-elle été communiquée ?

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Non, mais la demande me semble satisfaite.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Elle est, en effet, satisfaite. La question est réglée.

L'article 10 duodecies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 duodecies B

L'article 10 duodecies B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10 duodecies

L'article 10 duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 BA

L'article 11 BA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 B

L'article 11 B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 ter

M. Serge Letchimy, député. – Je voudrais apporter une précision sur la question des rapports que le Gouvernement devra remettre au Parlement. Il a été convenu de regrouper les dispositions correspondantes dans un nombre limité d'articles. Pour la clarté de nos débats, il faudrait que, lorsque des dispositions prévoyant la remise d'un rapport sont transférées d'une disposition à une autre, cela soit bien précisé par les uns et les autres.

L'interconnexion dans la Caraïbe, l'océan Pacifique et l'océan Indien est un point fondamental. Je n'ai jamais vu de régions aussi enclavées que celles qui se trouvent dans l'océan Indien ou dans la Caraïbe. Il n'y a aucune interconnexion intelligente : terrestre, maritime, audiovisuelle ou numérique. C'est pourquoi le sujet devra être abordé dans un rapport.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis d'accord. Il faut que la loi prévoie la remise de ce rapport.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 3 *sexies*, adopté en termes identiques par les deux assemblées, prévoit un rapport sur les problématiques de transport et de déplacement à partir des outre-mer.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Êtes-vous satisfait monsieur Letchimy ?

M. Serge Letchimy, député. – Oui. Je le répète : c'est une question fondamentale.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – J'ai souvenir, monsieur Letchimy, que nous avons récemment adopté, à votre initiative, une proposition de loi permettant la coopération des territoires ultramarins avec leur environnement régional.

M. Serge Letchimy, député. – En effet. C'est une loi très utile, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale comme au Sénat, ce qui est très rare. Néanmoins, je crois qu'il faudra y apporter quelques aménagements.

L'article 12 ter est supprimé.

Article 12 quater

L'article 12 quater est supprimé.

Article 12 quinquies

L'article 12 quinquies est supprimé.

Article 13 AA

L'article 13 AA est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 13 B

L'article 13 B est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 13 D

L'article 13 D est supprimé.

Article 13 F

L'article 13 F est supprimé.

Article 13 bis A

L'article 13 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 13 bis

L'article 13 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 13 ter

M. Serge Letchimy, député. – Les rapporteurs nous proposent de supprimer cet article. Mais comment, dans des territoires où 53 % des jeunes sont au chômage, peut-on se passer de cette disposition qui avait reçu un avis favorable du Gouvernement ? Je comprends que, pour les rapporteurs, il s'agit d'éviter un contournement d'autres mesures en faveur de la formation.

Le tutorat vise à accompagner les jeunes dans leurs contrats aidés et de professionnalisation. L'expérimentation d'une intégration des dépenses induites dans le périmètre éligible au titre de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle est, à mon sens, nécessaire. Je souhaiterais, par conséquent, que nous puissions voter sur cet article.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le Sénat a fait le choix de cette suppression. Je laisserai son rapporteur en présenter les raisons, mais il semble que l'expérimentation pourrait détourner des ressources du plan de formation au profit de pratiques qui ne sont pas qualifiantes et qui ne correspondent pas nécessairement aux postes de travail des salariés.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La commission des affaires sociales du Sénat a, en effet, proposé cette suppression pour la raison qui vient d'être évoquée. De plus, cette expérimentation compliquerait les dispositions en vigueur en matière de formation. Ces deux arguments justifient la suppression.

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Il me semble que nous avons pourtant considéré que cette disposition pouvait être utile.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La commission des Lois du Sénat l'a supprimée et le Gouvernement n'a pas demandé son rétablissement. Je confirme cependant l'attachement de l'Assemblée nationale à cette disposition.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Nous allons donc procéder au vote.

L'article 13 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 14 ter

L'article 14 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 14 quater A

L'article 14 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16

M. Philippe Gomes, député. – Je souhaiterais apporter deux modifications à la rédaction adoptée par le Sénat. Ce dernier a fait un travail pertinent pour rapprocher les tarifs pratiqués par les banques de Nouvelle-Calédonie, qui peuvent être très élevés, des tarifs moyens pratiqués dans l'hexagone – tarifs publiés par le comité consultatif des services financier (CCSF) de l'Observatoire des tarifs bancaires.

En premier lieu, je suggère de revenir sur le délai de cinq ans – que j'avais moi-même proposé – pour permettre ce rapprochement. En effet, dans un rapport de 2014, l'Observatoire recommandait de ramener à 50 % au plus l'écart constaté entre la Nouvelle-Calédonie et le reste du pays en trois ans. Il y a deux mois, un rapport d'étape soulignait que, sur seize tarifs bancaires de base, douze pouvaient être considérés comme rapprochés et quatre seulement n'avaient pas atteint cet objectif. Cette avancée me semble permettre de réduire la durée impartie de cinq ans à trois ans, puisque l'essentiel de l'effort a déjà été accompli.

En second lieu, l'article 16 retient deux références distinctes. Pour les prix des services bancaires, le rapprochement doit se faire sur la base des prix constatés par l'Observatoire ; pour les services bancaires de base, on retient les tarifs que les banques présentes en Nouvelle-Calédonie pratiquent en Europe. Par simplicité, il vaudrait mieux utiliser la même référence, c'est-à-dire celle de l'Observatoire des tarifs bancaires.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je souhaiterais faire amende honorable. Nous estimions pertinent le délai de cinq ans souhaité par nos collègues de Nouvelle-Calédonie. Mais si trois ans suffisent, j'y suis favorable.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il me semble que le deuxième élément que propose notre collègue relève de l'économie administrée. La modification de référence que vous envisagez constituerait un changement fondamental pour la gestion interne des banques puisqu'elles devraient toutes converger vers un même chiffre et renoncer à un élément de concurrence. Si les tarifs sont alignés sur ceux pratiqués dans l'hexagone, c'est déjà une avancée significative.

M. Michel Magras, sénateur. – Le délai de trois ans paraît acceptable. Mais, comme M. Lurel, je pense que le maintien des deux références distinctes est souhaitable car les banques ne pratiquent pas toutes les mêmes tarifs, y compris dans l'hexagone. Leur imposer des prix moyens pourrait donc soulever d'importantes difficultés, et même remettre

en question leur présence dans ce territoire du Pacifique. Je pense qu'il est opportun de dissocier les deux parties de l'article et de maintenir, par conséquent, les deux références proposées.

M. Philippe Gomes, député. – Le problème est celui de l'accès aux données : dans le premier cas, les données sont publiques, pas dans l'autre. Il nous appartiendra de vérifier que les informations sont bien accessibles.

L'article 16 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 17

L'article 17 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 18 bis

L'article 18 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19 bis

L'article 19 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 A

L'article 20 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21

L'article 21 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 21 bis

L'article 21 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21 ter

L'article 21 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22

L'article 22 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 22 bis

M. Serge Letchimy, député. – La suppression de cet article par le Sénat me semble relever d'une erreur d'analyse. Pour le Gouvernement, j'ai rédigé un rapport sur l'économie circulaire qui traitait notamment du problème des véhicules hors d'usage (VHU). Le statut d'épave ne soulève pas de difficulté ; tel n'est pas le cas des véhicules réparables mais qui demandent d'importants travaux. N'étant pas qualifiés d'épaves, ils viennent entretenir le circuit des VHU qui n'est pas suffisamment réglementé et qui est porteur de dérives sanitaires, environnementales et économiques. L'article adopté par l'Assemblée nationale avait été travaillé avec la ministre de l'écologie pour prévenir cette situation. Dans les arguments avancés pour écarter cette rédaction, il a été indiqué qu'un autre texte traiterai ce problème ; je n'en suis pas convaincu.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je crois que les députés sont favorables à un rétablissement des articles *22 bis* et *24 bis* mais ce point ne fait pas consensus avec le rapporteur pour le Sénat.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je confirme ce que vient de dire le rapporteur pour l'Assemblée nationale : ces rétablissements ne font pas partie de notre accord dont je ne veux pas m'éloigner. Il me semble, par ailleurs, que le code de l'environnement résout déjà en partie le problème identifié.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Dois-je en conclure que notre commission peut voter sur ce point sans qu'il constitue un risque d'achoppement de l'ensemble ?

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – Je mets en garde contre la tentation de procéder à trop de modifications. Il ne faudrait pas que le texte issu de nos travaux soit au final rejeté par le Sénat. Il me semblerait plus judicieux de nous en tenir aux termes de l'accord entre nos rapporteurs.

M. Serge Letchimy, député. – Voulant que notre commission mixte paritaire aboutisse, je retire ma proposition. Je persiste néanmoins à considérer qu'il s'agit d'une véritable erreur d'analyse.

L'article 22 bis est supprimé.

Article 24 bis

L'article 24 bis est supprimé.

Article 24 ter

L'article 24 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 24 quater

L'article 24 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 24 quinquies

L'article 24 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 25 A

L'article 25 A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 25

L'article 25 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 25 bis

L'article 25 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 26

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28

L'article 28 est supprimé.

Article 28 bis

L'article 28 bis est supprimé.

Article 29 bis A

L'article 29 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 29 bis

L'article 29 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30 bis

L'article 30 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30 ter

L'article 30 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30 quater

M. Dominique Raimbourg, député, président. – La rédaction proposée intègre une demande de Mme la députée Sonia Lagarde à propos des compétences des agents de police municipale de Nouvelle-Calédonie. Son introduction ici permettra de ne pas avoir ce débat lors de l'examen du projet de loi relatif à la sécurité publique actuellement en discussion.

L'article 30 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30 sexies

L'article 30 sexies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 30 septies

L'article 30 septies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 31

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 32

L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 33

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous rétablissons le texte de l'Assemblée nationale mais nous ramenons le délai de grâce de trois ans à dix-huit mois.

L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 33 bis

L'article 33 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 33 ter

L'article 33 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 33 quater

L'article 33 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 33 quinquies

L'article 33 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 33 sexies

L'article 33 sexies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 34

L'article 34 est supprimé.

Article 34 bis A

L'article 34 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 34 bis

L'article 34 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 34 quater

L'article 34 quater est supprimé.

Article 34 quinquies A

L'article 34 quinquies A est supprimé.

Article 34 quinquies

L'article 34 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 sexies

M. Serge Letchimy, député. – Retenir le texte adopté par le Sénat n'est pas acceptable en ce qu'il vient frontalement contredire ce que nous avons voté unanimement il y a moins de deux mois dans la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional. Nous avons travaillé avec le Gouvernement pour éviter toute difficulté d'ordre constitutionnel, sachant bien que les relations extérieures, dont la conclusion d'accords de coopération, constituent une prérogative du pouvoir exécutif. Je crois toutefois que nous nous situons en l'espèce dans un cadre spécifique qui est celui du traité de Lisbonne.

Quel est le sens d'une politique européenne de voisinage lorsqu'on se situe à 8 000 kilomètres de l'Europe ? Comment faire ? Cela n'a d'intérêt que si on intègre cette politique dans la géographie de proximité, celle qu'Aimé Césaire appelait la « géographie émotionnelle ». Nous avons besoin de participer aux actions conduites en Europe mais il faut aussi agir intelligemment dans l'espace caribéen et dans l'océan Indien. Qui sait que la

Martinique ne peut juridiquement coopérer avec le Brésil ou les États-Unis, pas plus que La Réunion avec l’Afrique du Sud ? Est-ce compréhensible ?

Je trouve la rédaction proposée très fermée et à l’opposé de la maxime d’Edgar Morin qui rappelle que la première politique est celle de la reconnaissance de l’autre. Le dispositif en vigueur concerne l’outre-mer mais nous avons pris soin d’en faire bénéficier les autres collectivités. En le restreignant, on donne l’impression de conduire une politique carcérale vis-à-vis de l’outre-mer.

La deuxième partie de l’article ne concerne que les compétences des régions d’outre-mer. Nous l’avons bien indiqué précédemment. Je m’étonne que ce point soit rappelé de façon aussi nette. Il me semble que cette précision vise à limiter le champ d’action en associant nécessairement les compétences des collectivités à celles de l’État. Vous m’amputez de la tête et des membres et vous voudriez que je continue à penser et à marcher ! La rédaction adoptée par le Sénat est inutile et blessante. Conserver la rédaction en vigueur est indispensable et marquerait un grand pas pour ces territoires.

Sur ce point, je souhaite que notre commission mixte paritaire puisse voter.

M. Jean-Marie Tétart, député. – Je soutiens l’intervention de notre collègue. Pareille restriction à un droit accordé à l’ensemble des collectivités territoriales, hexagonales comme ultramarines, est incompréhensible. Elle risque, de surcroît, de perturber les accords de coopération déjà conclus.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La suppression de l’article 34 *sexies* ne faisait pas partie de l’accord conclu avec le rapporteur pour le Sénat. Je sou mets néanmoins celle-ci à la sagesse de notre commission mixte paritaire.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre collègue Letchimy nous prête des intentions qui nous sont étrangères. L’article 34 *sexies* vise précisément à permettre aux collectivités des outre-mer de développer des coopérations. Il n’empêchera pas non plus les collectivités hexagonales de conduire ce type d’actions.

M. Michel Magras, sénateur. – Je souscris aux objectifs développés par M. Letchimy. Mais il me semble que le 2° de cet article, en prévoyant que la coopération se déploie « *dans le respect des engagements internationaux de la France* », n’apporte qu’une précision.

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Je ne comprends pas pourquoi cet article revient sur des dispositions adoptées dans le cadre de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional !

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Le rapport du Sénat, qui fait mention de la position du Gouvernement, précise que ces dispositions n’ont pas à s’appliquer aux collectivités métropolitaines qui s’inscrivent dans un contexte différent...

M. Serge Letchimy, député. – Notre point de désaccord porte sur l’autre membre de phrase, au 2° de l’article 34 *sexies* : « *pour l’exercice des compétences de la ou des collectivités concernées* ». C’est un recul important dans des matières où la coopération est aujourd’hui possible, en Martinique ou à Marseille ! Je demande, par conséquent, la suppression de cet article.

M. Michel Magras, sénateur. – Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et celles de l'article 74 ne seraient donc pas dans la même situation.

M. Philippe Gomes, député. – Je suis, moi aussi, surpris que l'on revienne sur des dispositions introduites il y a quelques semaines à peine. Je soutiendrai donc la suppression.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ne faudrait-il pas envisager une suppression limitée au 2°, et non celle de tout l'article ? Je rappelle en outre que ces modifications ont été introduites à l'initiative du Gouvernement ...

M. Jean-Marie Tétart, député. – Je rappelle que le 1°, qui concerne les collectivités hexagonales, pose lui aussi difficulté. L'Assemblée nationale n'a d'ailleurs pu examiner ni l'un, ni l'autre.

L'article 34 sexies est supprimé.

Article 34 septies

L'article 34 septies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 34 octies

L'article 34 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 nonies

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Nous devons nous prononcer à la fois sur la rédaction issue du Sénat et sur la proposition de rédaction de Mme Lana Tetuanui.

Mme Lana Tetuanui, sénatrice. – Si le II de ma proposition a bien été repris par nos deux rapporteurs comme en atteste le tableau comparatif, le I pose un très grave problème qui pourrait, à lui seul, faire échouer cette commission mixte paritaire. Comme je l'ai dit lors de l'examen de l'amendement du Gouvernement à l'origine de l'article 34 *nonies* au Sénat, la façon dont ce dernier a introduit cette « peau de banane » dans le texte n'est pas acceptable. Je soulignais alors qu'elle ne manquerait pas de faire réagir au pays et cela n'a pas raté. Il n'y a eu aucune concertation avec les élus ou les associations qui suivent ce sujet alors qu'il est explosif.

Pour les Polynésiens, il est inacceptable d'abaisser le seuil de probabilité qui ouvre droit à l'indemnisation de 1 % à 0,3 %, car cela ne changerait rien à la situation actuelle. Nous souhaitons passer à 0 % et ce point n'est pas négociable. Nous voulons faire disparaître la notion de « risque négligeable », voilà la position de la Polynésie !

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je soutiens loyalement le Gouvernement qui a un très bon bilan en outre-mer. Le texte qui a été adopté par le Sénat est le fruit des travaux de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires. Le Gouvernement ne souhaite pas l'adoption d'un taux de 0 %. Mais nous sommes d'accord sur la nécessité d'ouvrir la faculté de revenir sur des

décisions juridictionnelles qui seraient devenues définitives, pour permettre aux personnes dont le dossier a été rejeté de pouvoir le soumettre à nouveau.

Je comprends que c'est une décision difficile mais elle permet d'aboutir à un texte équilibré et raisonnable. Le Gouvernement, qui ne souhaite pas revenir sur les conclusions de notre CMP, est d'accord avec le texte adopté par le Sénat. Mais il ne souhaite pas aller plus loin.

M. Philippe Gomes, député. – Cette proposition n'est ni juste, ni équilibrée. Il ne s'agit pas d'une discussion budgétaire sur une ressource attribuée à un territoire, mais du combat d'un peuple, le peuple polynésien, qui depuis des décennies demande à voir reconnaître les effets des essais nucléaires sur la santé des habitants.

Ce combat a abouti, en 2010, à l'adoption d'un dispositif d'indemnisation spécifique visant à réparer et indemniser les désagréments et maladies qui ont résulté de ces essais.

Mais ce dispositif est inopérant. Sur les 1 100 dossiers déposés depuis son entrée en vigueur, 98 % ont été rejetés. Seulement une vingtaine de Polynésiens ont pu être indemnisés alors que les critères à remplir étaient déjà restrictifs quant au lieu de résidence, de date d'exposition et de pathologie.

Cela s'explique par la notion de « risque négligeable » qui, même si le faisceau d'indices était important, a permis de rejeter les dossiers.

La Polynésie ne demande pas d'argent supplémentaire. Que son peuple qui a subi ce qu'il a subi soit soumis à ce dispositif inopérant nous fait comprendre la colère exprimée par notre collègue et si le Gouvernement revient sur les conclusions de notre CMP, ce sera une honte pour la République.

Je rappelle qu'en 2013, le dispositif d'indemnisation a déjà été élargi en termes de champ et de pathologie, mais cela n'a rien changé. Il y a eu des essais nucléaires mais personne n'en a été affecté, voilà ce que la République va finir par dire.

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Je suis rapporteur pour la commission des Lois de l'avis budgétaire sur les outre-mer et, au cours des deux dernières années, j'ai entendu ce que les Polynésiens avaient à nous dire à ce sujet. Comme le souligne le rapporteur, M. Victorin Lurel, il y a eu des avancées grâce au Gouvernement, comme par exemple en matière de dotation globale d'autonomie (DGA) dont le niveau a été rétabli sur celui des années antérieures à la suite d'un engagement du Président de la République. Mais pour ce qui concerne l'indemnisation des effets des essais nucléaires, nous ne ferions aucune avancée si nous légiférions contre l'avis des Polynésiens. Au contraire, nous ne ferions que rouvrir des plaies.

Mme Lana Tetuanui, sénatrice. – C'est déjà le cas.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je m'excuse de revenir à une considération de forme après ce qui vient d'être dit. Je ne souhaite pas remettre en question l'ensemble du travail réalisé par le Gouvernement, avec lequel nous avons beaucoup échangé, mais quand un amendement aussi sensible que celui-ci est introduit trois heures avant son examen en séance, comment le travail de nos assemblées peut-il être respecté ?

Le Gouvernement laisse à penser qu'il pourrait remettre en question les travaux de notre CMP, mais c'est lui-même qui a introduit ce sujet au Sénat dans les conditions que je viens de rappeler, à la suite d'un engagement du Président de la République. Or, cet amendement a des conséquences et, avec le rapporteur pour l'Assemblée nationale, nous souhaitons pouvoir être éclairés par nos collègues de Polynésie. Il n'est pas possible, en effet, de se prononcer à la hâte sur un sujet aussi sensible avec toute la résonance qu'il peut avoir sur nos territoires d'outre-mer.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Je souhaiterais poser deux questions aux spécialistes de ce sujet très technique : quel serait l'effet du passage de 1 % à 0,3 %, qui peut être perçu comme une avancée ? Le passage de 0,3 % à 0 % aurait-il un impact sur le nombre de dossiers déposés ou sur l'analyse de leur recevabilité ?

Mme Lana Tetuanui, sénatrice. – D'après les données qui nous ont été transmises, le passage de 1 % à 0,3 % n'aurait aucun effet. Il est d'ailleurs aberrant que le Gouvernement n'ait communiqué aucune donnée technique à ce sujet ! Je ne souhaite pas l'échec de la CMP. Si le Gouvernement souhaite revoir le système, il doit retirer cette disposition et ouvrir une concertation.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente. – Le Gouvernement ne pouvant intervenir ici, il faudrait que nous supprimions cet article.

M. François Pupponi, député. – Quelles seraient les conséquences du passage de 0,3 % à 0 % ?

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – D'après une note du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), il y aurait environ 160 dossiers au-dessus du seuil de 0,3 %.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Et l'impact du passage de 0,3 % à 0 % ?

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cela n'a pas été expertisé.

Mme Lana Tetuanui, sénatrice. – Les associations qui suivent ce sujet nous ont indiqué que le taux de 0,3 % avait été retenu car il s'agissait du taux minimum du logiciel utilisé par le CIVEN pour expertiser le taux d'irradiation des victimes. Or ce logiciel est largement dépassé, les Américains en utilisent un autre plus moderne.

M. Daniel Gibbes, député. – Allons-nous voter sur la proposition de rédaction de Mme Tetuanui ? Ou allons-nous supprimer l'article et rester au taux de 1 % ?

Mme Lana Tetuanui, sénatrice. – Je maintiens ma proposition de rédaction.

M. Philippe Gomes, député. – L'attitude du Gouvernement est inacceptable. Comment a-t-il pu déposer en catimini un texte qui n'a fait l'objet d'aucune concertation ? Il ne s'agit pas d'une erreur mais d'une faute, qui met le feu à la Polynésie française.

Mme Lana Tetuanui, sénatrice. – La ministre des outre-mer doit se rendre en Polynésie française dans deux semaines. Toute la collectivité attend le résultat de notre commission mixte paritaire, le Gouvernement ayant rouvert un sujet explosif.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Si le Gouvernement a commis une maladresse sur ce sujet, il ne faudrait pas que cela remette en cause le formidable travail de concertation qu'il a conduit sur ce projet de loi, qui contient des avancées majeures. À titre personnel, sur un sujet si sensible, je ne pourrai valider une solution sur laquelle il n'y a pas de consensus local. Je soutiens donc la proposition de rédaction de ma collègue Lana Tetuanui.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Il semble que le taux de 0,3 % ait été négocié depuis juillet dernier avec le CIVEN.

M. François Pupponi, député. – Le taux de 0,3 % proposé par le Gouvernement est celui qui avait été annoncé par le Président de la République. La commission mixte paritaire peut voter contre, mais on ne peut pas dire que ce taux constitue une surprise.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne voudrais pas laisser croire que ce débat me laisse indifférent, bien au contraire il me touche personnellement : j'ai perdu un proche qui travaillait sur un site nucléaire...

Lorsque j'étais ministre des outre-mer, j'ai vraiment défendu la Polynésie française. La loi de 2010 n'a pas été proposée par le gouvernement actuel, qui tente au contraire d'améliorer la situation. Le Président de la République s'est rendu en Polynésie française et s'est engagé. Le CIVEN s'est également engagé et a mené un travail avec la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires. La ministre des affaires sociales et de la santé a fait état de ces travaux, ainsi que de la proposition du Gouvernement de fixer le taux à 0,3 %, en réponse à une question écrite, en juillet dernier. C'est à la suite de ces travaux que le Gouvernement a donc déposé l'amendement qui a été adopté par le Sénat.

Je suis prêt à voter la proposition de rédaction mais je ne serai pas déloyal à l'égard du Gouvernement qui a mené un travail très important. Aucune étude d'impact n'a été réalisée sur le passage de 0,3 % à 0 %.

Nos collègues sénateurs avaient deux demandes : le passage de 0,3 % à 0 % et la possibilité de réexaminer les décisions de rejet déjà intervenues, ce que nous acceptons.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Certes, le taux de 0,3 % avait été annoncé par le Président de la République mais le fait qu'un amendement aussi sensible ait été déposé quelques heures avant le débat en séance pose problème. La ministre a d'ailleurs dit qu'elle ne doutait pas que la commission mixte paritaire reviendrait sur le sujet. Vouloir aller trop vite sur un tel sujet peut être mortifère.

Mme Lana Tetuanui, sénatrice. – J'assume l'ensemble des engagements que j'ai pris au cours des six années où j'ai été élue. Sur cette question, je ne ferais aucune différence entre un gouvernement de gauche ou de droite. La ministre des affaires sociales et de la santé a communiqué un projet de décret, sur lequel les institutions de la Polynésie française et les associations se sont prononcées. Le Président de la République a reconnu l'impact sanitaire et environnemental des essais nucléaires et s'est engagé au retrait de la notion de « risque négligeable ». Nous ne demandons que le respect de cet engagement !

M. Serge Letchimy, député. – Si nous votons la proposition de rédaction de notre collègue, c'est parce que le Président de la République a été le premier à reconnaître les dommages des essais nucléaires et à chercher des solutions.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est l'honneur de ce gouvernement, le seul à l'avoir fait.

L'article 34 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 decies

L'article 34 decies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 undecies

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – J'observe que ces dispositions, introduites à l'initiative du Gouvernement, sont en contradiction avec l'histoire du peuplement de Mayotte, qui a presque toujours été concentré sur le littoral. Les biens construits dans la zone dite « des cinquante pas géométriques » appartiennent, pour cette raison, à leurs occupants.

Le processus qui nous est proposé ne constitue pas un avantage injustifié mais bel et bien une régularisation : le mécanisme de décote de 80 % de la valeur vénale proposé par le Gouvernement est donc insuffisant.

Je propose de porter cette décote à 95 % et d'y ajouter un mécanisme destiné à contrecarrer la spéculation en cas de revente ou de location.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je n'en fais pas, pas plus que le Gouvernement, un point de blocage et je m'en remets à la sagesse de notre commission.

M. Ibrahim Aboubacar, député. – Je m'étonne tout de même de l'absence de réponse globale aux difficultés de ce type, après le récent rapport de la Cour des comptes sur la départementalisation de Mayotte.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La somme versée par le vendeur à l'État pourrait-elle dépasser le montant de la décote dont il a bénéficié au moment de l'acquisition initiale du bien ?

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Non, en cas de revente, ce montant ne pourra dépasser la décote dont le vendeur a pu bénéficier.

L'article 34 undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 duodecies

L'article 34 duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 terdecies

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Pour faire suite aux travaux de la délégation sénatoriale à l’Outre-mer, je vous propose de réduire les délais de prescription acquisitive à dix ans, afin de favoriser la régularisation foncière.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je n’y suis pas favorable, bien que comprenant la spécificité des problématiques foncières à Mayotte, compte tenu du risque constitutionnel qu’il y aurait à voter une telle réduction car cela remettrait en cause le droit de propriété.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Je retire ma proposition de rédaction.

L’article 34 terdecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 34 quaterdecies

L’article 34 quaterdecies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 35

L’article 35 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 36

L’article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36 bis A

L’article 36 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36 bis B

L’article 36 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36 bis C

L’article 36 bis C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36 bis

L’article 36 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 37

L’article 37 est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.

Article 39

L'article 39 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 39 bis

L'article 39 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 40

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous nous sommes entendus sur la rédaction du Sénat, qui constitue un moyen terme. Par conséquent, je retire ma proposition de rédaction.

M. Philippe Gomes, député. – J'attire votre attention sur un détail : le dispositif ne vise que les contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie, et non pas ceux signés avec les provinces calédoniennes. Je suggère d'y remédier.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne m'y opposerai pas mais j'observe que l'habitude n'est pas de se référer expressément aux contrats signés avec les provinces.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Mes chers collègues, prenons garde aux risques d'a contrario si nous suivions la préconisation de M. Gomes...

Mme Karine Claireaux, sénatrice. – Peut-être pourrions-nous alors renvoyer aux contrats signés « en Nouvelle-Calédonie » ?

L'article 40 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 40 bis

L'article 40 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 41

L'article 41 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 46

L'article 46 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 46 bis

L'article 46 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 48

L'article 48 est supprimé.

Article 48 bis

L'article 48 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 48 ter

L'article 48 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 50

L'article 50 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 50 bis

L'article 50 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 51

L'article 51 est supprimé.

Article 51 bis

L'article 51 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 51 ter

L'article 51 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 51 quater

L'article 51 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 51 quinquies

L'article 51 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 52

M. Philippe Gomes, député. – J'attire votre attention sur le fait que si la Nouvelle-Calédonie est compétente pour réaliser des enquêtes statistiques et dispose de ses propres organismes pour les réaliser, il est regrettable que certaines enquêtes, comme celle relative au niveau des prix dans l'outre-mer réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou celle concernant les violences faites aux femmes menée par l'Institut national d'études démographiques (INED), ne comprennent pas les collectivités outre-mer afin de pouvoir établir des comparaisons. Pour éviter les difficultés relatives à la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, je propose qu'on reprenne la rédaction du Sénat en incluant les mots « sous réserve de l'accord des dites collectivités ».

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous nous sommes entendus sur la rédaction du Sénat. Mais je comprends vos observations.

M. Michel Magras, sénateur. – Le Sénat a adopté une telle rédaction car la mise en place de certaines enquêtes statistiques pourrait heurter le système déclaratif de certaines collectivités qui n'est pas le même que celui de l'hexagone.

M. Philippe Gomes, député. – L'enquête de l'INSEE sur le coût de la vie est réalisée en partenariat avec les organismes locaux ce qui permet de surmonter les difficultés liées aux différences de systèmes déclaratifs.

M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'en suis d'accord.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Nous retenons donc la rédaction du Sénat avec l'ajout des mots « sous réserve de l'accord desdites collectivités ».

L'article 52 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 52 bis

L'article 52 bis est supprimé.

Article 52 ter

L'article 52 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 53

L'article 53 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 54

L'article 54 est supprimé.

Article 9 BA [précédemment réservé]

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Cette proposition de rédaction a vocation à corriger un oubli du Gouvernement. Les fonds correspondants ont déjà été prévus en loi de finances ; il n'y a donc pas de problème de recevabilité financière.

M. Victorin Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je crains de ne pas comprendre : si la chose a été faite en loi de finances, alors que vote-t-on désormais ?

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Les crédits nécessaires à la mesure que je propose ont été budgétés dans la loi de finances pour 2017. Je viens d'en avoir confirmation auprès du Gouvernement par téléphone. Il s'agit de faciliter la montée en charge des prestations en question à Mayotte en prolongeant les modalités transitoires de calculs des concours de l'État.

L'article 9 BA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Il nous reste à nous prononcer sur l'ensemble du texte.

La commission mixte paritaire adopte à l'unanimité, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 20 h 30.

Jeudi 9 février 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques du Sénat -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres et au développement du biocontrôle s'est réunie au Sénat le 9 février 2017.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est constitué de M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président, Mme Frédérique Massat, députée, vice-présidente, M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat et M. Dominique Potier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Sont également présents M. Christophe Borgel, Mme Chantal Guittet, M. Gilles Lurton, Mme Claudine Schmid, députés ; MM. Daniel Dubois, Henri Cabanel, Franck Montaugé, Michel Le Scouarnec, Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateurs.

M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président. – Cette commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle. Je vous remercie de votre présence.

Il reste sept articles en discussion, mais trois points seulement encore en débat : l'étendue de l'exception à l'obligation faite aux sociétés de passer par une filiale de portage foncier pour acquérir des terres agricoles, à l'article 1^{er} ; l'exception à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques classiques pour les collectivités territoriales et les

particuliers, en cas d'absence de produit alternatif de biocontrôle, à l'article 8 A ; les sanctions financières en cas de non-atteinte par les distributeurs de leurs objectifs au titre du nouveau dispositif des certificats d'économies de produits phytopharmaceutiques (CEPP), à l'article 10.

Mme Frédérique Massat, députée, vice-présidente. – Merci de votre accueil. Il semble que les rapporteurs doivent encore discuter un peu avant que nous puissions entrer dans le vif du sujet...

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de loi reprend les dispositions de la loi Sapin II, enrichies à la suite des auditions menées dans les deux assemblées.

Le Sénat avait souhaité autoriser les sociétés locataires de terres agricoles à acquérir ces terres sans créer de filiale de portage foncier, dans la mesure où la location de terres nouvelles est déjà soumise au contrôle des structures. Nous craignons que l'obligation de passer par une société de portage fasse échec au droit de préemption du preneur en place, une règle pourtant fondamentale du statut du fermage. La rédaction que nous avons retenue a fait craindre des détournements de la règle de filialisation des acquisitions de foncier, à travers des baux de complaisance. Aussi nous avons travaillé, Dominique Potier et moi, avec les services du ministère de l'agriculture pour trouver une solution satisfaisante, qui fera l'objet de propositions de rédaction à l'article 1^{er}. Il s'agit de reformuler la nouvelle exception introduite au Sénat, en indiquant que les acquisitions effectuées en application du droit de préemption du preneur en place ne sont pas soumises à la nouvelle obligation. Je rappelle que pour préempter, il faut avoir un bail depuis au moins trois ans et conserver le bien en exploitation durant neuf ans. Il s'agit aussi de prévoir une exception pour les sociétés qui ont conclu des baux ou des conventions de mise à disposition avant 2017. Le Sénat n'a travaillé que sur la partie relative au bail, puisque la législation en vigueur prévoit que le droit de préemption ne peut être déclenché que sur les terres louées avec un bail. La mise à disposition n'ouvre pas droit à la préemption.

Un point mineur concernant le foncier reste aussi en discussion : la date d'application du nouveau dispositif. L'Assemblée nationale propose une application du seul article 1^{er} dans six mois ; nous avons proposé que l'ensemble du paquet foncier, soit les articles 1^{er} à 5, entre en vigueur dans six mois. Nous vous proposerons finalement une application du paquet foncier dans trois mois. Les autres dispositions relatives au foncier ont été votées conformes et ne sont plus en navette.

Le deuxième bloc de dispositions concerne les produits phytopharmaceutiques et l'encouragement des techniques alternatives, comme le biocontrôle. Nos rectifications rédactionnelles aux articles 8 et 9 ne semblent pas poser problème. Deux points restent réellement en débat. Le premier est l'exception à l'interdiction de traiter avec des produits phytopharmaceutiques dans les collectivités territoriales, qui empêche d'agir contre certaines menaces quand des solutions de biocontrôle sont inefficaces. Le Sénat a ajouté un article 8 A, autorisant les produits classiques dans de telles situations – je pense au dépérissement du buis. Notre rédaction, volontairement large, visait à offrir des solutions immédiates, mais aussi pour l'avenir, au bénéfice notamment des particuliers. Il est toutefois apparu que la possibilité de traiter avec des produits classiques existait déjà pour les parcs et jardins des particuliers, à condition de passer par des prestataires disposant d'un agrément et du certificat « produits phytopharmaceutiques » ou certiphyto. Nous avons donc restreint l'exception aux seules collectivités territoriales, par une proposition de rédaction visant à permettre des traitements

classiques en cas de menace sur le patrimoine historique ou biologique, menace qui sera mise en évidence par les réseaux de surveillance sanitaire, dont c'est la mission.

Le deuxième point concerne la sanction dans le dispositif expérimental des certificats d'économie de produits phytosanitaires, ou CEPP. Le Sénat l'a supprimée, privilégiant une approche par l'encouragement et par l'accompagnement plutôt que par la punition. D'autant que les sanctions, infligées aux seuls distributeurs français, se répercuteraient sur les prix, même si elles sont plafonnées à 5 millions d'euros par opérateur et à 5 euros par CEPP manquant. Le Gouvernement a notifié 17,6 millions de CEPP : la sanction maximale atteindrait donc 88 millions d'euros en 2022.

À la suppression de l'article 10, nous avons préféré une approche plus souple, en ne supprimant que la sanction pour manque de CEPP. Si celle-ci doit être réintégrée, il conviendra cependant de rester pragmatique et de ne pas la rendre automatique. Une évaluation devrait être prévue. C'est un point que nous allons probablement discuter avec passion !

M. Dominique Potier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Sur toutes les dispositions économiques de ce texte, y compris le volet foncier – une innovation introduite par amendements parlementaires – nous avons obtenu un accord unanime dans nos deux assemblées et un accord en commission mixte paritaire, dans le projet de loi Sapin II. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles constituaient des cavaliers législatifs. Nous nous sommes immédiatement remis au travail pour les reprendre dans une proposition de loi. À la demande du Gouvernement, nous y avons ajouté des éléments relatifs au biocontrôle et à la maîtrise de la phytopharmacie, notamment l'introduction des CEPP, une véritable innovation dans l'action publique, à laquelle nous sommes très attachés. Nous allons enfin pouvoir, dans les années qui viennent, tenir la promesse du Grenelle de l'environnement, réactualisée dans le plan Écophyto II.

Le Sénat a apporté des changements significatifs au texte sur lequel s'était dégagé un consensus durant les débats de la loi Sapin II, concernant le portage du foncier dans des sociétés transparentes. Nous avons cherché hier, avec le Gouvernement, un terrain d'entente. Je vous demande donc, monsieur le président, de nous accorder une suspension de réunion afin d'expertiser les propositions qui nous sont parvenues dans la nuit. Ainsi, nous nous donnerions la chance de parvenir à un accord.

Sur les autres points, il me semble qu'un compromis est à notre portée – je salue le travail réalisé pour parvenir à un compromis sur les espaces publics. Néanmoins, concernant les CEPP, il n'est pas question pour nous de remettre en cause, à mi-parcours d'une expérimentation prévue pour cinq ans, le principe d'une sanction éventuelle *in fine*. Cela nous semble absolument contreproductif. La dynamique est lancée sur le terrain, ne l'arrêtons pas. En revanche, la proposition faite par le rapporteur du Sénat d'une évaluation permanente et d'une pause à mi-parcours pour réévaluer le dispositif me paraît judicieuse – pourvu, je le répète, qu'elle ne remette pas en cause le principe de la sanction.

Tout repose donc sur l'article 1^{er}, puisque des accords apparaissent possibles sur tous les autres sujets...

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Oui, suspendons cette réunion le temps de nous entendre sur une proposition de rédaction de l'article 1^{er}. Je ne

vois pas comment nous pourrions évoquer les autres sujets si l'article 1^{er}, qui constitue le cœur de ce texte, ne faisait pas l'objet d'un accord.

M. Gilles Lurton, député. – Je souhaite rappeler la position des députés du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale sur ce texte, avant que cette pause nous permette de progresser vers un accord – que je souhaite pour ma part !

Nous partageons pleinement le souci de lutter contre l'accaparement et la financiarisation des terres agricoles par des sociétés d'investissement, au détriment, notamment, du renouvellement des générations en agriculture.

Nous craignons toutefois que ce texte n'y réponde pas, malgré la modification pragmatique et utile adoptée par le Sénat à l'article 1^{er}, qui dispense les sociétés de l'obligation de créer une société de portage foncier lorsqu'une entreprise agricole, constituée sous une autre forme que le GAEC ou l'EARL, achète des terres dont elle est déjà locataire.

Un autre amendement, en séance publique au Sénat, a supprimé à l'article 1^{er} les mentions d'entrée en vigueur, pour les renvoyer à un article additionnel, qui porte sur l'ensemble des dispositions foncières des articles 1^{er} à 5.

Nous avons toutefois des doutes quant à la constitutionnalité du texte au regard du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre. En outre, cette proposition de loi ressemble à une session de rattrapage, en toute fin de législature, pour un Gouvernement et une majorité qui n'ont pas su préserver nos exploitations agricoles...

Surtout, les SAFER n'auront pas les moyens financiers de préserver le foncier agricole. En 2015, elles ont exercé 1 260 préemptions, pour 54 millions d'euros, sur 6 000 hectares – à rapprocher des 570 000 hectares de terres agricoles cédés en 2015. Autrement dit, leurs moyens d'action n'ont pas pesé très lourd... Cette proposition de loi va susciter beaucoup d'espoirs, mais aussi beaucoup de déceptions.

L'autre volet du texte, relatif aux CEPP, risque de pénaliser les professionnels français par rapport à nos voisins européens. Comme le rapporteur du Sénat, nous sommes défavorables à la pénalité financière, à laquelle nous préférons un accompagnement des agriculteurs.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Nous partageons la position du rapporteur de l'Assemblée nationale, et nous ne souhaitons prendre aucun risque sur les garanties juridiques nécessaires.

Concernant les CEPP, un cercle vertueux a été enclenché, avec l'ensemble des acteurs de la profession : 70 fiches-action déposées, 20 approuvées, 50 en cours d'évaluation par le comité *ad hoc*. La dynamique existe, elle répond à une forte attente des consommateurs et ne doit pas être cassée. L'esprit du texte issu de l'Assemblée nationale, que notre groupe a défendu au Sénat, doit donc être préservé.

La réunion est suspendue à 9 h 20. Elle reprend à 9 h 40.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n°1 que nous vous présentons est un compromis. Elle ouvre à l'ensemble des exploitations, quelle que soit leur forme sociétaire, la possibilité d'acheter les terres qu'elles louent sans avoir à créer de structure de portage foncier, dès lors que les terres sont couvertes par un bail conclu avant le 1^{er} janvier 2016.

Le Sénat souhaitait fixer la limite à 2017, l'Assemblée nationale entendait remonter plus loin encore que 2016. La date retenue a un sens, puisque nos débats publics durant la discussion de la loi Sapin II auraient pu motiver des opérations anticipant les présentes dispositions...

Lesdites sociétés pourront toujours faire valoir leur droit de préemption, dès lors qu'elles jouissent d'un bail, conformément au statut du fermage, que nous ne modifions en aucune manière. Les terres qui n'ont pas été louées avant le 1^{er} janvier 2016 devront, lorsqu'elles seront acquises, être portées par une société distincte.

M. Dominique Potier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La trajectoire vise à rendre transparente la gestion de l'ensemble du foncier, donc de traiter sur un pied d'égalité tous les exploitants ; les limites que la puissance publique entend imposer à la démesure seront appliquées de manière universelle.

Nous consentons, sous l'impulsion du Sénat, à un compromis qui concerne environ 1 % des 2,2 millions à 3 millions d'hectares – soit 10 % à 15 % de la sole française – exploités par les SCEA et les SA : car ces baux ruraux témoignent très souvent d'une transmission patrimoniale familiale. En aucun cas, si l'on retient la date du 1^{er} janvier 2016, ils ne peuvent avoir leur origine dans un effet d'opportunité, en anticipation de la loi que nous élaborons aujourd'hui. Souvenez-vous de l'émotion suscitée par l'opération dite « des Chinois » dans l'Indre...

Ce compromis ouvre le droit à ceux qui ont conclu sincèrement des baux ruraux d'exercer la préemption ; il ne remet pas en cause l'esprit et la trajectoire commune que nous poursuivons.

La proposition de rédaction apporte une sécurité juridique bienvenue, dans le passage entre la société exploitant actuellement les terrains et le futur propriétaire, qui sera une société dédiée. Elle protège le preneur sans pour autant affecter la capacité d'intervention de la SAFER. Je remercie le Sénat de cette avancée technique, d'autant que l'adoption de l'article 1^{er} ainsi rédigé nous rapprocherait d'une CMP conclusive.

Gilles Lurton, député. – Les députés du groupe Les Républicains voteront les propositions de rédaction qui auront fait l'objet d'un accord entre les rapporteurs, mais, conformément à la position du groupe, s'abstiendront sur les articles eux-mêmes ainsi que sur le texte dans son ensemble.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7 bis (supprimé)

La suppression de l'article 7 bis est maintenue.

Article 8 A

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Un consensus entre les deux rapporteurs a été trouvé : c'est la proposition de rédaction n°2.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction du Sénat.

Article 9

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction du Sénat.

Article 10

M. Dominique Potier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Dans cette expérimentation, l'État fixe le cap, une réduction de 20 % en cinq ans des quantités de produits phytosanitaires utilisés, et laisse la chaîne d'innovation se mettre en place, avec un accompagnement des agriculteurs et un dialogue avec les fournisseurs. Puis des propositions seront faites et l'État certifiera les solutions.

L'expérimentation comprend un volet sanction, pour créer une obligation de résultat et un effet d'entraînement. Le rapporteur du Sénat a souhaité des clauses de revoyure et insiste sur la nécessité d'un dialogue permanent, afin que la sanction ne tombe pas brutalement après cinq ans. Nous donnons droit à ce souci, car nous ne nous inscrivons pas dans une logique punitive *a priori*. Cependant, qu'il soit bien entendu que la revoyure ne remet pas en cause la possibilité d'une sanction. Nous sommes très attendus par l'opinion publique sur ce point ! Et le principe des CEPP ne heurte pas la profession, qui a donné son accord. Je crois que la proposition de rédaction n° 3 peut nous réunir.

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes d'accord sur cette rédaction, qui inclut le rendez-vous de 2020. Réduire l'emploi des produits phytosanitaires, oui, mais le dialogue est indispensable. Quant à une éventuelle modification du décret d'application en 2020, la vie se renouvelle à chaque instant, nous verrons alors où nous en serons...

M. Dominique Potier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis très confiant sur le gouvernement et la majorité qui auront à rédiger le décret en 2020.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11 A

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – M. Potier et moi-même vous présentons la proposition de rédaction n° 4, concernant l'entrée en vigueur de toutes les dispositions du texte trois mois après la promulgation. Je m'en suis déjà expliqué.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 A dans la rédaction issue de ses travaux.

Elle adopte le texte issu de ses délibérations.

M. Jean-Claude Lenoir, sénateur, président. – C'est la dernière fois que je préside une CMP avec Mme Massat : nous ne la reverrons pas ici comme députée, puisqu'elle en a décidé ainsi. Je la salue et me réjouis que notre dernière CMP ait abouti à un compromis. On entend parfois cette interrogation : « Comment la France peut-elle fonctionner avec deux assemblées qui ne sont pas d'accord entre elles ? » Or, même en cas de divergence persistante, le texte final porte le plus souvent l'empreinte des travaux du Sénat. Et il est fréquent que nos efforts communs aboutissent à des accords : ceux-ci méritent d'être affichés !

Mme Frédérique Massat, députée, vice-présidente. – Je me félicite moi aussi de ce travail collectif fructueux. C'est en quelques semaines la troisième CMP conclusive pour nos commissions. Chaque fois, le succès est largement dû aux efforts communs de nos rapporteurs. Qu'ils en soient remerciés. Nous avons fait aujourd'hui œuvre utile pour tous les agriculteurs : c'est un beau cadeau de fin de mandature !

La réunion est close à 9 h 50.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE
COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES
SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES
MESURES D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES
CONDITIONS DE RÉALISATION ET LEUR SUIVI DANS LA DURÉE**

Jeudi 19 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liénor, M. Philippe Thiévent, directeur de CDC Biodiversité et de M. Guillaume Benoit, gérant associé de la société RBC Projet, assistant maîtrise d'ouvrage environnement d'A'liénor

La réunion est ouverte à 14 h 05.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures en entendant la société A'liénor, qui est la société concessionnaire de l'autoroute A65, un des quatre projets que nous analysons en particulier. A'liénor a sous-traité à la société CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts, la mission d'élaborer, de mettre en œuvre et de suivre le programme de compensation écologique de l'autoroute.

Un communiqué de presse commun à ces sociétés du 22 mai 2013 indiquait que l'objectif de sécurisation de l'ensemble du foncier au 7 juillet 2012 avait été tenu. L'audition de ce jour doit donc nous permettre d'apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant aujourd'hui, et d'identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui aujourd'hui ne permettent pas une bonne application, ni un bon suivi, de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC).

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; un compte rendu en sera publié.

Nous entendons donc M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liénor, M. Philippe Thiévent, directeur de CDC Biodiversité, que nous avons déjà entendu en décembre et M. Guillaume Benoit, gérant associé de la société RBC PROJET, assistant maîtrise d'ouvrage - environnement d'A'liénor.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible de peines prévues par le code pénal.

M. Olivier de Guinaumont, M. Philippe Thiévent et M. Guillaume Benoit prêtent successivement serment.

Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête, qui sont je vous le

rappelle, outre l'A65, la LGV Tours Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau ?

M. Olivier de Guinaumont, président d'A'liéonor. – Je vous remercie pour l'intérêt que cette commission porte au projet de l'autoroute A65. Je suis président exécutif de la société par actions simplifiée (SAS) A'liéonor. Je suis également directeur des concessions d'Eiffage depuis le début du projet, en charge de la maîtrise d'ouvrage et de l'exploitation. Je ne pense pas avoir de conflit d'intérêt sur les autres sujets étudiés par votre commission.

M. Philippe Thievent, directeur de CDC Biodiversité. - Mes liens d'intérêt n'ont pas varié depuis ma visite de décembre dernier devant votre commission. La CDC Biodiversité est maître d'ouvrage du site naturel de compensation de la plaine de la Crau et conserve, en tant que prestataire ponctuel, les liens que nous vous avons décrits avec les projets de la ligne à grande vitesse (LGV) entre Tours et Bordeaux et le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Je réprécise que l'A65 et le site naturel de compensation de la plaine de la Crau sont les deux projets dans lesquels la CDC Biodiversité est le plus largement impliquée.

M. Guillaume Benoit, gérant associé de la société RBC Projet, assistant maîtrise d'ouvrage – Environnement d'A'liéonor. – Je n'ai pas d'implication directe, si ce n'est, comme pour Philippe Thievent, des missions ponctuelles pour la LGV dans le cadre d'un contrôle extérieur de dossier administratif très en amont du projet.

M. Olivier de Guinaumont. – Des documents ont été remis à la commission d'enquête. Ils comprennent, entre autres, un recueil de la stratégie d'Eiffage en matière de développement durable et certains documents à destination du Conseil national de protection de la nature (CNPN) qui illustrent assez bien notre démarche. D'autres documents sont relatifs au comité de suivi qui, sous l'égide du préfet de région, suit la mise en œuvre des mesures de compensation de l'A65. Les arrêtés ministériels et préfectoraux liés au projet ont également été joints, ainsi qu'un document de synthèse.

La première des questions que vous m'avez envoyées avait trait aux grandes lignes du projet depuis sa genèse jusqu'à sa réalisation, ainsi qu'aux différents acteurs publics et privés intervenus, l'ordre et les modalités de leurs interventions.

Le linéaire de l'autoroute A 65 est important. Il s'agit d'un des plus gros projets d'autoroute réalisé d'un seul tenant. Son tracé de 150 kilomètres relie Langon, à 50 kilomètres au sud de Bordeaux, à Pau. Cette autoroute traverse à la fois des coteaux, des massifs forestiers exploités, dont la forêt des Landes, ainsi qu'une surface importante de cultures. Les objectifs du projet sont liés à la sécurité et au confort. Il s'agissait de repolariser la ville de Pau sur Bordeaux qui est la capitale de sa région puisque les infrastructures existantes orientaient plus naturellement Pau vers Toulouse. Le but était aussi de désenclaver les Landes, dont son chef-lieu Mont-de-Marsan. Dix diffuseurs ont, à terme, été prévus pour atteindre cet objectif.

En ce qui concerne l'historique de l'autoroute, ce projet est assez ancien. Il est apparu dans un schéma directeur aux alentours de 1995. Un certain nombre de décisions ont été prise par l'État à partir de cette date jusqu'en 2006. Un premier fuseau de 1 000 mètres a permis de définir une bande d'étude par arrêté ministériel. Cette bande a ensuite été ramenée à 300 mètres, qui est le standard en matière d'autoroute. Elle a fait l'objet d'une vaste consultation interministérielle. Une enquête publique de l'État a ensuite abouti à une

déclaration d'utilité publique (DUP) en Conseil d'État, ainsi qu'à un dossier des engagements de l'État, partie intégrante de notre contrat de concession. Ce dossier précise un certain nombre de règles auxquelles qui s'appliquent au concessionnaire pour la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure.

Le décret de concession a été publié fin 2006. Il mentionne que nous sommes à la fois concessionnaire, maître d'ouvrage et aménageur. Tenu par les stipulations de notre contrat de concession, nous avons progressivement développé un projet en concertation avec les 52 communes et les 3 départements (Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques) traversés. La conception de ce projet a été relativement itérative et s'est basée sur un certain nombre de critères, dont des critères environnementaux. Ce processus a abouti à un tracé à l'intérieur de la bande de 300 mètres qui nous était imposée.

Ont ensuite été déposés les dossiers administratifs loi sur l'eau et dérogations pour la destruction d'espèces protégées. L'État ayant mis en œuvre beaucoup d'études préalables à la mise en concession de l'infrastructure, nous avons pu bénéficier d'un diagnostic environnemental préexistant. Nous l'avons ensuite complété sur la base d'inventaires assez fouillés, réalisés sur 4 saisons. Ils ont permis de définir un certain nombre de mesures d'évitement dans le cadre du calage du tracé. Lorsque l'évitement n'était pas possible, nous avons mis en place des stratégies d'atténuation qui ont aussi bien concerné la phase de travaux que la phase d'exploitation. Enfin, des mesures de compensation ont été dessinées pour effacer l'impact résiduel du projet sur l'environnement.

Dans le cadre des normes d'archéologie préventive, des fouilles ont été diligentées par l'Institut national d'archéologie préventive (INRAP) et par la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) sur les 1 500 hectares d'acquisition foncière du projet, **rapporteur spécial**. Bien que financé par A'liénor, le projet d'aménagement foncier a été sous maîtrise d'ouvrage des départements concernés qui ont pris le relai de l'État à partir de 2007, **rapporteur spécial**.

S'en est suivi la construction de l'infrastructure à proprement parler. Un volet social a été développé avec la région autour de l'insertion et de la formation. Avec 3 500 personnes qui y ont pris part, le chantier de l'autoroute a été un important pourvoyeur d'emplois. Deux dossiers ont permis d'évaluer les impacts dans le cadre de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). L'un est plus économique, l'autre porte majoritairement sur les aspects environnementaux. Ils ont été remis l'année dernière et sont en cours d'analyse par les services de l'État.

À partir de 2007 et de la publication des arrêtés de dérogation à la protection d'espèces protégées ou de leur habitat, le programme de mesures compensatoires a été arrêté avec la CDC Biodiversité.

Eiffage et SANEF sont respectivement actionnaires d'A'liénor à hauteur de 65% et 35%. A'liénor est une société dédiée à l'infrastructure sur laquelle porte la concession. Le projet a mobilisé des fonds à hauteur de 1,25 milliard d'euros dont 900 millions d'euros ont été empruntés auprès de 25 banques. Ce point est important car les financeurs sont particulièrement attachés au suivi de nos engagements, et notamment celui des mesures compensatoires. Nous nous sommes appuyés sur une association de sociétés d'Eiffage comme concepteur-constructeur. Une directive européenne nous a contraint à traiter 30 % des travaux avec des sociétés tiers, c'est-à-dire non liées ou non groupées avec les membres et les actionnaires de notre société de projet. Nous avons, au final, atteint 40 ou 45 %.

Nous avons fait appel à des entreprises spécialisées en matière d'environnement, comme Egis environnement, le Groupe de recherche et d'étude pour la gestion de l'environnement (GREGE), les sociétés Biotopes et Ingérop qui nous ont accompagnés. A l'inverse, un certain nombre d'acteurs, dont des associations qui avaient déposés un recours devant le Conseil d'État, ont, dans un premier temps, refusé catégoriquement toute coopération. Elles n'ont pas souhaité participer aux études environnementales qui nous ont permis de définir les meilleures solutions pour la réalisation et l'exploitation du projet, ainsi que les mesures compensatoires. Depuis que les recours ont été tranchés en notre faveur, certaines travaillent désormais avec nous. Nous l'avons accepté car certaines d'entre elles ont une connaissance reconnue sur les espèces concernées par le projet. L'exploitation est confiée à SANEF Aquitaine, filiale de l'un de nos actionnaires et notre opérateur environnement est la CDC Biodiversité. Notre assistant-maîtrise d'ouvrage RBC Projet nous aide également sur les aspects relatifs à la loi sur l'eau.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur les 1,25 milliard d'euros qui ont été mobilisés, y a-t-il eu une part supportée par l'État ?

M. Olivier de Guinaumont. – Le projet s'est monté sans subvention publique, du moins, sans subvention publique versée en numéraire. L'apport en nature de la déviation d'Aire-sur-l'Adour a été réalisé sur des crédits budgétaires par l'Etat, la région et les 3 départements concernés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ma question était motivée par le fait qu'un avenant au contrat de concession motivé pour des raisons environnementales mentionne une participation de l'État.

M. Olivier de Guinaumont. – Exactement. À l'issue de « l'avenant Grenelle », cette participation s'est élevée à 90 millions d'euros, assortie d'une extension de 5 ans de la durée d'exploitation. Sans émettre d'avis négatif, le CNPN a longtemps déclaré ne pas être en mesure de se prononcer sur nos arrêtés de dérogation. Cela a eu pour conséquence de bloquer le démarrage des travaux et les financements pendant à peu près 6 mois. L'État a décidé de prendre les mesures que je vous ai décrites pour solde de tout compte en réponse aux perturbations engendrées par le retard.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – À quoi est dû ce retard ? L'environnement n'avait-il pas été assez pris en compte dans le contrat initial de concession et dans le premier projet ? Les exigences supplémentaires introduites *a posteriori* vous ont-elles conduits à demander de nouvelles recettes en contrepartie ?

M. Olivier de Guinaumont. – Le premier projet, collégalement bâti par le ministère des transports et de l'écologie, était de qualité. Fruit d'une coordination interministérielle exemplaire, il comprenait, en outre, beaucoup d'engagements forts de l'État sur le plan environnemental, humain et économique. Sous réserve des études complémentaires à la charge du concessionnaire, les mesures de compensation inhérentes au projet étaient estimées à 65 hectares. Nous étions donc loin des 1372 hectares de compensation qui ont finalement dû être mis en œuvre au terme des arrêtés. Cette différence s'explique par le fait qu'en 2005, la compensation ne prenait en compte que les seuls impacts directs sur la biodiversité. Or, les obligations de compensation ont ensuite dû intégrer les nouvelles déclinaisons en droit français issues des directives européennes en la matière, et le nouveau niveau d'exigence de la doctrine administrative. Le contexte du Grenelle intervenu un an ou un an et demi après la signature du contrat avait clairement changé les choses.

Nous n'avons donc pas uniquement pris en compte les impacts directs. Notre lecture de la réglementation et des attentes de la société civile nous a également poussés à prendre en compte des territoires qui, bien que vierges, étaient des habitats privilégiés d'espèces protégées. Les 65 hectares initialement prévus étaient le résultat d'une étude fine et poussée de l'État, mais qui prenait place dans un autre contexte réglementaire. Les 1 372 hectares sont la conséquence d'études réalisées dans un cadre différent. On ne nous a pas forcés à atteindre ce chiffre.

Les exigences de l'État dans le contrat de concession portaient, entre autres, sur des longueurs de viaducs qui étaient bien supérieures aux exigences techniques et hydrauliques. Les longueurs retenues témoignaient d'une volonté de maintien de la transparence écologique.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La somme de 90 millions d'euros se justifiait donc par le changement de la demande de l'État depuis la signature du contrat de concession ?

M. Olivier de Guinaumont. – Suspendre le cours des choses est extrêmement onéreux pour ce type d'opérations. Si les travaux n'avaient pas encore été engagés au moment de la suspension du projet, beaucoup de personnes avaient été mobilisées, et d'études engagées. C'est en grande partie cet arrêt des opérations qui a motivé l'action de l'État. Le passage de 65 hectares à gérer sur une dizaine d'années à 1 372 hectares sur 55 ans a également pesé. Il en va de même pour les mesures de compensation portant sur les travaux puisque le nouveau niveau d'exigence avait lui aussi bien changé depuis le projet initial.

Mme Chantal Jouanno. – Est-ce que les services de l'Etat ont été particulièrement présents quant à leur niveau d'exigence et leur accompagnement technique lorsqu'ont été définies les mesures d'évitement attachées au projet ?

Du fait de votre rôle de « pionnier », quelles difficultés avez-vous rencontrées dans la mise en œuvre des mesures de compensation du projet ?

M. Olivier de Guinaumont. – L'État a été présent tout au long du projet La délégation de service public et de maîtrise d'ouvrage dont le projet a fait l'objet nous a, néanmoins, laissé une grande liberté d'action encadrée par les stipulations qui nous liaient et par la réglementation. Si notre dossier n'est pas suffisamment solide, notre sanction est directe car nous ne recevons pas les autorisations administratives qui nous sont nécessaires.

Le dossier des engagements de l'État nous donne la liberté de caler le tracé de l'autoroute dans la bande des 300 mètres arrêtée par décision ministérielle. Cette liberté a toutefois été réduite à des endroits sensibles pour la biodiversité où le dossier a déterminé des points de passage obligatoires. Au droit des cours d'eau, des contraintes très claires avaient été données sur l'ouverture des viaducs, mais également sur la perpendicularité de l'ouvrage pour limiter les impacts. Il nous a également été demandé, dans certains cas, de ne pas intervenir en phase de travaux dans les lits mineurs et majeurs de ces cours d'eau afin de limiter les perturbations des milieux sensibles.

Nous étions effectivement dans le domaine de l'expérimentation puisque personne n'avait auparavant mis ce type de mesures en œuvre dans ce délai et à cette échelle. Nous avons donc réuni un maximum d'acteurs actifs dans ce domaine et précurseurs en matière de compensation. Cela nous a poussés à choisir CDC Biodiversité comme partenaire. Car il s'agit d'un volet d'une conception itérative dans laquelle sont intégrés d'autres éléments

comme l'humain ou l'économie. La nouvelle définition de la compensation donnée par la loi a conduit à ce que nous compensions des hectares de champs de maïs qui peuvent être un territoire de chasse pour certains rapaces comme l'élanion blanc. Les environnementalistes ont fini par réduire les incompréhensions que ce mécanisme générait pour les ingénieurs que nous sommes.

Certains des choix que nous avons opérés pour fixer le tracé de l'autoroute n'ont pas toujours été bien compris. Il nous est par exemple arrivé de rapprocher le tracé des habitations, engendrant des levées de boucliers de la part des élus et des riverains lors des concertations publiques sur le choix de l'itinéraire. Il a fallu être pédagogue pour leur expliquer que leur lieu de vie n'était pas le seul enjeu concerné, que la biodiversité entrait également en ligne de compte dans le choix du tracé et qu'un compromis devait être trouvé.

La DUP nous donne le droit de procéder à des expropriations pour acquérir le foncier nécessaire au projet, mais pas pour mettre en œuvre la compensation environnementale. Quand bien même nous aurions pu y avoir recours, le niveau de maturité de la population sur les enjeux environnementaux n'était pas suffisant. Les propriétaires expropriés n'auraient pas compris qu'on les mette dehors de chez eux pour des considérations environnementales.

La CDC Biodiversité nous a aidés à trouver des partenariats avec des acteurs locaux pas forcément très convaincus au départ, qu'ils soient issus du monde de l'agriculture, du monde de la sylviculture ou qu'il s'agisse de propriétaires privés n'exploitant pas particulièrement leur terre.

Les considérations environnementales, les considérations des riverains mais également les considérations techniques devaient donc s'imbriquer pour définir le projet car nous devons maîtriser le coût global de l'infrastructure.

M. Rémy Pointereau. – Comment s'est passé le dialogue avec les élus locaux, les propriétaires et les riverains sur le choix du tracé ? À quel moment êtes-vous intervenus sur le choix du tracé ? Avant ou après la détermination de la bande des 300 mètres ?

Lors de la signature des actes afin de disposer du foncier pour mettre en œuvre les mesures de compensation environnementale, avez-vous bien établi les règles de mise en œuvre avec les propriétaires ? Un dialogue a-t-il été nécessaire ? Une association a-t-elle servi d'intermédiaire ou avez-vous pris contact avec les riverains et propriétaires un par un ?

Est-ce que le « 1 % paysagé » inclut des mesures compensatoires de biodiversité ?

Sur les 1,25 milliard d'euros de coût global, combien représente le surcoût induit par le passage du contexte de l'avant-Grenelle à celui de l'après-Grenelle ? Quel est l'impact final pour les contribuables ?

M. Roland Courteau. – Les mesures de compensation tiennent-elles compte de la différente capacité des sols à stocker le carbone en fonction de leur nature ?

Tous les sols n'ont pas la même teneur en matière organique. La baisse de cette teneur engendre une perte de biodiversité. Le changement d'usage du sol entraîne pendant quelques décennies la baisse du stock de carbone et une diminution de la biodiversité. Les mesures de compensation en tiennent-elles également compte ?

M. Olivier de Guinaumont. – Nous avons hérité de la bande de 300 mètres à laquelle ont été ajoutées quelques restrictions que j'ai déjà évoquées afin de tracer l'axe de l'autoroute. Cette bande est présentée par l'État dans l'enquête publique avec un projet illustratif et fait l'objet de la DUP. Cette DUP a été concomitante avec le contrat de concession mais elle intervient habituellement bien avant et relève de la seule responsabilité de l'État.

Nous avons assez rapidement repris les études de l'État afin d'affiner un peu le projet sur la base de critères techniques, économiques et environnementaux. Nous avons, pour cela, réalisé des réunions publiques au sein des communes concernées, en les regroupant dans le cas fréquent où elles étaient de faible taille. Ce nombre important de petites communes nous a fait beaucoup nous appuyer sur les conseillers départementaux pour fédérer les demandes et encadrer le processus.

Ces réunions publiques sont un processus collaboratif ressemblant à une enquête publique mais du point de vue d'une structure privée. Nous avons pris le parti, comme c'est le plus souvent le cas, d'y décrire le projet tel que nous l'envisagions et d'en discuter. Après avoir discuté avec les élus et les associations représentatives, on revient dans un second temps présenter un nouveau projet dans lequel nous avons essayé de tenir compte des attentes qui nous avaient été exprimées. Il s'agit le plus souvent d'attentes de proximité telles que des nuisances visuelles ou des besoins de fonctionnalité touchant, par exemple, le placement des bretelles.

Les intermédiaires que constituent les élus et les associations sont obligatoires car un tel projet touche des dizaines de milliers de personnes avec qui il n'est pas possible de dialoguer individuellement.

En ce qui concerne les actes notariés par lesquels nous avons acquis les terrains, nous avons très tôt superposé le tracé avec le parcellaire afin de définir les terrains qui devaient être acquis. Une première démarche amiable a été entreprise auprès des propriétaires. Elle a permis assez rapidement de repérer les propriétaires avec lesquels un dialogue a été possible et les dossiers qui ont été plus compliqués à traiter. Vus les fonds mobilisés, l'absence de subvention publique et le fait que les recettes ne seront perçues qu'à partir de la mise en service de l'autoroute, il nous fallait aller le plus vite possible. C'est d'ailleurs l'avantage des partenariats publics privés et des contrats de concession : ils permettent de faire émerger des projets très rapidement. Dès que les dossiers qui posaient problème ont été identifiés, une procédure d'expropriation a été lancée sur la base d'études parcellaires. Beaucoup de dossiers d'expropriations ont été abandonnés en cours au profit d'une solution à l'amiable. Les autres dossiers ont été transmis au juge des expropriations sur la base de la DUP.

Sur les 150 kilomètres de tracé, nous comptons aujourd'hui moins d'une dizaine de dossiers d'expropriation ayant donné lieu à contentieux. Ils ont été motivés par le sentiment que les biens avaient été sous-évalués ou que les nuisances étaient disproportionnées par rapport à l'intérêt général du projet matérialisé par la DUP.

Le « 1% paysage » représente 6 millions d'euros investis par le concessionnaire pour cofinancer des projets dans la zone de covisibilité. Cette zone comprend notamment les 52 communes impactées, mais pas seulement. Cela ne vient pas forcément compléter les mesures compensatoires et en aucun cas s'y substituer. Ces projets regroupent, par exemple,

des projets d'aménagement pour des entrées de villes ou des projets de valorisation du patrimoine encadrés par la directive « 1% paysage et développement ».

En ce qui concerne le surcoût, l'épisode qui a conduit à la signature d'un avenant avec l'État marque pour nous une période difficile. Le surcoût était, sur le papier de 250 millions d'euros. Il comprenait, certes, les nouvelles contraintes environnementales mais sa part prépondérante était liée à la suspension et à l'allongement des travaux ainsi qu'au retard induit pour la mise en service de l'autoroute, même si une grande partie de ce retard a ensuite été rattrapée. Notre société s'est finalement mise d'accord avec l'État pour une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros et une extension de la période d'exploitation de 5 ans. C'était l'effet « Grenelle ».

Le coût global de la prise en compte de l'environnement au sens large sur un projet de cette envergure est de 250 millions d'euros. Je ne peux cependant pas vous dire avec précision quelle part de cette somme est directement liée à l'effet « Grenelle » puisque les contraintes initialement posées par l'État étaient prises en compte dans notre projet. Il s'agit par exemple des murs anti-bruit et autres dispositions particulières.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous confirmez donc que le principal surcoût environnemental, pour un aménageur, est aujourd'hui le possible blocage des travaux ?

M. Olivier de Guinaumont. – Une suspension coûte très cher. Les grands projets sont faits pour aller très vite car les enjeux financiers sont majeurs. Sur les 1,25 milliard d'euros que coûte le projet, la réalisation des travaux, la conception et l'acquisition foncière reviennent à un milliard et le reste correspond à la charge financière. Les 900 millions d'euros empruntés produisent des intérêts pendant toute la période de construction, qui nécessitent de sur-emprunter pour pouvoir les régler. Avec une dette à 5%, une année d'intérêt revient à 45 millions d'euros. Le modèle de la concession permet, certes, d'aller vite, mais c'est surtout une nécessité, sans quoi des surcoûts intrinsèques au système peuvent être générés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pensez-vous que, dans la culture d'Eiffage, il a été acté que plus vite les questions environnementales étaient réglées en amont et plus faibles étaient les risques de surcoût lié à de possibles contentieux ?

M. Olivier de Guinaumont. – C'est la principale caractéristique des concessions et des partenariats public - privé. Des études ont été lancées dès que nous avons été pressentis par l'État pour l'attribution du contrat, sans pourtant être parfaitement sûrs que nous serions *in fine* signataires. Il était impératif de commencer le plus tôt possible car le calendrier était particulièrement contraint et les risques devaient être levés le plus tôt possible afin de faciliter la phase d'exécution. Cela permet également au public de se projeter. Car, dans le cas de l'A65, le public habite dans une région privilégiée et s'était fait une image catastrophique du projet. Il a fallu beaucoup de temps pour expliquer, à l'aide d'illustrations et d'infographies, comment allait être traitées leurs préoccupations. Cette étape est nécessaire à l'établissement d'une relation de confiance, afin de prévenir des conflits qui pourraient retarder le projet. Nous subissons des contraintes économiques, mais il n'existe aucune volonté de mal faire de notre part.

Les conflits que nous avons rencontrés s'expliquaient par des incompréhensions ou des oppositions idéologiques. Certaines associations cherchent, par nature, la contestation. À aucun moment nous avons pu travailler ensemble, malgré des discussions parfois constructives en aparté.

Sur les sujets relatifs au carbone, il n'existait pas, à l'époque de la création de l'A65, de nécessité de compenser sur ce point. Cette autoroute possède, en outre, une faible circulation qui est d'ailleurs majoritairement issue d'un report de trafic.

M. Roland Courteau. – Je souhaitais savoir si les mesures de compensation prenaient en compte la capacité de sols à stocker le carbone. Il peut, en la matière, exister des différences allant du simple au triple.

M. Philippe Thievent. – Il n'existait pas de contraintes ou de prescriptions particulières en la matière. Ce sont des paramètres qui n'ont pas été pris en compte au moment de l'évaluation et de l'estimation des mesures de compensation. Les mesures sont, dans le cadre de notre législation comprise « habitat pour habitat ». Elles vont donc s'orienter vers la même nature de milieu que celui dont les dégradations doivent être compensées. On peut imaginer qu'à partir du moment où on traite, par exemple, de la zone humide pour de la zone humide ou de la forêt pour de la forêt, ce paramètre ne varie plus beaucoup passé un certain délai.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous avons interrogé l'ADEME sur la possibilité d'intégrer un volet carbone dans la définition des mesures de compensation.

M. Olivier de Guinaumont. – Pour reprendre le fil du questionnaire transmis, je précise que nous avons travaillé en étroite collaboration avec les services de l'État dans l'élaboration des arrêtés et la préparation des dossiers de compensation, y compris avec certains services qui ont pour mission habituelle de sanctionner et pas forcément d'accompagner. Les arrêtés de dérogation ministériels et préfectoraux prévoient que le suivi des mesures de compensation est de la responsabilité du préfet de région et donc de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Ils prévoient également la constitution d'un comité de suivi dont les réunions sont assez fréquentes en phase de mise en œuvre durant les trois premières années, puis un peu plus espacées par la suite. Ces trois années nous ont été nécessaires pour disposer du foncier nécessaire aux mesures de compensation.

Nous en avons apporté la preuve et nous nous sommes ensuite penchés sur les plans de gestion, afin de garantir ces mesures dans la durée. Après cette phase, les rendez-vous se sont espacés pour devenir annuels alors que leur fréquence initiale était mensuelle. Elle a parfois été légèrement inférieure, mais les réunions du comité de suivi ont toujours été organisées en bonne intelligence avec la DREAL, les institutions et les associations de protection de l'environnement qui en étaient membres, comme la société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO), par exemple.

Du fait du caractère expérimental de la démarche, ces réunions du comité de suivi ont, à chaque fois, été l'opportunité de faire état de l'avancement du projet et de valider un certain nombre de principes. Des visites sur place ont également été organisées par la DREAL et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) a pris l'initiative d'un certain nombre de formations en lien avec les mesures de compensation mises en œuvre. Je ne doute pas que cet organisme aurait fait remonter les éventuels problèmes rencontrés et aurait exercé sa mission de contrôle si l'occasion lui en avait été donnée.

Les associations locales présentes dans le comité de suivi ont également un intérêt à ce que nous respections les engagements que nous avons pris et auraient également été les témoins privilégiés d'éventuels dysfonctionnements de notre part. Je déplore néanmoins que

ces associations ne soient plus aussi présentes qu'auparavant aux réunions de suivi. Peut-être considèrent-elles que les mesures sont suffisamment avancées et sécurisées ?

L'auditeur technique des banques qui nous ont financés vérifie également l'effectivité des mesures et des arrêtés sur une base trimestrielle en ce qui concerne le contrôle sur pièces et annuelle pour le contrôle sur place. Un rapport est ensuite envoyé aux prêteurs pour l'assurer que notre société ne sera pas mise en défaut de ses obligations et ne tombera pas sous le coup d'une éventuelle sanction.

Nos sources de contrôle sont donc multiples puisque tout le monde s'intéresse finalement au sujet. L'arrêt qu'a connu notre chantier a, en effet, sensibilisé les acteurs sur les conséquences possibles liées à des enjeux environnementaux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Existe-t-il des contrôles inopinés de l'État ou vos relations demeurent participatives ?

M. Olivier de Guinaumont. – Nos relations avec l'État ont, sur ce projet, toujours été bonnes, au niveau local comme au niveau central. Nous avons fait l'objet d'une procédure pénale pour une atteinte liée au déversement accidentel de polluants dans un cours d'eau à enjeu. Mais cette procédure a fait suite à un signalement volontaire et spontané de notre part auprès de l'ONEMA. Les enjeux étaient suffisamment importants pour justifier une parfaite transparence de notre part et un travail collaboratif.

Mme Évelyne Didier. – Je souligne l'importance des réunions de chantier sur de tels projets. Les services de l'État et les collectivités locales y sont présents et chacun doit jouer son rôle. Car le contenu des comptes-rendus et les réserves qui y sont indiquées font foi.

M. Olivier de Guinaumont. – En ce qui concerne le bilan des mesures compensatoires mises en œuvre sur le projet, je pense qu'il est globalement bon puisque les engagements pris ont été respectés. La démarche scientifique et intellectuelle a été plutôt remarquable. Je salue à ce titre tous les spécialistes qui nous ont entourés car il ne s'agit pas là de notre métier.

La version initiale de la séquence énonçait « éviter, réduire et si possible compenser ». Je pense que ce projet a montré que la compensation était possible et à grande échelle. On n'a jamais fait autant en aussi peu de temps : près de 1400 hectares de compensation pour 590 hectares touchés par l'impact dont 250 hectares d'impact sur des espèces patrimoniales, rapporté à 1500 hectares d'emprise.

Ces 1500 hectares d'emprise ont été confisqués à leurs propriétaires, on ne pouvait pas imaginer leur confisquer également les 1400 hectares nécessaires à la compensation. On ne peut pas, in fine, opposer le tissu industriel et l'ensemble des enjeux locaux à des sortes de zones de réserves. Il faut qu'ils fonctionnent ensemble et de manière intelligente. Là est la principale qualité du travail réalisé par la CDC Biodiversité.

Trois ans nous ont été nécessaires pour sécuriser les mesures de compensation alors que la loi prévoit que l'on doit théoriquement compenser avant de détruire. En l'espèce, c'était complètement impossible.

La mise en œuvre de la compensation a nécessité douze personnes à plein temps chez CDC Biodiversité, sans compter les ingénieurs mobilisés chez nous et chez le constructeur. Le projet de l'A65 a une autre singularité : nous avons proposé une contribution

volontaire de 1,5 million d'euros pour aller au-delà de l'obligation de ne pas dégrader les milieux, en les redynamisant. Il s'agit, selon moi, d'un échec relatif même si les fonds ont été en grande partie engagés.

L'acceptabilité du projet par les territoires est centrale car nous avons besoin des élus pour dérouler une telle infrastructure dans des délais aussi courts. L'assentiment du département, de la région, de l'État, du monde agricole et des chambres de l'agriculture, du milieu de la sylviculture et des propriétaires fonciers a été nécessaire pour accomplir les mesures de compensation liées au projet. Nous avons pu surmonter ce problème de l'acceptabilité sans outil équivalent à la DUP en matière de compensation, même s'il reste, de notre point de vue, du chemin à faire.

Notre engagement est aujourd'hui pérenne et reconnu comme effectif. Nous avons, avec la CDC Biodiversité, prévu d'en faire un peu plus que prévu afin de bénéficier d'une certaine flexibilité. Car les conventions passées avec les propriétaires des terrains utilisés ne portent pas sur une durée de 55 ans mais sur 5, 10 ou 15 ans.

Vous nous interrogez sur les améliorations pratiques ou réglementaires que l'expérience de l'A65 pourrait nous amener à formuler. Même si l'aspect environnemental est pris en compte plus tôt, je pense qu'il faudrait les intégrer encore plus tôt dans la genèse des projets. Ça a été le cas sur la ligne à grande vitesse qu'Eiffage réalise entre Le Mans et Rennes puisque Réseau ferré de France (RFF) avait déjà commencé à constituer des mesures de compensation. Si des études et un constat avait été posés en amont, il nous a fallu les vérifier et les compléter pour l'A65. Rien de concret n'avait été fait lorsque nous avons récupéré la concession du projet, à part des réserves foncières constituées par chaque département. Nous disposions de la durée très courte de 4 ans entre la signature du contrat et la date de mise en service, qui correspondait globalement à un an et demi de travaux et deux ans et demi de travaux.

Si une prise en compte en amont devait être retenue, nous suggèrerions un mécanisme de réévaluation de l'impact de façon à inciter le maître d'ouvrage à améliorer l'évitement et la réduction. Car si la compensation est déterminée à l'avance, elle correspond à une sorte de droit à détruire pour le concessionnaire alors que si elle doit être réévaluée, le concessionnaire aura tout intérêt à favoriser l'évitement et la réduction pour que soient réévaluées à la baisse les mesures de compensation. Les mesures pourraient, ainsi, être également réévaluées à la hausse dans l'hypothèse inverse.

Un bémol toutefois existe puisque les lignes à grande vitesse n'induisent pas les mêmes souplesses dans les tracés que les autoroutes, du fait, notamment, de pentes et de rayons de courbures plus contraints.

Je vais peut-être un peu loin dans mon raisonnement, mais on pourrait également imaginer que l'État conserve la maîtrise d'ouvrage sur les mesures compensatoires, comme dans le cas de l'aménagement foncier que nous finançons, mais dont la maîtrise d'ouvrage revient aux collectivités territoriales.

À défaut de revenir sur le principe de compensation avant destruction, le processus itératif développé par les maîtres d'ouvrage doit pouvoir continuer à prospérer sans contraintes excessives. Une application stricte de la loi qui impose de compenser avant de détruire impose que tout le processus soit prévu en amont du contrat de concession, avec

toutes les questions soulevées, ou que du temps soit laissé au concessionnaire pour qu'il mette les mesures en œuvre.

Afin de pouvoir anticiper, des bases de données sur les espèces sont nécessaires. Dans le cadre de l'A65, les inventaires faits par l'État ont dû être largement complétés sur une période de quatre saisons, soit un an de travail. Toutes nos études techniques et nos concertations avançant en parallèle, certains résultats disponibles au bout d'un an nous obligent à remettre en cause certaines hypothèses initiales. C'est une perte de temps et d'énergie considérable.

Il faut standardiser et baisser les ratios de compensation. Avec 1 400 hectares de mesures compensatoires pour 250 hectares d'impact sur des espèces patrimoniales, l'A65 est l'exemple de ces ratios importants. Cette disproportion est utilisée comme garantie de bien retrouver sur la surface de compensation la même biodiversité qui était présente sur la surface initiale. Certaines espèces font l'objet d'un coefficient de 10 ! On pourrait toutefois imaginer de baisser ces ratios une fois que la présence de l'espèce en cause est acquise à l'endroit de la compensation. Le même raisonnement peut être tenu pour la durée de ces mesures. 55 années de gestion conservatoire, c'est très long, a fortiori pour remplacer des territoires qui ne bénéficiaient d'aucune protection particulière. Si la compensation est, en ce sens, une opportunité de protéger les nouveaux territoires concernés, je pense néanmoins que cette durée est trop longue.

Se pose également la question du périmètre géographique des mesures de compensation. En ce qui concerne l'A65, il nous a été demandé de compenser au plus près de l'infrastructure. Toutes nos compensations ont lieu en Aquitaine car nous nous sommes interdits d'aller ailleurs. Or, cette nécessité de proximité immédiate n'est pas compatible avec une lecture cohérente et raisonnée des territoires concernés, même si la CDC biodiversité a fait tout son possible pour rendre nos actions cohérentes avec celles des départements, par exemple. Cette lecture géographique stricte relève d'une logique de mitage qui n'est pas la plus efficace en matière de redéploiement et de restauration de la biodiversité.

Se pose aussi la question de la stratégie globale de restauration. Il existe des plans par espèce, mais qui ne sont pas vraiment entrés en ligne de compte dans les débats que nous avons eus avec nos différents interlocuteurs, qu'il s'agisse de l'État ou des associations.

Une instance nationale pour piloter les compensations et garantir un maillage cohérent du territoire semble donc nécessaire. Pourquoi, à ce moment-là, ne pas verser les territoires dédiés à la compensation à un gestionnaire qui posséderait cette vision globale, ou à défaut que l'État s'empare de la maîtrise d'ouvrage des mesures de compensation ?

Dans le cadre de l'A65, 200 hectares de compensation touchent spécifiquement le vison d'Europe alors que, selon les experts, il a virtuellement disparu de la région. Dans le cadre du million et demi d'euros mobilisé pour des actions volontaires, 500 000 euros ont été dédiés à la redynamisation de cette espèce. Nous avons proposé de participer au plan de reproduction en captivité mais il nous a été expliqué que ce n'était pas nécessaire. Nous avons proposé de faire de la réintroduction mais il s'avère que l'action en faveur du vison est plutôt localisée vers la Charente. Je me demande donc à quoi vont servir les 200 hectares que nous avons mobilisés si ce n'est à répondre aux dispositions des arrêtés. Même si nos engagements sont formellement caducs au regard de ces arrêtés puisque nous avons pris du retard, nous conservons l'intention d'utiliser ces 1,5 million d'euros pour aller au-delà de la simple compensation et réellement redynamiser certaines espèces. Or, je me rends compte que le

million d'euros déjà dépensé n'a servi qu'à réaliser des études. J'ai donc demandé à la DREAL que le reste de la somme qui doit être débloqué le soit au profit d'actions concrètes. En ce qui concerne le vison, je souhaite qu'à défaut de réintroduction, un traitement des routes départementales soit opéré. Car il ne sert à rien de restaurer de beaux espaces si les espèces qui y vivent se font écraser sur les routes alentours.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous nous indiquez qu'il manque une autorité pour faire la synthèse de la vision globale des opérateurs ou une autorité scientifique. Il manque donc une stratégie avec un certain nombre d'acteurs dont un opérateur possédant une vision nationale de trames régionales cohérentes ?

M. Olivier de Guinaumont. – Une stratégie et un schéma directeur sont effectivement nécessaires. Un grand pas a été fait avec l'A65 mais la réflexion n'est pas tout à fait aboutie et ces éléments nous ont manqué. Ces mesures coûtent très cher et il ne faudrait pas qu'elles restent lettre morte.

En ce qui concerne la réglementation, je pense qu'il est aujourd'hui nécessaire de rassurer les propriétaires. L'hypothèse que des mesures de compensation soient assises sur des servitudes qui grèveraient définitivement les propriétés rendrait très difficile l'accès à ces terrains sur les bases d'un partenariat entre les propriétaires et le concessionnaire ou ses opérateurs. La perspective possible de perte de valeur du terrain entraînerait des résistances et minerait tout le travail de pédagogie que nous avons effectué avec les services de l'État.

M. Philippe Thievent. – L'autoroute A65 est un exemple pour travailler autour de cette dimension. Le territoire concerné est important et hétérogène et les 1400 hectares de mesures de compensation sont à la fois beaucoup, mais représentent in fine, une faible surface. Pour que les mesures soient efficaces, il est donc nécessaire qu'elles soient conçues en synergie avec les autres actions mises en œuvre dans les territoires. Nous avons, à ce titre, veillé à la complémentarité des mesures de compensation avec les attentes des collectivités territoriales en matière d'espaces naturels sensibles ou de réserves naturelles. On débouche donc sur la question de ce que l'on appelait dans le temps les corridors écologiques, qui sont devenus les trames vertes et bleues à l'issue du Grenelle. Il faut donc évoluer vers la prise en compte de la fonction écologique des milieux car la réglementation actuelle traite des espèces protégées, mais pas de leur fonction écologique et du rôle de la nature. Sous le prisme des actions de l'homme en faveur de la nature, il faut se rendre compte que 90% des services écologiques sont fournis par la nature ordinaire. Si leur rôle d'indicateur n'est pas remis en cause, il faut néanmoins noter que les espèces emblématiques ne sont qu'une « cerise sur le gâteau ».

Un projet, même important, n'aura qu'une portée limitée s'il agit seul, malgré les montants et les efforts significatifs qui pourront être engagés.

La période actuelle est propice aux réflexions sur la manière de restaurer la nature et les mesures compensatoires ne sont qu'un levier parmi d'autres. Il est nécessaire d'avoir une vision globale du problème et que la notion d'équivalence écologique évolue progressivement. Les services de l'État, les experts, les scientifiques devraient, en ce sens, réfléchir aux priorités biogéographiques à une échelle régionale. Ces objectifs devraient, dans un second temps, donner lieu à des actions ad hoc, qu'il s'agisse de mesures de compensation, d'actions volontaires ou de l'utilisation des prérogatives des pouvoirs publics.

L'A65 a été une véritable expérimentation car elle permet de réfléchir de manière très concrète à toutes ces questions-là.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ma question peut paraître provocatrice, mais un aménageur n'aurait-il pas plus intérêt à raisonner en unités d'équivalence écologique auxquelles serait attaché un prix, même élevé auprès d'un opérateur ? Le paiement du prix pour solde de tout compte serait une garantie juridique et économique pour l'aménageur et la sous-traitance des mesures de compensation auprès d'un spécialiste en garantirait l'efficacité en faveur de la biodiversité.

M. Olivier de Guinaumont. – Le mécanisme que vous décrivez est exactement celui de l'archéologie préventive. Une cotisation est payée par le maître d'ouvrage à l'INRAP qui effectue un diagnostic et décide avec la DRAC d'un certain nombre de fouilles. Je pense toutefois qu'en matière de biodiversité il ne faut pas déconnecter un opérateur du maître d'ouvrage car ce dernier a la possibilité de faire des choix techniques qui peuvent être déterminants en matière de biodiversité. Il faut à la fois qu'un organisme apporte de la cohérence aux actions, au sein d'une stratégie planifiée, afin de créer de la valeur écologique et que les acteurs s'investissent dans cette démarche-là.

L'idée d'une possible réévaluation à la baisse des mesures de compensation va en ce sens puisqu'elle pourrait inciter l'aménageur qui dispose des choix techniques relatifs au projet à favoriser des solutions permettant d'éviter ou de réduire les atteintes à la biodiversité. Si ces mesures sont élaborées sans lui et en amont, le système deviendra obligatoirement répressif puisqu'il poussera à vérifier que le maître d'ouvrage les a bien mises en place alors qu'il n'y a pas forcément intérêt. Or je ne crois pas tellement à la contrainte.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Une solution pourrait être de traduire en valeur vénale les atteintes potentielle d'un projet, que le maître d'ouvrage arbitre entre les atteintes et des mesures d'évitement ou de réduction et que le montant correspondant aux atteintes effectives soit finalement versé à un opérateur spécialisé, le cas échéant public, qui mettrait en œuvre les mesures de compensation de manière efficace. Il ne s'agit pas là exactement d'une taxe puisque l'existence d'une équivalence entre les atteintes et le coût inciterait le maître d'ouvrage à l'évitement. Seriez-vous favorable à un tel système ?

M. Olivier de Guinaumont. – Il faut servir l'objectif final et mettre chacun à sa place. Autant l'aménageur a la main sur les choix techniques qui impacteront plus ou moins l'environnement autant il n'est pas forcément le mieux placé pour mettre en place et gérer les mesures de compensation sur la durée.

Il est nécessaire d'anticiper les mesures de compensation mais confier totalement la mise en œuvre des mesures de compensation à un organisme financé par les aménageurs donnerait une place centrale à l'État, dans une logique « pollueur – payeur » ou, en l'occurrence « destructeur – payeur ». Comme je vous le dis, je ne suis pas un partisan de la sanction. Je pense qu'il faut un effort commun de tous les acteurs et que cette tâche ne doit pas revenir uniquement à l'État ou uniquement à l'aménageur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La logique « destructeur – payeur » n'est pas une logique de sanction.

Mme Évelyne Didier. – Je pense que le modèle que M. de Guinaumont nous expose diffère de celui qu'entend notre rapporteur. Il souhaite appuyer la nécessité de régler

un maximum de problèmes en aval et concerter largement l'ensemble des acteurs concernés. Cette conception remet, à juste titre, en cause le fait de juxtaposer en silos des spécialistes en fonction de leur cœur de métier puisqu'elle associe une large concertation à des projets lourds et globaux qui influencent la vie des populations à de multiples endroits.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur ce point-là, un consensus existe.

Mme Évelyne Didier. – Monsieur le rapporteur fait référence à l'intervention d'un opérateur spécialisé. Il conviendra d'en préciser les modalités.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cette audition a pour but de poser des questions à nos interlocuteurs. Vous ne connaissez pas encore ma position de rapporteur ! Les débats internes à notre commission interviendront après. Mes questions ont pour but d'éclaircir les pistes posées par M. Olivier de Guinaumont. Lorsqu'il nous expose le fait que la compensation ne relève finalement pas de son métier, se pose la question de l'efficacité des mesures de compensation mises en œuvre par un maître d'ouvrage. Se pose donc la question de la nécessité d'une autorité publique ad hoc garante de la cohérence globale des mesures de compensation mises en œuvre sur un territoire et d'un opérateur spécialisé chargé de les mettre efficacement en œuvre. Cet opérateur pourrait d'ailleurs répondre de l'obligation de résultat prévue par la loi et qui pèse actuellement sur le maître d'ouvrage. L'autorité publique pourrait également avoir pour rôle de calculer le transfert financier du maître d'ouvrage vers l'opérateur spécialisé en fonction des atteintes du projet sur la biodiversité. Le maître d'ouvrage serait donc en mesure de faire des arbitrages sur ses choix techniques en fonction de ce nouveau coût induit.

M. Olivier de Guinaumont. – En ce qui concerne l'obligation de résultat, nous avons pour obligation de remettre en place certaines surfaces. L'objectif est rempli quand les services de l'État, accompagnés d'un certain nombre d'experts, conviennent qu'un habitat a été restauré à hauteur d'une fraction de notre « dette » environnementale. Nous n'avons pas d'obligation de résultat sur la restauration des espèces.

M. Philippe Thievent. - L'objectif de résultat repose sur la qualité des milieux restaurés à l'aune de la physionomie des habitats. Au-delà de l'obligation surfacique, une typologie de milieux doit être atteinte, qu'il s'agisse de milieux propices à telle ou telle espèce de mammifères ou de pelouses sèches, par exemple. Il n'est, en revanche, pas possible d'avoir un engagement de résultat sur le retour des espèces elles-mêmes car certains facteurs nous échappent. L'exemple des visons et des routes départementales cité par Olivier de Guinaumont en est un exemple.

L'objectif de votre commission d'enquête est d'initier des changements afin de pouvoir agir concrètement, efficacement et dans la durée. J'ai toutefois l'impression que la solution esquissée par le rapporteur pour amender le système actuel ferait glisser d'un étalon écologique vers un étalon financier. Il est, en ce sens, difficile d'attribuer un prix à la dégradation d'une zone humide car toutes les zones humides ne sont pas équivalentes puisqu'elles peuvent occuper différentes fonctions écologiques. L'aspect économique est important, c'est le sens du rapport Chevassus-au-Louis, qui préconisait de faire correspondre, dans le cadre de choix amonts, un prix avec l'impact du projet, afin d'opérer des choix.

En revanche, lorsque l'on passe à l'étape de la compensation afin d'opérer des réparations opérationnelles sur le terrain, il convient de trouver des moyens de distinguer entre deux milieux de même nature mais qui n'ont pas forcément les mêmes fonctions

écologiques, afin d'opérer des choix. J'entends par fonction écologique, pour une zone humide par exemple, les aspects hydrauliques ou liés à la protection des populations.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il existe une vraie demande des aménageurs pour préciser les règles de la compensation, notamment en matière de coefficients. Il existe également la volonté de s'appuyer sur des professionnels reconnus. L'argent est donc au cœur de la question. Plusieurs hypothèses sont possibles. La première, proche de l'état actuel du droit, est de considérer que l'obligation de restauration des milieux est une obligation de résultat et qu'en conséquence, l'opérateur doit financer à hauteur de ce qui est nécessaire, pendant le nombre d'années nécessaire, pour atteindre ce résultat tant qu'il n'y sera pas arrivé. La deuxième hypothèse est que les atteintes soient pécuniairement évaluées une fois pour toute par une autorité publique et que la somme correspondante soit versée à un opérateur spécialisé en compensation.

La troisième hypothèse correspond au système mis en place pour l'archéologie préventive. Un taux fixe serait appliqué aux sommes mises en œuvre pour les projets d'aménagement et les fonds ainsi collectés serviraient une stratégie nationale de reconquête.

M. Olivier de Guinaumont. – Une vraie filière est en train de se créer. Elle est animée par l'État, ainsi que par une multitude d'associations. L'amélioration des travers constatés en matière de compensation ne peut se résumer à la création d'une structure publique, mais doit également prendre en compte cette filière. Sur la base de l'expérience de l'A65 et de la contribution volontaire que nous avons mise en œuvre, j'ai bien peur que la création d'une structure auprès de laquelle seraient centralisés les fonds perçus conduirait à la création de beaucoup de papier, mais à peu d'actions concrètes.

Je suis par ailleurs d'accord avec vous. Notre unité de mesure commune est l'argent. Il représente la manière la plus simple de comparer deux choses qui ne sont pas comparables. Je comprends parfaitement le souci de Philippe Thievent de ne pas décorrélérer les prix des valeurs environnementales, mais il s'agira in fine d'une affaire d'argent.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Est-ce que la fourchette de 10-15 % qui correspond, pour un projet, au coût des mesures environnementales, commence à être acceptée par les aménageurs, ou espèrent-ils encore pouvoir faire baisser cette somme ? Quel a, par exemple, été le coût des mesures de compensation mises en œuvre pour l'A65 ?

M. Olivier de Guinaumont. – Ces informations relèvent du secret des affaires et vous seront communiquées par écrit. Je peux seulement vous dire que cela représente moins de 10% du coût global.

M. Philippe Thievent. – Le parallèle est intéressant à propos de l'exemple de l'INRAP. Il s'avère toutefois que des différences existent puisque la mission de l'INRAP relève du diagnostic et du sauvetage en matière d'archéologie. Il ne s'agit pas tout à fait de la même logique que la discipline de la réparation écologique.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie pour ces réponses.

Mardi 31 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Audition de M. Laurent Cavrois, président de Ligne à Grande Vitesse Sud Europe Atlantique (LISEA), et M. Thierry Charlemagne, directeur de l'environnement et du développement durable (LISEA) (membre de l'Observatoire environnemental de la Ligne à Grande Vitesse SEA Tours-Bordeaux)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons nos travaux sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures. Si notre commission d'enquête a pour but d'apprécier, d'une manière générale, l'efficacité et l'effectivité du système de mesures compensatoires français, nous nous concentrerons ce soir sur le projet de ligne à grande vitesse sud Europe Atlantique, la LGV Tours-Bordeaux, puisque nous en recevons le maître d'ouvrage LISEA, qui s'en est vu confier la concession depuis 2011 et jusqu'en 2061. Nous entendrons M. Laurent Cavrois, président de LISEA et M. Thierry Charlemagne, directeur de l'environnement et du développement durable de LISEA et membre de l'observatoire environnemental de la LGV Tours-Bordeaux.

Je rappelle que tout faux témoignage et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, soit cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour un témoignage mensonger.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Laurent Cavrois et Thierry Charlemagne prêtent successivement serment.

M. Jean-François Longeot, président. – Avez-vous des liens d'intérêts avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête, à savoir l'autoroute A65, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau ?

M. Laurent Cavrois, président de LISEA. – Je suis salarié de Vinci concessions, le concessionnaire de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes. Cependant, je n'ai jamais travaillé sur ce projet et je n'ai aucun lien avec les autres projets que vous avez cités.

M. Thierry Charlemagne, directeur de l'environnement et du développement durable de LISEA. – Je suis salarié de LISEA. Je n'ai aucun lien d'intérêts avec les projets que vous avez mentionnés.

M. Jean-François Longeot, président. – À la suite de votre présentation, notre rapporteur vous posera un certain nombre de questions et les membres de la commission d'enquête vous solliciteront.

M. Laurent Cavrois. – L'objectif initial du projet de ligne à grande vitesse sud Europe Atlantique était de rapprocher deux grandes régions, en mettant les deux villes de Paris et Bordeaux à deux heures l'une de l'autre, tout en organisant le report modal de l'avion et de la voiture sur le train, transport peu émetteur de gaz à effet de serre, dans une ambition

environnementale, et en libérant la ligne classique pour développer les transports quotidiens et le fret ferroviaire, dans un souci d'utilité publique.

LISEA a signé un contrat de concession avec SNCF Réseau en juin 2011 après avoir remporté l'appel d'offres organisé par Réseau ferré de France (RFF) en 2008 et en 2009. La société a en charge la responsabilité globale de la ligne, c'est-à-dire qu'elle doit la financer, la concevoir, la mettre en service, la maintenir et l'entretenir pendant cinquante ans, dont six ans consacrés à la construction, donc quarante-quatre ans d'exploitation effective.

Le projet se caractérise par la force de sa dimension environnementale, par le choix d'une maîtrise d'ouvrage privée et par une concession qui inscrit les différents acteurs, LISEA et ses sous-traitants COSEA et MESEA, dans le long terme.

Le projet est de grande ampleur, puisqu'il représente un investissement global de 7,8 milliards d'euros, des subventions publiques à hauteur de 4 milliards et un financement privé monté par LISEA de 3,8 milliards. Il représente aussi 300 kilomètres de lignes et 40 kilomètres de raccordement, et plus de 9 000 personnes mobilisées au pic du chantier, soit sans doute la plus grande concession en Europe. L'emprise définitive de la ligne couvre 4 200 hectares auxquels il faut ajouter 1 000 hectares d'emprise provisoire pour les travaux. La ligne traverse 14 sites Natura 2000 et franchit 90 cours d'eau.

Nous avons choisi de travailler avec les partenaires locaux, les associations de protection de la nature, les chambres d'agriculture, les fédérations de chasse et de pêche, les centres de gestion forestiers, et les services de l'État, pour définir des méthodologies des ouvrages et des manières d'exploiter la ligne adaptées aux territoires qu'elle traverse. Nous avons aussi mobilisé des moyens importants au sein de LISEA et de nos sous-traitants, comme COSEA, en termes d'expertise propre : au plus fort du chantier, plus de cent ingénieurs et techniciens y ont travaillé avec le soutien d'une centaine d'ingénieurs écologues parmi nos partenaires, afin de définir des méthodes constructives, des ouvrages de transparence et un mode d'exploitation visant à diminuer l'empreinte de la ligne sur le territoire et à répondre aux exigences des arrêtés sur les espèces protégées et ceux pris au titre de la loi sur l'eau. Globalement, nous avons réalisé pas moins de 850 ouvrages de transparence écologique.

Pour ce qui est de la séquence éviter – réduire – compenser (ERC), le concédant, RFF, en charge de la définition initiale du projet, a défini le tracé de la ligne et a réalisé les premières études d'impact. C'est donc à lui que la tâche d'éviter est revenue. LISEA a récupéré la maîtrise d'ouvrage en 2011, se chargeant ainsi de réduire et compenser. COSEA a mis en œuvre la transparence pour le compte de LISEA qui aura la responsabilité opérationnelle directe de la gestion des mesures compensatoires à partir du moment où elles auront été établies.

Ces mesures sont définies dans deux arrêtés au titre des espèces protégées, quatre arrêtés au titre de la loi sur l'eau et six arrêtés au titre du code forestier. Il s'agit de réduire l'impact au cours des travaux et de compenser les impacts résiduels. Le projet a une dette surfacique cumulée de près de 25 000 hectares pour les différentes espèces impactées. COSEA estime que la superficie des mesures compensatoires après mutualisation avoisinera les 3 500 hectares.

La gestion dans le temps des mesures compensatoires incombe à LISEA qui contrôlera la mise en œuvre des mesures sur le terrain, collaborera avec les acteurs

territoriaux, assurera le suivi écologique et définira les mesures correctives qui s'imposeront pendant les 44 ans d'exploitation de la ligne. Les arrêtés fixent des objectifs de résultats, pas de moyens.

L'observatoire environnemental, dont la création était prévue dans le contrat initial et dans les arrêtés, a pour mission d'évaluer les impacts résiduels du projet sur l'environnement et de s'assurer de l'efficacité des mesures compensatoires mises en œuvre en les corrigeant éventuellement. Il a vocation à être un outil d'aide à destination de ceux qui auraient à prendre des décisions sur les futurs aménagements. Les ouvrages de transparence écologique existent déjà et nous suivons leur efficacité. Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a réalisé une étude sur l'insertion paysagère de la ligne. Une étude d'impact environnemental est en cours sur le jumelage de plusieurs infrastructures. Mis en place en 2014, ces suivis seront complétés chaque année. LISEA suivra le déploiement des mesures environnementales et évaluera leur fonctionnalité. Toutes les informations seront disponibles sur le site lisea.fr.

Le projet prend en compte l'environnement comme un élément primordial. LISEA veille à appliquer les engagements pris au titre des arrêtés, avec exigence et professionnalisme. Vous prévoyez une visite sur le terrain. Je serai heureux de vous y accompagner.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En 2012, l'avis du Conseil national de la protection de la nature (CNP) était très critique. Quelles conséquences en avez-vous tiré ? Avez-vous modifié certaines stratégies ou opérations ?

M. Laurent Cavrois. – Les arrêtés sont le fruit d'un travail mené en commun avec les services de l'État et le CNPN. Les avis du CNPN sont toujours sévères ; nous n'avons pas été surpris. Nous en avons tenu compte et nous avons corrigé ce qui devait l'être.

M. Thierry Charlemagne. – Le CNPN a d'abord donné un avis favorable au projet, en marquant certaines réserves au sujet des ouvrages de transparence. Des négociations ont eu lieu entre COSEA, concepteur de la ligne, et les associations pour déterminer quels ouvrages étaient les mieux à même de favoriser la transparence et de répondre aux exigences des arrêtés. Le CNPN a ensuite rendu un avis défavorable sur les réponses qui avaient été données aux réserves précédemment émises. À la suite de cet échange, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et le ministère ont proposé des arrêtés qui ont été publiés en décembre 2012.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Au départ, l'avis portait sur 1 000 hectares de terrain qui ne figuraient pas dans le premier projet. Ce n'est pas rien. Il manquait les éléments d'inventaire et les études d'impact pour ces surfaces. Qu'avez-vous fait pour combler ce manque ?

M. Thierry Charlemagne. – La perspective du concessionnaire est forcément plus éloignée du terrain que celle du constructeur. L'avis portait tout d'abord sur les ouvrages de transparence : il s'agissait de savoir s'il fallait allonger les viaducs, remplacer un remblai par un viaduc, etc. En matière d'emprise, les emprises complémentaires nécessaires à la réalisation des travaux ont fait l'objet d'inventaires complémentaires, donnant lieu à une réévaluation de la dette compensatoire.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il s’agissait donc des emprises nécessaires à la réalisation des travaux plus que de la ligne elle-même ?

M. Thierry Charlemagne. – L’emprise initiale avait été réduite le plus possible. On a ajouté 1 000 hectares supplémentaires sur 300 kilomètres de ligne, pour des emprises connexes à la ligne, uniquement.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Si je comprends bien, on a privilégié le tracé de la ligne plutôt que le terrain nécessaire pour stocker le matériel ou les engins de construction. Vinci a quand même été condamné à 110 000 euros d’amende et Bouygues à 60 000 euros. L’avis du CNPN n’a pas été totalement pris en compte, car l’affaire a fini au tribunal. Quelle est la position de LISEA sur ce sujet ?

M. Thierry Charlemagne. - Ces condamnations ne sont pas liées aux emprises complémentaires, mais à des incidents de terrassement et de génie civil en matière d’assainissement provisoire qui datent de 2013 et 2014 et qui concernent trois cours d’eau en Indre-et-Loire. Après de fortes pluies, la rupture de la digue d’un bassin d’assainissement provisoire et des défauts de pompage ont provoqué le rejet de matières en suspension dans les cours d’eau. Ce type d’incident est prévu dans les arrêtés au titre de la loi sur l’eau qui précisent les procédures à suivre, à savoir alerter immédiatement les services de l’État des écarts avec la réglementation. C’est ce qu’a fait COSEA, qui a également lancé des mesures d’urgence pour limiter l’impact de l’incident, avant d’adopter des mesures correctrices pérennes après les avoir fait valider par les services de l’État. La procédure a été rigoureusement suivie. Les services de l’État et des tiers ont considéré que l’impact des rejets était faible ; COSEA ne l’a jamais minimisé.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ces condamnations pénales vous ont-elles conduit à modifier votre approche ? Considérez-vous qu’on a atteint la bonne mesure au sujet des emprises complémentaires ?

M. Laurent Cavrois. – Il n’est en effet jamais agréable d’être condamné au pénal. Le contrat qui nous lie à COSEA stipule que COSEA reprend les obligations du concessionnaire pendant les six ans de construction. Le paiement est au forfait, même si nous conservons un droit de contrôle. Nous avons missionné la société Apave, qui a parcouru l’ensemble du tracé pendant les six ans qu’a duré le projet, et qui a témoigné que les chantiers étaient globalement d’une très bonne tenue. Nous manquons de *benchmark* sur des projets de lignes comparables, mais nous avons la conviction que ces sujets sont pris très au sérieux par les maîtres d’ouvrage privés, qui subissent une pression très importante des concédants, des financiers, de la société civile et des tribunaux. Nous sommes là pour cinquante ans ; nous avons donc à cœur de tisser une relation de confiance avec l’ensemble des parties prenantes.

M. Thierry Charlemagne. – Les 1 000 hectares d’emprises supplémentaires ont contribué à la dette de l’ensemble de la ligne.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cela a-t-il réévalué la dette ?

M. Thierry Charlemagne. – Oui

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La compensation représenterait 5 à 8 % d’un projet à 8 milliards, donc de 400 à 650 millions d’euros ?

M. Laurent Cavrois. – Je ne sais pas ce qu’a dit SNCF Réseau. La gestion des mesures compensatoires nous coûte entre 100 et 200 millions d’euros au total – sur les cinquante ans de la concession. Je ne peux pas vous dire ce qu’a coûté à COSEA l’évitement, c’est-à-dire la détermination du tracé, et la réduction, c’est-à-dire les ouvrages de transparence. Il faudrait comparer ce qu’aurait coûté un projet plus direct qui aurait écrasé la biodiversité sur 300 kilomètres, avec le nôtre, plus souple et comprenant des viaducs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Un grand professionnel comme vous ne connaît pas le coût d’un ouvrage de transparence, d’un changement de tracé, sur un total de 8 milliards d’euros près !

M. Laurent Cavrois. – L’assiette est de 6 milliards, auxquels s’ajoutent 2 milliards de frais, notamment financiers. LISEA n’a pas chiffré le coût de la construction, et n’a pas eu accès au chiffrage par le constructeur avec lequel nous avons contracté. Nous avons un contrat forfaitaire avec COSEA, qui doit répondre à l’ensemble des obligations qui incombent au concessionnaire en matière environnementale.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qui devrait le savoir ? COSEA ?

M. Laurent Cavrois. – Oui, COSEA est seul capable de le savoir.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous ne sommes pourtant pas si intrusifs ! Vous devez certainement faire des réunions pour chiffrer les contraintes environnementales...

M. Laurent Cavrois. – Le prix du constructeur est une chose qu’on ne négocie pas, ni sur lequel on rentre dans le détail.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C’est très frustrant. Mais vous nous avez donné au moins un chiffre : entre 100 et 200 millions d’euros sur le fonctionnement, pour 3 000 à 4 000 hectares gérés. Combien d’hectares font l’objet d’acquisitions, et combien font l’objet de contrats de gestion ? Sur cinquante ans, cela fait entre 2 et 4 millions par an soit environ 800 euros par an et par hectare, n’est-ce pas ?

M. Laurent Cavrois. – Il n’y a pas que l’entretien à faire, mais aussi des études de suivi assez lourdes, comme la mise en place de pièges à traces et d’appareils photos. C’est de la dentelle ! Il y a aussi de la gestion : le renouvellement des contrats avec les exploitants agricoles et le contrôle de leur application par ces derniers. Nous avons contractualisé avec les exploitants pour 80 % ; nous avons acheté et faisons gérer par des conservatoires régionaux pour 20 % du total.

COSEA vous l’aura sans doute déjà dit, ces éléments sont cruciaux pour départager les concurrents à un appel d’offre. Nous considérons donc que cela relève du secret commercial. Tous les acteurs du secteur pensent comme nous.

Si vous souhaitez davantage de détails, nous pouvons vous envoyer une contribution écrite et confidentielle ; cela nous permettrait d’être plus transparents sans craindre que cela ne parvienne à nos concurrents.

M. Jean-François Longeot, président. – Cela se fait : vous pouvez transmettre des documents qui ne seront diffusés qu’aux membres de la commission.

M. Thierry Charlemagne. – Les coûts d'étude se concentrent sur la mise en œuvre des mesures. C'est le coût de suivi qui est le plus élevé : contrôle des exploitants, animation, coordination sur le terrain des nombreux acteurs. Il faut évaluer l'efficacité des mesures initiales, prendre d'éventuelles mesures correctives et modifier, le cas échéant, les conventions existantes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous parlez donc d'un coût de 800 euros à l'hectare. Le monde agricole en demande 1 000 euros.

M. Thierry Charlemagne. – Attention : le coût voire, car la perte de productivité pour l'exploitant n'est pas la même dans des bonnes terres de Charente ou sur des terres moins productives. Nous avons quatre familles de cahiers des charges pour les différents milieux : les zones agricoles, les pelouses calcicoles et les milieux ouverts, les zones humides, les boisements. Sur les terres agricoles, le coût est compris entre 550 et 650 euros par hectare. Les fourchettes sont plus restreintes pour les boisements qui nécessitent moins de mesures mais pour lesquelles le suivi est plus conséquent.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cela ne vous arrangerait-il pas que l'État fixe des barèmes de contractualisation avec le monde agricole ? Cela vous éviterait une négociation qui n'est pas toujours facile. Si les coûts montent beaucoup, cela peut-il remettre en cause votre modèle économique ? Ou bien considérez-vous que vous avez encore des réserves, et qu'il s'agit d'une somme raisonnable dans le montage global ? Quelle est votre stratégie ?

M. Laurent Cavrois. – Il nous est difficile de répondre. Dans un schéma concessif, il y a deux payeurs : la feuille d'impôt et le billet de train. Personne n'a envie d'augmenter ni l'un, ni l'autre. Ce n'est pas à moi de dire qu'une dépense de 300 millions d'euros resterait raisonnable... Les parties « éviter » et « réduire » sont sans doute plus substantielles.

M. Thierry Charlemagne. – Il ne faut pas réduire l'effort aux seules mesures compensatoires. Le plus couteux est le tracé. Il faudrait prendre l'ensemble du schéma « ERC ».

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avec la diminution de la disponibilité du foncier, anticipez-vous une hausse des coûts ? Quelle est la durée de vos contrats ?

M. Thierry Charlemagne. – Ils sont de cinq à huit ans renouvelables sur cinquante ans pour les terres agricoles, mais peuvent être de vingt-cinq voire cinquante ans pour les boisements.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous procédé à une provision, en anticipant une augmentation du coût ? Les agriculteurs vous voient arriver et vous êtes soumis à une obligation de résultat. Le rapport de force peut vous être défavorable.

M. Laurent Cavrois. – Le problème pour des opérateurs privés est la prévisibilité, plus que le montant : le montant dépend d'une décision politique au niveau national pour la construction de l'infrastructure.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous sommes intéressés par vos propositions pour améliorer et faciliter ce processus.

Enfin, les banques peuvent être très soucieuses aujourd'hui sur ces questions. Supposons que vos mesures ne fonctionnent pas – l'État peut-il vous demander d'en prendre d'autres ? Cela peut-il remettre en cause votre marge ?

M. Laurent Cavrois. – Les banques nous demandent des résultats. Nous sommes inspectés tous les mois par un spécialiste technique multi-activités, qui examine notamment les sujets environnementaux. C'est donc un contrôle important, qui ne se substitue pas au contrôle que nous exerçons vis-à-vis de nos sous-traitants. Les banques veulent que nous résolvions très vite les problèmes qui se font jour.

Mme Évelyne Didier. – En fait, il est nécessaire de clarifier ce qu'est une concession. SNCF Réseau est maître d'ouvrage.

M. Laurent Cavrois. – Non, le maître d'ouvrage est LISEA.

Mme Évelyne Didier. – Vous êtes donc seuls à décider ce que vous faites ?

M. Laurent Cavrois. – En tant que concessionnaires, nous devons répondre au cahier des charges défini dans le contrat de concession signé avec le concédant. La loi désigne LISEA comme maître d'ouvrage.

Mme Évelyne Didier. – Le budget est donc de 7 milliards d'euros, dont 4 milliards issus de subventions de l'État. En retour, celui-ci dispose-t-il d'un contrôle ou de parts dans une société, ou bien cette somme a-t-elle été octroyée sans contrepartie ?

M. Laurent Cavrois. – La contrepartie, c'est l'existence d'une ligne à grande vitesse.

Mme Évelyne Didier. – Répondez par oui ou par non, s'il vous plaît.

M. Laurent Cavrois. – L'État n'a pas de parts dans la société concessionnaire.

Mme Évelyne Didier. – Il n'y a donc pas de contrepartie financière à ces 4 milliards. L'État ne touche donc rien du taux de rentabilité interne (TRI) des concessions...

M. Laurent Cavrois. – ...si ce taux est positif. Le contrat de concession confie un ouvrage à un acteur privé à ses risques et périls...

Mme Évelyne Didier. – Nous le savons, merci. L'État donne donc à fonds perdus plus de la moitié du coût de cette ligne.

M. Laurent Cavrois. – Oui ; en échange de quoi, il disposera d'une ligne qui fonctionne pendant cinquante ans.

Mme Évelyne Didier. – Quelle est la date de début de la concession ?

M. Laurent Cavrois. – Le 6 juin 2011.

Mme Évelyne Didier. – Avec quelle société le contrat a-t-il été passé par SNCF Réseau ?

M. Laurent Cavois. – Avec LISEA, société dédiée à ce projet dont les actionnaires sont Vinci à 33,4 %, la Caisse des dépôts à 25,4 %, Meridiam à 22 % et Ardian à 19,2 %.

Mme Évelyne Didier. – COSEA est le constructeur ?

M. Laurent Cavois. – Plus précisément, le concepteur-constructeur.

Mme Évelyne Didier. – Quel est le TRI prévu pour cette concession ?

M. Laurent Cavois. – C'est confidentiel. Mais nous pouvons vous indiquer ce qu'il y a dans le contrat de concession.

Mme Évelyne Didier. – Il serait de 9 % pour les autoroutes. Je voudrais savoir si le métier de concessionnaire est de plus en plus rentable. Ce contrat est essentiellement financier, or les financiers sont attentifs au risque. Le contrat prévoit-il le tarif d'utilisation des sillons ?

M. Laurent Cavois. – Le contrat est public et peut être consulté sur Légifrance. Depuis la loi Sapin, toute concession doit avoir une indication tarifaire. Le prix des sillons est donc défini dans le contrat.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous essayons de comprendre : si vous n'atteignez pas les objectifs, assurerez-vous le coût supplémentaire ? Dans ce cas, le TRI baissera et les actionnaires auront un moindre retour sur investissement. Ou bien irez-vous réclamer à l'État une augmentation du tarif ?

M. Laurent Cavois. – Le coût de gestion des mesures compensatoires fait partie de notre risque.

M. Gérard Bailly. – Quelle est la part des terres agricoles et celle de la forêt ? Quelle est la part de terres que vous avez dû exproprier et celle que vous avez acquise de gré à gré ?

Où en êtes-vous de la mise en place des mesures compensatoires ? La perte de terres agricoles ou de forêt engendre une perte d'activité économique. En plus de l'aide individuelle à tel ou tel exploitant, existe-t-il des mesures compensatoires pour le territoire qui la subit ? Sur quelle surface avez-vous fait de la reforestation ?

M. Thierry Charlemagne. – Je ne connais pas la répartition exacte entre parties agricoles et boisées, mais je sais que ces dernières sont minoritaires et situées surtout en Charente-Maritime et en Gironde ainsi qu'en zones périurbaines, autour de Tours, Poitiers et Angoulême. Quant à la proportion d'expropriations, elle est très faible, de l'ordre de 5 %, et par ailleurs, les emprises sont essentiellement sur des terrains non bâtis. Déjà, 1 700 hectares de mesures compensatoires ont été validés par les services de l'État ; 630 hectares sont en cours d'instruction. Et nous disposons d'un stock de 1 200 hectares identifiés, pour lesquels nous avons demandé aux propriétaires s'ils étaient prêts à conventionner ou vendre leur terrain, et qui sont en cours de diagnostic écologique, sur les quatre saisons.

M. Gérard Bailly. – Et les compensations économiques ?

M. Thierry Charlemagne. – Aucune compensation n'est prévue pour la perte économique agricole mais, sur la majorité des communes, les aménagements fonciers réalisés, s'ils peuvent sembler perturbateurs dans un premier temps, modernisent ensuite considérablement l'outil agricole.

M. Gérard Bailly. – Ces aménagements concernent-ils toute la surface des communes concernées ou se limitent-ils à l'emprise ?

M. Thierry Charlemagne. – Ils sont souvent à l'échelle de la commune, et se répartissent en deux moitiés égales entre inclusion et exclusion de l'emprise. Nous avons aussi 1 350 hectares forestiers boisés à replanter. Comme il s'agit d'une logique de production forestière et non d'une compensation environnementale, nous pouvons nous éloigner un peu de la ligne, jusqu'à 40 kilomètres environ. Enfin, un fonds de solidarité territoriale est à disposition des communes concernées par la ligne pour financer des projets.

M. Gérard Bailly. – Quel est son montant ?

M. Thierry Charlemagne. – Il est géré par la SNCF, et son montant doit être compris entre cinq et dix millions d'euros pour toute la ligne.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous restauré des zones humides ?

M. Thierry Charlemagne. – Oui, par exemple en Gironde, à Galgon, sur une douzaine d'hectares. Nous avons retiré les rémanents et les peupliers. Vous pourrez vous en rendre compte lors de votre déplacement.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Du coup, vous savez combien cela coûte. Nous cherchons à établir des ratios, mais ne disposons pour l'heure que de chiffres américains : environ 100 000 dollars par hectare. Pourrez-vous nous indiquer ce montant ?

Mme Chantal Jouanno. – Quels sont les services de l'État qui contrôlent l'effectivité et l'efficacité des mesures compensatoires ?

M. Thierry Charlemagne. – Celles relatives aux espèces protégées sont contrôlées par les DREAL, celles qui concernent la loi sur l'eau, par les directions départementales des territoires (DDT). Ces services ont accès à l'outil informatique mis en place par COSEA et qui récapitule toutes les mesures de ce type. Ils peuvent faire des contrôles sur place.

Mme Chantal Jouanno. – Le font-ils ?

M. Thierry Charlemagne. – Pas à ma connaissance. Mais les services de l'État sont toujours présents sur le chantier, surtout lors de la phase de terrassement et de génie civil. C'est aussi le cas de l'ONEMA et de l'ONCFS, ainsi que des associations de protection de la nature avec lesquelles nous avons noué des partenariats. Celles-ci nous conseillent utilement sur les mesures de réduction et d'aménagement, et nous alertent si besoin. Cette logique de partenariat perdure grâce aux mesures de suivi écologique. Le CNPN peut aussi se rendre sur place.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Comment qualifieriez-vous votre rapport avec ces associations sur le chantier ? Comme nous les auditionnerons, il sera intéressant de comparer avec leur point de vue... Avez-vous des relations constructives ou tendues ?

Travaillez-vous avec la Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO), avec Poitou-Charentes environnement ou avec la Ligue de protection des oiseaux (LPO) ?

M. Thierry Charlemagne. – COSEA pourra également vous répondre sur ce point. Nous, nous agissons dans la durée. À cet égard, nos relations avec les associations sont utiles, et nous nous félicitons d'avoir choisi de travailler avec des acteurs locaux. C'est du moins le cas dans cinq des six départements où nous intervenons, car dans la Gironde, la SEPANSO n'a pas voulu collaborer avec nous. Aussi avons-nous noué des liens avec le conservatoire d'espaces naturels (CEN) d'Aquitaine. Ces relations ne sont pas un long fleuve tranquille, car les enjeux sont nombreux et, comme nous travaillons dans le long terme, importants. Ce n'est facile ni pour ces associations, ni pour nous. Mais au total, elles sont bénéfiques.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les associations ont-elles les moyens de suivre de tels chantiers ? Ont-elles suffisamment de militants pour cela ? Ou sont-elles contraintes de se focaliser sur certains sites ?

M. Thierry Charlemagne. – Certes, elles ont parfois du mal. C'est aussi à nous de nous adapter à leurs moyens. Parfois, nous marions à leurs compétences une expertise scientifique. Ainsi, sur l'outarde canepetière ou les oiseaux de plaine, nous travaillons avec le laboratoire de Chizé et, sur le bison d'Europe, avec le Groupe de recherche et d'étude pour la gestion de l'environnement (GREGE), qui est un bureau d'études spécialisé.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Justement ! Les bureaux d'études nous intéressent beaucoup. En avez-vous assez à votre disposition ? Sont-ils suffisamment compétents ? Les choisissez-vous en fonction de leur compétence, de leurs honoraires ? Surtout, sont-ils totalement indépendants de vos actionnaires ?

M. Thierry Charlemagne. – Le groupe Vinci dispose de collaborateurs compétents en génie écologique ou hydraulique. Ainsi, au plus fort du chantier, sur les 9 000 personnes présentes, une centaine de collaborateurs travaillaient sur ces questions.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – N'appartenaient-ils pas plutôt à une filiale ?

M. Thierry Charlemagne. – Je ne sais pas exactement. Mais le recours à des bureaux d'études ou à des universitaires, en général, vient répondre à des besoins d'expertise spécifiques.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Monsieur le président, est-ce la même structure qui s'occupe des travaux et du génie écologique ? Ou y a-t-il des filiales spécialisées au sein du groupe ?

M. Laurent Cavrois. – Sur ce projet, les bureaux d'études auxquels nous avons fait appel étaient absolument indépendants de Vinci et de nos autres actionnaires. La CDC a bien une structure de conseil, mais elle n'a pas travaillé pour nous. Des compétences se développent au sein du groupe Vinci pour répondre aux prescriptions des bureaux d'étude, elles-mêmes inspirées de celles des arrêtés. Nous savons, par exemple, détourner un cours d'eau. Mais si nous avons besoin d'une expertise précise, nous recourons à des bureaux d'étude. Y en a-t-il assez ? Sans doute pas.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C’est une question importante, car la demande à laquelle ils répondent est assez nouvelle dans notre société. Autour des voies, vous créez des milieux, des corridors, des délaissés. Ces espaces font-ils l’objet d’un entretien et d’un suivi spécifiques, notamment en matière de recours aux phytosanitaires ?.

M. Thierry Charlemagne. – Nous préférons parler d’emprises vertes ou hors clôtures, plutôt que de délaissés, car cette dernière expression est peu valorisante.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous êtes les premiers à employer cette expression devant nous.

M. Thierry Charlemagne. – On peut considérer que l’ensemble de ces espaces contribuent à un même « patrimoine vert ».

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous allez encore plus loin !

M. Thierry Charlemagne. – Nous allons gérer beaucoup d’hectares. Et les normes sur l’usage des phytosanitaires sont strictes, depuis la loi sur l’eau. Cette gestion se fera de manière industrielle. À nous d’être attentifs aux enjeux écologiques sur la longueur de la ligne. Pour travailler sur ces questions, nous participons au Club infrastructures linéaires et biodiversité (CILB).

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous l’auditionnerons.

M. Thierry Charlemagne. – Nous participons à un appel à projets de l’État sur les fonctionnalités écologiques et environnementales des infrastructures linéaires. Un colloque s’est d’ailleurs tenu il y a deux ans sur ce thème. Les corridors longitudinaux peuvent être mis en réseau écologique avec les corridors de déplacement transversaux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Lorsque plusieurs infrastructures sont parallèles, le risque qu’elles constituent une barrière est plus important.

M. Thierry Charlemagne. – Surtout quand de nouvelles constructions sont établies à proximité d’infrastructures plus anciennes. Mais dans ce cas, nous mettons les dernières à niveau des standards environnementaux actuels. Nous avons également étudié la taille critique d’une parcelle entre deux infrastructures parallèles. Trop large, elle est cultivée. Trop étroite, elle s’enfriche rapidement. Entre les deux, elle peut redevenir un terrain favorable à certaines espèces.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous pouvons mettre cette étude en valeur. Un corridor doit donc avoir une taille suffisante – sans pour autant gaspiller de la terre agricole. Voilà une problématique nouvelle.

Notre objectif est de construire le modèle économique de la compensation. Nous attendons donc vos compléments par écrit, notamment sur les questions de coûts. Nous sommes par ailleurs preneurs de vos propositions.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci.

La réunion est close à 19 h 20.

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de M. Philippe Barbedienne, directeur de la Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO)

La réunion est ouverte à 14 h 45.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous commençons nos auditions de cet après-midi par une audition de la Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO), que nous avons souhaité entendre dans le cadre de notre commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures. Cette audition s'inscrit dans le cadre des auditions spécialisées que nous menons sur le projet de LGV Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux, dont nous souhaitons examiner la mise en œuvre des mesures compensatoires et qui constitue un des quatre projets principaux de notre commission d'enquête. Je rappelle que nous devrions nous déplacer à Bordeaux, sur ce sujet, le 24 février prochain.

Notre commission d'enquête souhaite pouvoir apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant aujourd'hui, et identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui aujourd'hui ne permettent pas une bonne application de la séquence « éviter-réduire-compenser ». Nous entendons donc M. Philippe Barbedienne, directeur de la SEPANSO. La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fait l'objet d'une captation vidéo et un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Barbedienne prête serment.

Monsieur, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour. Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête, qui sont, je vous le rappelle, l'autoroute A65, le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes et la réserve de la Crau ?

M. Philippe Barbedienne, directeur de la SEPANSO. – Je n'ai pas de lien d'intérêt particulier, outre le fait que j'aime vraiment ma région et que je suis un passionné de la protection de la nature.

Je souhaitais, à titre liminaire, vous remercier de m'avoir invité. C'est vraiment un honneur et une responsabilité de représenter devant vous la SEPANSO.

Je débiterai mon propos en vous présentant la SEPANSO Aquitaine qui est une fédération régionale d'associations de protection de la nature et de l'environnement, créée en 1969, reconnue d'utilité publique et agréée au titre de la protection de l'environnement. Elle regroupe des sections départementales de la SEPANSO, sur le périmètre de l'ancienne région Aquitaine. Elle-même affiliée à France Nature Environnement, elle a constitué en 2016, avec ses homologues des anciennes régions Poitou-Charentes et Limousin, la Confédération FNE Nouvelle Aquitaine. La SEPANSO Aquitaine est une association environnementale généraliste aux compétences multiples. À ce titre, quand elle émet un avis sur un projet d'infrastructure, c'est autant au regard des impacts directs ou indirects de cette dernière sur les territoires et la biodiversité, qu'au regard de son utilité réelle ou supposée, en termes d'aménagement du territoire.

Au préalable, il convient de rappeler deux choses qui orientent notre perception de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC). D'une part, en France, comme sur la planète entière, les milieux naturels régressent à un rythme accéléré face à l'urbanisation, aux infrastructures, aux implantations industrielles et autres zones d'activité. C'est aujourd'hui l'équivalent de la surface moyenne d'un département français qui disparaît dans l'Hexagone tous les sept ans sous le béton. D'autre part, sur les zones naturelles restantes, la biodiversité décline à grande vitesse. Même des espèces autrefois communes et peu menacées, comme le moineau domestique ou l'hirondelle rustique, se raréfient et seules se maintiennent ou prospèrent les plus opportunistes et adaptables. Il faut souligner que ce déclin de la biodiversité est plus rapide encore que la perte d'espaces naturels, car les milieux naturels épargnés par le bétonnage sont la plupart du temps soumis à des pratiques d'agriculture et de sylviculture intensives qui en réduisent considérablement les capacités d'accueil pour les espèces sauvages. Dans la forêt cultivée industriellement ou les terres agricoles exploitées intensivement, il y a moins de biodiversité que dans la forêt naturelle ou dans les champs de l'agriculture telle que la pratiquait nos grands-parents. C'est dans ce contexte que s'inscrit la séquence ERC, censée préserver les espèces protégées, les zones humides et la forêt.

Force est de constater que pour un maître d'ouvrage chargé de produire une infrastructure à moindre coût, la facilité consiste à « éviter d'éviter » et à « réduire les réductions », qui sont autant de séquences trop contraignantes et trop coûteuses. Il reste alors à tenter de compenser tant bien que mal, et si possible en essayant de verdir le projet. Or, qu'il s'agisse de compensations espèces protégées, de compensations zones humides ou de compensations forestières suite à des défrichements, la compensation ne peut qu'être très imparfaite, voire totalement inefficace. Le remède est même parfois pire que le mal. C'est notamment le cas des reboisements compensateurs en monoculture de résineux qui non seulement ne compensent pas la perte de surface forestière, mais conduisent aussi à une perte importante de biodiversité tant épigée qu'endogée.

Concernant la destruction d'espèces protégées ou d'habitats d'espèces, la seule véritable compensation serait de remplacer les milieux naturels et habitats détruits en recréant des milieux similaires aux fonctionnalités semblables à partir de milieux artificiels. Ceci n'est pas possible. Non seulement on n'a jamais vu déconstruire une autoroute ou une LGV pour compenser la construction d'une autre infrastructure, mais même si on voulait le faire, on ne saurait y parvenir, car un sol bouleversé, tassé, compacté à la chaux, couvert de béton ou d'enrobé met un temps infini à se reconstituer. On se contente donc de tenter de compenser une destruction, en plaçant pendant une durée limitée et incertaine, sous une cloche plus ou moins protectrice, des milieux naturels existants et comparables à ceux que l'on a détruits.

À ce compte-là, il est facile de comprendre que la compensation est un marché de dupes. Au mieux, on protège de destructions à venir les milieux désignés comme compensatoires, mais la nature subit toujours une perte. Ce qui a été détruit est perdu.

J'en viens à la perte de la capacité d'accueil. Lorsqu'un territoire naturel est choisi en raison de ses bonnes caractéristiques écologiques pour servir de compensation à la destruction d'individus ou d'habitats d'une espèce protégée sur un milieu comparable, ce territoire avait forcément, avant d'être choisi, une capacité d'accueil limitée occupée par des espèces en équilibre avec le milieu. Les animaux ou les végétaux censés y être accueillis s'y trouvent donc confrontés à une compétition pour l'espace, la nourriture, la lumière avec les premiers occupants. La compensation faite dans ce cadre ne pallie pas la destruction subie là-bas, parce que les densités de faune et de flore se stabilisent à nouveau dans ce milieu et restent en-deçà de l'addition de la faune et la flore des deux milieux auparavant distincts. Au mieux, on peut imaginer compenser un milieu dégradé en améliorant la capacité d'accueil par des travaux de génie écologique. Une telle démarche ne compense jamais pleinement la perte et le résultat est souvent décevant.

Il en est de même concernant les zones humides. Si on compense une destruction par l'acquisition d'une autre zone humide, même plus vaste, on subit toujours la perte de la première zone détruite. Par ailleurs, comme pour les autres milieux naturels, compenser la destruction d'une zone humide existante par la création d'une autre zone humide ne répare pas une perte. Là aussi, une solution médiane plus acceptable serait d'acquérir d'anciennes zones humides déjà drainées et de leur redonner leurs capacités antérieures, mais cette démarche est toujours aléatoire et imparfaite.

Pour la forêt c'est pire, puisque bien des fois, la compensation consiste à reboiser des parcelles déjà forestières, ce qui ne compense pas la perte. Les parcelles de compensation sont la plupart du temps des parcelles à forte naturalité – en Aquitaine, des parcelles de chablis post tempêtes, en cours de reboisement naturel - qui sont alors traitées en sylviculture intensive avec débroussaillage, dessouchage, labour, apports d'engrais et plantation de ligneux, le tout parfois accompagné de traitements herbicides et insecticides. C'est alors la « double peine » pour la nature : non seulement la surface de forêt défrichée est perdue, mais la perte de biodiversité est également sensible sur la zone de compensation.

Je vais à présent répondre aux différentes questions que vous m'avez adressées. Premièrement, quelles sont les principales atteintes à la biodiversité causées par la réalisation de l'A65 et de la LGV Tours-Bordeaux ? Les dommages environnementaux commis peuvent ainsi être énumérés : la fragmentation irréversible des territoires, les pertes d'habitats d'espèces sur l'emprise du chantier, les aménagements annexes comme les voies d'accès et tous les aménagements collatéraux, les destructions directes d'espèces en phase chantier sur l'emprise du projet et au-delà de cette emprise par les effets induits, comme la pollution des ruisseaux, les destructions de faune, de flore et d'habitats par l'exploitation des granulats nécessaires à l'infrastructure, - ce point n'étant généralement pas pris en compte par les études d'impact, tout comme la modification des milieux suite aux aménagements fonciers -, la destruction d'animaux par collision en phase d'exploitation, et enfin, la création de corridors de déplacement pour les espèces invasives et transport de graines. Les derniers travaux ont ainsi donné lieu à l'introduction dans les chantiers de nombreuses espèces invasives qui ont bénéficié de l'ouverture des milieux et du transport de graines dans les engins de travaux publics. Enfin, il convient également d'ajouter les effets indirects des émissions de gaz à effet de serre par les engins de chantier, la fabrication de la chaux et des matériaux, la déforestation et la perte de sol naturel. Ce sont là de nombreuses atteintes à la biodiversité.

Deuxièmement, comment jugez-vous la mise en œuvre générale de la séquence ERC pour ces deux infrastructures ? Selon vous, quelles ont été les étapes-clefs de la séquence pour chacun des projets ? L'A65 vous semble-t-elle avoir fait l'objet d'efforts particuliers dans le contexte du Grenelle de l'environnement ? Je tiens d'abord à souligner que je m'exprimerai avec beaucoup plus de facilité sur l'A65 qui a eu des répercussions en région Aquitaine sur près de 165 kilomètres. Je me suis d'ailleurs beaucoup impliqué sur ce dossier, et ce davantage que sur celui de la LGV Tours-Bordeaux qui a surtout concerné le nord de la Gironde.

Si l'A65 avait fait l'objet d'efforts particuliers dans le contexte du Grenelle qui devait cesser la construction d'autoroutes nouvelles, elle n'aurait tout simplement pas été construite. Le chantier aurait été évité et la route existante aurait été aménagée sur place et sécurisée à moindre coût, moyennant toutefois quelques contournements de bourgs. Ceci eût été la meilleure façon d'éviter un maximum de dommages environnementaux, avec néanmoins des destructions inévitables d'espèces et d'habitats d'espèces protégées, mais dans des proportions bien moindres qu'en ouvrant une saignée dans les milieux naturels sur 150 km. Pour la SEPANSO, il n'est pas question de refuser des projets utiles mais d'essayer d'éviter des projets inutiles ou surdimensionnés et de réduire l'impact de ceux des projets dont la nécessité n'est pas contestable. L'A65, faiblement fréquentée, a cumulé 126 millions d'euros de pertes lors de ses quatre premières années d'exploitation. Cela tend à démontrer qu'elle ne répondait pas à une nécessité réelle en termes de trafic et ce, alors que la route existante était très facile à aménager à moindre coût, puisqu'elle passait sur des zones peu denses, sur une grande partie du trajet. Il eût été très aisé de la transformer en une quatre voies, voire sur certaines portions, d'y aménager une seule voie de dépassement. Nous n'avons donc jamais considéré ce chantier comme utile.

Tant pour l'A65 que pour la LGV, la séquence ERC a donné l'occasion aux maîtres d'ouvrage de verdir leur image et, dans le cas de l'A65, de mettre les retards dus aux acquisitions foncières sur le compte des mesures environnementales en récupérant par la même occasion un allongement de cinq ans de la durée de concession ainsi qu'une subvention de 90 millions d'euros, avantages venus s'ajouter à la mise à disposition gratuite du contournement d'Aire-sur-l'Adour d'une valeur de 56 millions d'euros. Dans le contexte du Grenelle, on a ainsi élaboré un projet autoroutier peu utile et destructeur, tout en verdissant son image. Dans les faits, les infrastructures sont construites, l'évitement est réduit, la réduction est faible, tandis que les dommages environnementaux sont effectifs et réels.

Troisièmement, comment le public a-t-il participé à la séquence ERC pour ces projets, et à quelles étapes ? Il n'y a pas eu à ma connaissance de participation du public à la séquence ERC de ces projets. En revanche, un représentant de notre association était membre du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) et a pu s'y exprimer. Il faut noter que pour l'A65, le dossier « dérogation espèces » a été rejeté par les commissions faune et flore du CNPN. Pour tenter de contourner les oppositions apparues en commissions, le dossier a été présenté une nouvelle fois, mais devant le comité permanent où il a reçu logiquement un avis défavorable unanime, compte tenu du déséquilibre manifeste entre les destructions et les velléités de compensation. Le même dossier de demande de dérogation a ensuite été à nouveau présenté quelques semaines plus tard devant le même comité permanent où il a, comme par miracle, reçu cette fois un avis favorable presque inespéré, à deux voix d'écart, dont celles des représentants du ministère. Le lobbying des bétonneurs avait parfaitement joué. Une personne, membre du cabinet de la secrétaire d'État à l'environnement, avait pris la précaution de convoquer individuellement un certain nombre de membres importants du comité permanent pour leur signifier de façon très persuasive, tout l'intérêt que portait l'État à

ce que la poursuite de ce projet soit assorti d'un avis favorable du CNPN ; un avis défavorable étant redouté pour l'image qu'il aurait donné. Seul le représentant de la SEPANSO, sans doute jugé trop rigide, n'a pas été convoqué. D'autres membres dépendant d'organisme d'État, qui avaient précédemment voté « contre », ont eu des empêchements opportuns lors de l'ultime examen par le comité permanent. Et - deux précautions valant mieux qu'une - pour la première fois, le représentant du Ministre présidant ce comité n'était pas un responsable de la direction compétente pour l'eau et la biodiversité, mais un envoyé de la direction des routes. Concernant la LGV Tours-Bordeaux, des responsables de la société concessionnaire ont rencontré la SEPANSO par deux fois pour tenter de l'impliquer dans les inventaires et mesures environnementales. Une telle caution, que nous n'avons pas souhaité apporter, aurait eu pour conséquence de rendre le projet, tout en nous rendant coresponsables des nuisances auprès des riverains impactés.

Quatrièmement, dans leur conception puis leur réalisation, ces deux infrastructures ont-elles fait l'objet de mesures notables d'évitement ou de réduction ? Pas vraiment à ma connaissance. Peut-être la LGV hors Aquitaine, en Poitou-Charentes au passage des territoires à outardes canepetières ou encore plus au nord, mais pour l'A65, les mesures d'évitement, n'ont concerné au moment de la conception que les zones d'occupation humaine en inscrivant le tracé le plus possible dans la nature. Elles n'ont donc concerné les milieux naturels et les espèces protégées que pour mieux les impacter. En matière de réduction, la traversée par l'A65 de la vallée du Ciron, zone Natura 2000, est caricaturale. Loin des regards, elle s'est faite principalement par remblai dans le lit majeur, avec juste un pont généreusement dénommé « viaduc » pour traverser le lit mineur, en réservant quelques mètres de berges. En revanche à Bostens, lieu de contestation du projet, la traversée du ruisseau des Neufs Fontaines s'est faite par un viaduc surdimensionné pour permettre une communication verte sur les efforts consentis pour protéger les écrevisses à pattes blanches, espèce détruite, soit dit en passant, dans d'autres ruisseaux, par ruissellement de boues du chantier à quelques dizaines de kilomètres plus au sud, dans le département des Pyrénées Atlantiques.

Il faut savoir que pour le chantier A65, des défrichements suivis de broyages ont été effectués dans des milieux naturels hébergeant des espèces protégées, y compris en zone Natura 2000, avant que le dossier de demande de dérogation n'ait été constitué. La SEPANSO n'a pu obtenir que la police de la nature vienne dresser un procès-verbal, les agents craignant de s'opposer à la volonté préfectorale. Elle a donc déposé une plainte auprès de la gendarmerie pour destruction d'espèces protégées et destruction d'habitats d'espèces protégées. Le délit était réel, mais la plainte a été classée. Il ne faut manifestement pas s'opposer aux grands projets portés par l'État.

Cinquièmement, les mesures de compensation prescrites par l'administration vous semblent-elles adaptées par rapport aux impacts causés par chacune de ces infrastructures ? Dans la logique d'infrastructures à réaliser à moindre coût, probablement, mais certainement pas dans une logique de conservation pérenne de la biodiversité. Si certaines espèces peuvent reconstituer leurs effectifs naturellement, la destruction des habitats détruits ne peut jamais être parfaitement compensée. Ainsi, la fragmentation des habitats et des espaces naturels, qui présente un impact fort sur la survie de certaines espèces, demeure totalement impossible à compenser. En outre, en ne visant que les surfaces identifiées comme habitats d'espèces protégées, les mesures compensatoires ne concernent pas la nature ordinaire perdue. Les inventaires ne sont jamais exhaustifs et occultent ainsi de nombreuses espèces. En guise d'illustration des travaux de l'A65, de nombreux habitats d'espèces d'oiseaux protégées, notamment les espèces forestières, ont été détruits mais les compensations ont visé

essentiellement des espèces de milieux ouverts, dont l'une, l'élanion blanc, est en phase de colonisation dans notre région. De ce fait, les mesures compensatoires visant cet oiseau bien précis ne nous paraissent pas présenter une nécessité absolue. Autre point faible : la durée des compensations est limitée au mieux à la durée de la concession, alors que les pertes d'habitat, elles, sont définitives.

Sixièmement, la mise en œuvre des mesures de compensation vous semble-t-elle conforme aux décisions administratives ? Les conditions de maîtrise foncière semblent en conformité avec les arrêtés qui, dans leur énoncé pour l'A65 - « sécurisation, restauration et gestion conservatoire selon les exigences des espèces » -, ne définissent pas clairement la part devant faire l'objet d'une maîtrise foncière. Elles sont toutefois bien en-deçà de ce qui était demandé par le CNPN qui souhaitait que la maîtrise foncière soit privilégiée. De toute façon, le conventionnement n'est pas satisfaisant, puisqu'il peut être remis en question par le propriétaire à la recherche d'une autre rentabilité pour ces territoires, et ainsi priver le maître d'ouvrage des terrains pour la compensation. On peut aussi s'interroger sur l'emplacement relativement proche du barycentre d'une majorité des zones de mesures compensatoires de l'A65, qui s'avère plus proche du siège du concessionnaire dans les Pyrénées Atlantiques que du nord du tracé. On aurait pu s'attendre à un meilleur équilibre des compensations.

Septièmement, quelles sont les modalités de suivi sur la durée des mesures de compensation pour ces deux projets ? Les acteurs locaux y sont-ils associés ? Les acteurs locaux sont associés aux comités de suivi des mesures de compensation mais les acteurs locaux ayant des compétences pour apporter leur expertise n'ont pas de moyens humains suffisants pour tout suivre. De plus, les comptes rendus arrivent tardivement, sont notoirement insuffisants et il manque une cartographie précise permettant de suivre la nature et de retracer l'évolution des mesures. Le suivi est ainsi rendu plus difficile pour ceux qui apportent un regard extérieur.

Huitièmement, sur le rôle des services de l'État dans la mise en œuvre de la séquence ERC, l'État organisateur des grands chantiers à l'intérêt public parfois contestable est obligé d'adopter une attitude schizophrénique en essayant de réparer d'une main ce qu'il a détruit de l'autre. Alors que les services en charge des infrastructures redoublent d'ingéniosité pour faire aboutir les projets destructeurs, les services du même ministère en charge de la biodiversité jouent un rôle essentiel dans la mise en place de la séquence ERC en tentant de limiter, avec les moyens dont ils disposent, les conséquences néfastes de ces chantiers. Cette situation est quelque peu malaisée. Mais si l'on se fie aux résultats et au déclin généralisé de la biodiversité, la doctrine et la « science de la compensation » avancent manifestement moins vite que la capacité humaine de destruction. L'un des principaux points faibles de la doctrine ERC est que les modalités de cette procédure ne sont vraiment abordées et étudiées sérieusement qu'au moment de la constitution du dossier de demande de dérogation, quand les tracés sont déjà figés par les déclarations d'utilité publique (DUP) et qu'il est devenu impossible de proposer de véritables mesures d'évitement. Cette situation n'est pas satisfaisante et constitue un obstacle réel aux mesures compensatoires destinées au succès de la biodiversité. En Gironde, nous avons un exemple caricatural, qui n'est pas lié aux deux dossiers que nous venons d'évoquer, d'une déviation routière conçue sans souci de préserver la biodiversité. Son tracé, retenu en méconnaissance totale des richesses naturelles impactées, a fait l'objet d'une DUP prise après une étude d'impact indigente achevée en 2003. On sait aujourd'hui que ce tracé est le pire de tous ceux qu'on pouvait imaginer car sur 7,8 km, il impacte 79 espèces protégées, dont 19 espèces de chauves-souris – soit une espèce de plus que sur les 165 kilomètres de l'A65 -, une espèce de mammifère très menacée, le vison d'Europe, des amphibiens, reptiles et oiseaux protégés, des espèces et habitats d'espèces

d'insectes protégés et l'unique station connue en Gironde d'un papillon protégé menacé, l'azuré de la sanguisorbe. Malgré deux avis défavorables de la commission faune du CNPN, les dérogations ministérielles et préfectorales ont été accordées sans état d'âme. Les mesures d'évitement proposées ont juste consisté à décaler le tracé de quelques mètres à l'intérieur du fuseau faisant l'objet de la DUP, en le rétrécissant. Alors qu'ils étaient alertés depuis des années, l'État et le maître d'ouvrage se sont obstinés à vouloir passer en force. Aujourd'hui, après que les arrêtés de dérogations ont été censurés, d'abord par le tribunal administratif puis par la cour administrative d'appel, on accuse les associations de préférer sauver la vie d'un papillon plutôt que les vies humaines ! Et ce, tandis qu'il eût été parfaitement possible de réaliser cette déviation ailleurs en assurant un réel désenclavement routier. En effet, le tracé litigieux ramènera toute la circulation déviée sur une autre route déjà très encombrée, et ne pourra ainsi offrir le désenclavement recherché.

Neuvièmement, quels enseignements généraux pour la séquence ERC tirez-vous de votre expérience sur l'A65 et la LGV Tours-Bordeaux ? Le premier enseignement tiré de ces expériences assez douloureuses est que l'application actuelle de la séquence ERC ne permettra pas à la France d'enrayer la chute vertigineuse de sa biodiversité. Il nous semble d'abord nécessaire de conduire une analyse objective de l'intérêt général des projets par des experts indépendants. Ne faire que ce qui est utile représenterait déjà un grand pas en avant ! Les grands projets inutiles, qui ne répondent pas à un besoin réel et consomment des crédits importants tout en saccageant les territoires, doivent être bannis. Pour les projets qui répondent vraiment à la notion d'intérêt public majeur, l'évitement devrait être prioritaire. C'est pourquoi la DUP ne devrait intervenir que postérieurement à l'examen du projet par les experts du CNPN. Il conviendrait ensuite de tout mettre en œuvre pour appliquer aux projets susceptibles de fragmenter et de consommer des territoires une doctrine proche de celle de l'économie circulaire, à savoir : réutiliser et recycler l'existant avant de chercher à détruire plus loin. Dans le cas de compensations, après impossibilité d'éviter et de réduire en totalité, il faut privilégier la maîtrise foncière des terrains de compensation et faire en sorte qu'ils soient protégés pour une durée égale à la durée de vie du projet qui cause les destructions.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je vous remercie de votre présentation. Nos questions porteront essentiellement sur l'A65. Lors de leur première audition, les représentants du ministère ont souligné l'importance d'éviter la fragmentation. Or, les avis scientifiques ne sont pas si clairs sur ce sujet. Mesurez-vous, pour l'A65, des conséquences tangibles liées à l'ouvrage ?

M. Philippe Barbedienne. – Si nous n'avons pas évalué les conséquences de la fragmentation, nous pouvons en revanche constater qu'elle concerne des milieux précieux pour les animaux, comme les refuges du papillon fadet des laïches qui se trouvent principalement en Aquitaine. C'est sur le noyau de leurs refuges que l'autoroute a non seulement tracé son sillon, mais aussi planifié une aire de services couvrant plusieurs dizaines d'hectares. Dans ces conditions que je qualifierais de caricaturales, le fadet des laïches a été très impacté.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – On nous avait pourtant indiqué la création d'un corridor !

M. Philippe Barbedienne. – Un corridor a en effet été créé pour les chiroptères, mais celui-ci est encore moins fréquenté par les chauves-souris que ne l'est l'autoroute par les véhicules ! Je ne vois pas comment la société A'Liéonor aurait pu reconstituer les couloirs de circulation des fadets des laïches, puisque les territoires sont fragmentés et contribuent ainsi à

leur disparition. La biodiversité s'érode également sur les territoires non artificialisés. De même, la gestion sylvicole dans les landes s'apparente davantage à une pratique industrielle détruisant également les habitats de ces papillons qui sont ainsi détruits à la fois par la sylviculture et l'autoroute.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quel a été votre dialogue avec l'aménageur A'Liéonor ? L'A65 apparaît pourtant comme le projet le plus en phase avec les dispositions du Grenelle de l'environnement en matière de compensation. À l'aune ce que vous nous exposez, la partie évitement n'a pas été aussi fructueuse que cela !

M. Philippe Barbedienne. – Le concessionnaire n'est pas responsable de la décision prise de réaliser cette infrastructure. Il ne faut pas lui jeter la pierre, d'autant qu'il a dû subir les conséquences, négatives pour lui, du Grenelle. Cette autoroute n'est ni utile ni fréquentée et reste réservée à une petite minorité qui l'utilise, soit en bénéficiant du défraiement de leur entreprise soit, plus ponctuellement, pour se rendre aux sports d'hiver depuis Bordeaux, en raison de son coût qui reste le plus onéreux en France. Les personnes, qui circulent normalement sur cet axe, prennent l'autre route qui n'est pas sécurisée. Le dialogue ne pouvait être que difficile avec A'Liéonor dont l'intérêt était de terminer au plus vite les travaux. Nous ne partageons pas la même vision des choses avec cette société du groupe Eiffage, dont les opérations de verdissement s'apparentent davantage à du *greenwashing* très largement en dessous de ce que l'on pouvait espérer.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – S'agissant du fadet des laîches, vous évoquez cette aire de services qui se trouve là où elle ne devait surtout pas être. Pourquoi le maître d'ouvrage a-t-il pris une telle décision ? Bien que notre commission d'enquête n'a pas vocation à revenir sur l'opportunité des projets, elle ne peut que s'interroger sur les motivations d'une telle décision.

M. Philippe Barbedienne. – Je ne connais pas les motivations qui ont conduit à placer à cet endroit cette aire de service et je ne peux vous en dire davantage.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Une enveloppe a été consacrée, en dehors des mesures compensatoires, à la redynamisation d'un certain nombre d'espèces. A'Liéonor nous a déclaré avoir consacré 1,5 million d'euros à des études n'ayant finalement que peu d'impact sur le terrain. Une association comme la vôtre a-t-elle été associée à la redéfinition du périmètre de ces études ?

M. Philippe Barbedienne. – Nous n'avons pas du tout collaboré à cette étude. Je suis parmi les personnes très sceptiques quant à l'utilité de consacrer une telle somme à cette fin. Une telle dépense s'avère cependant minime pour un groupe qui aura touché au total 90 millions d'euros sur le principe des mesures environnementales.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce point est important pour nous. L'État a ainsi versé 90 millions d'euros à A'Liéonor ?

M. Philippe Barbedienne. – Tout en prolongeant sa concession de cinq ans !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Un comité de suivi assure-t-il la traçabilité de l'utilisation de ces fonds ?

M. Philippe Barbedienne. – Pas à ma connaissance. Je ne connais pas le fléchage de ces 90 millions d'euros, mais j'ai participé ponctuellement à certaines réunions de

ce comité de suivi. J'ai plutôt l'impression que la rallonge budgétaire, à laquelle vous faisiez précédemment référence, visait surtout à calmer les oppositions les plus véhémentes à ce projet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Finalement, quelles sont les mesures compensatoires qui ont été efficaces ?

M. Philippe Barbedienne. – Je n'ai pas forcément la réponse à une telle question. Néanmoins, les destructions, la communication verte ou encore les mensonges ont été efficaces. En effet, alors qu'A'Liéonor ne devait pas toucher aux nappes, un décaissement à huit mètres de profondeur dans une zone humide a finalement atteint le toit de la couche du Miocène. Malgré les interdictions, l'eau de ces nappes a été allègrement pompée pendant plusieurs semaines, en prétendant qu'il s'agissait du recueil des eaux de ruissellement. En fait, la roche avait été cassée pour que l'eau puisse remonter ! Jamais A'liéonor n'a reconnu avoir trop creusé dans ces zones ! Tout le reste est à l'avenant, mais les services de cette société sont extrêmement forts pour véhiculer une image verte et respectueuse de l'environnement, au point d'obtenir la venue des responsables de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ; ceux-ci ne tarissant pas d'éloge sur cette autoroute présentée comme la plus verte du siècle !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – N'êtes-vous pas en relation avec l'UICN ?

M. Philippe Barbedienne. – Nos associations ont eu une discussion sur ce projet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Notre commission entend formuler des propositions relatives aux moyens de suivi. Votre association, qui est pourtant la plus importante du Sud-Ouest en matière de protection de l'environnement, ne dispose malgré tout pas des moyens nécessaires au suivi d'opérations de cette ampleur. Des fonds publics, ou versés dans le cadre de la concession, vous sembleraient-ils légitimes pour assurer le suivi des compensations ?

M. Philippe Barbedienne. - S'il s'agissait d'une commande des pouvoirs publics, nous ferions en sorte d'y répondre, à l'inverse d'une commande qui serait trop proche du concessionnaire. Nous essayons de demeurer à notre place. Ainsi, nous avons décliné l'offre d'association du groupe Vinci à Bordeaux, afin de demeurer libre de nos évaluations et de nos critiques. Nous préférons ainsi rester en dehors de ce type d'association.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les associations protectrices de l'environnement ont-elles, dans leur ensemble, suivi la même stratégie ou ont-elles préféré contractualiser ?

M. Philippe Barbedienne. – Je ne pense pas que notre stratégie ait été unanimement suivie.

Mme Évelyne Didier. – Je vous remercie de votre exposé très clair. Pourquoi a-t-on choisi de construire une infrastructure autoroutière inutile, plutôt que d'aménager la route existante ? Pourquoi le tracé de l'A65 a-t-il été, selon vous, ainsi dessiné ?

M. Philippe Barbedienne. – Cette démarche nous est apparue inexplicable. Lors de la présentation du tracé de cette autoroute à la préfecture de la Gironde, nous nous sommes aperçus que l'aménagement de l'existant représentait également une autre autoroute relevant d'une forme d'aménagement au plus près. On a donné à choisir aux élus entre une autoroute

neuve, dont les coûts devaient être supportés par les collectivités, et un autre projet, pris en charge par l'opérateur qui devait en répercuter le coût sur les usagers. Cependant, le contrat de concession prévoyait un retour à l'État et aux collectivités, en cas de faillite du concessionnaire, de la nouvelle autoroute, ainsi que de ses bénéfices et de ses dettes.

Mme Évelyne Didier. – Surtout ses dettes ! Ce choix s'est ainsi opéré en fonction du mode de financement !

M. Philippe Barbedienne. – Dans les campagnes isolées, ce projet a été perçu comme porteur de modernité. Avoir une autoroute y est souvent perçu comme le mode d'accès au même niveau de développement que les grandes métropoles. En toute sincérité, les élus étaient tous favorables à ce projet, avant que ne débutent les consultations relatives à un projet de LGV. A partir de ce moment-là, les élus locaux ont compris et se sont ralliés aux associations. Avant ce débat, les gens étaient persuadés que l'autoroute allait bénéficier aux communes. Or, il n'en a rien été. Nos associations étaient au départ seules à souligner que l'autoroute ne constituait en rien une solution idoine aux problèmes locaux.

Mme Évelyne Didier. – Devons-nous nous interroger sur l'utilité et l'intérêt général, sachant que l'ERC n'est qu'un pis-aller et que la compensation n'est en définitive qu'un leurre ?

M. Philippe Barbedienne. – C'est tout à fait mon propos. L'utilité de l'infrastructure est vraiment l'essentiel et surtout le fait qu'elle ne s'inscrive pas en doublon avec une autre infrastructure qu'il est toujours possible d'améliorer. En amont, il faut penser à l'utilité publique. Sur ces LGV au Sud de Bordeaux – Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax – l'enquête publique a suscité un franc succès auprès des élus et des populations concernés avec 14.000 contributions recueillies dont près de 97% s'inscrivaient à l'encontre de ce projet. La commission d'enquête publique a, elle aussi, émis un avis défavorable à l'encontre de ce projet. Que pensez-vous qu'il arriva ? Le secrétaire d'État aux transports a néanmoins signé la déclaration d'utilité publique. Les enquêtes publiques ont certes une utilité, à la condition que les avis émis ne soient pas occultés par les autorités auxquelles incombe en définitive la décision.

Mme Évelyne Didier. – Il faudrait ainsi vérifier si, dans l'ensemble des projets que nous examinons, les résultats du débat public sont bel et bien pris en considération. C'est toute la question !

M. Rémy Pointereau. – A quoi sert également un référendum si l'on passe par-dessus !

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Nous essayons, quant à nous, de nous limiter aux enjeux de la compensation. C'est là l'objet de notre commission d'enquête.

Mme Évelyne Didier. – Un concessionnaire accepte un contrat s'il peut lui trouver une rentabilité sur la durée de la concession. Savez-vous si des compensations, au cas où le projet s'avère non rentable pour le concessionnaire, figurent dans le contrat ?

M. Philippe Barbedienne. – La compensation en question relève de la clause de déchéance de concession, à savoir que si le projet s'avère non rentable pour le concessionnaire, les infrastructures rentrent dans l'escarcelle de l'État qui en assumera les

frais et la gestion. On ne va pas déconstruire une autoroute ! Je ne sais pas si le concessionnaire touche, à proprement parler, une compensation.

Mme Évelyne Didier. – Les mesures de compensation peuvent être mises en œuvre au début ou à la fin du projet. Un concessionnaire est-il obligé d'aller au terme du contrat qu'il a signé ou redonne-t-il les infrastructures à l'Etat, sans que pour autant les compensations nécessaires n'aient été accordées ?

M. Philippe Barbedienne. – Je pense qu'il s'agit, en l'occurrence, de la seconde solution. Ainsi, le repreneur des infrastructures, qui peut être l'Etat ou une autre société, assumerait également les compensations ; ce qui me paraît logique.

M. Gérard Bailly. – Vous avez semblé douter de l'intérêt de la compensation forestière qui ne représenterait pas, selon vous, la meilleure formule possible en l'état. Quelles sont vos propositions pour que, dans d'autres projets, soit proposée une forme de compensation forestière qui réponde à vos attentes ? Lorsqu'un bassin de vie perd de l'activité économique – que ce soit dans la filière bois ou agricole -, il peut recevoir des compensations. Pensez-vous que ces dernières répondent à leur objectif initial ?

M. Philippe Barbedienne. – Le système connaît certaines limites. Même si l'on veut reboiser, encore faut-il disposer de terrains. Le territoire n'est pas extensible, voire se réduit d'année en année. Une véritable compensation forestière consisterait à ne pas avoir de pertes nettes de surfaces forestières : si l'on défriche un hectare de territoire forestier pour des infrastructures, encore faudrait-il boiser un hectare de territoire qui ne soit pas forestier, alors qu'on reboise actuellement des territoires qui bénéficient déjà d'un statut forestier. Une telle démarche induit une perte sèche de surface forestière ! C'est vraiment un marché de dupes !

M. Gérard Bailly. – Lorsque j'étais rapporteur du projet de loi montagne, j'ai pu auditionner les représentants d'organismes forestiers du Massif central lesquels, constatant que la surface forestière y a doublé en près de 65 ans, ne voient aucun intérêt à ce type de compensation. Une telle remarque constitue une sorte de leitmotiv des élus et des organismes que nous avons reçus. Est-il encore légitime d'exiger la plantation de nouvelles forêts à partir du moment où celles-ci sont en nette augmentation depuis ces dernières décennies ?

M. Philippe Barbedienne. – Au titre de la lutte contre le réchauffement climatique, il est toujours intéressant d'augmenter la surface forestière, du fait des échanges de carbone qu'elle induit.

M. Gérard Bailly. – La forêt peut-elle aussi nourrir les hommes ?

M. Philippe Barbedienne. – Tout à fait. Sur mon territoire, la forêt a nourri de nombreuses personnes en leur offrant du travail, qu'il s'agisse notamment des bûcherons ou encore des débardeurs. Par ailleurs, la désertification des zones agricoles à plus ou moins brève échéance ne permettra pas non plus de nourrir les hommes. D'une part, il faudrait reboiser les zones pour conserver, et non augmenter, la même surface forestière antérieure au défrichement. D'autre part, il faudrait reconstituer une forêt comparable à celle qui a été détruite. Si vous détruisez une zone de forêt feuillue, il faudrait faire en sorte que la zone de compensation puisse aboutir à terme à une zone de forêt feuillue en la laissant vieillir. S'il s'agit d'une pinède industriellement gérée, il n'y a aucun inconvénient à replanter industriellement des pins maritimes sur des terrains labourés, comme on plante des légumes. Si la forêt détruite est multifonctionnelle et intéresse autant les naturalistes que les chasseurs

ou les pêcheurs, la moindre des choses est de ne pas la remplacer par une forêt industrielle sans intérêt pour la société. En outre, les agriculteurs subissent ainsi une double peine en perdant un territoire et en se voyant imposer des mesures de gestion compensatoire sur un autre. Je comprends leur réticence. Le problème ne vient pas des compensations, mais des destructions initiales.

M. Gérard Bailly. – L'activité forestière perd de la valeur économique globalement, mais moins rapidement que l'agriculture. La compensation des pertes pour l'activité agricole à l'échelle du territoire vous semble-t-elle équitable ?

M. Philippe Barbedienne. – Notre association n'a pas pour objet d'évaluer de telles compensations. D'un point de vue citoyen, nous sommes sensibles à toutes ces préoccupations. Une infrastructure utile peut apporter de la richesse et répondre à un besoin. A l'inverse, lorsque l'infrastructure est inutile et vient se substituer à d'autres installations qui assuraient les mêmes services, on peut comprendre l'opposition des agriculteurs au sacrifice de leur territoire.

M. Roland Courteau. – Ma question concerne les ouvrages destinés au passage des animaux lesquels, me semble-t-il, peuvent être distants de quatre cent mètres les uns des autres. Un tel intervalle garantit-il leur efficacité ? Seront-ils réellement empruntés par les animaux ?

M. Philippe Barbedienne. – Evitons de conduire des projets inutiles qui causent de nombreux soucis. Il faut réfléchir au cas par cas aux passages qui sont souvent conçus pour la grande faune. En effet, un sanglier ou un renard n'a pas le même comportement qu'un hérisson ou un lapin. Les passages peuvent remplir leur mission correctement pour la grande faune, notamment les passages souterrains lorsqu'il s'agit de véritables viaducs pour traverser une vallée. De tels passages doivent ainsi être suffisamment larges et atteindre plusieurs dizaines de mètres pour mettre les animaux en confiance. Les passages souterrains comme les crapauducs ou les visonducs me paraissent beaucoup plus aléatoires puisque de nombreux animaux redoutent de s'y aventurer. Il faut également prendre en compte les invertébrés du sol, comme la taupe d'Europe, qui éprouvent de nombreuses difficultés à franchir une autoroute. A force de fragmenter l'ensemble du territoire, les espèces continentales risquent d'évoluer comme celles d'un archipel : certaines vont s'éteindre tandis que d'autres vont évoluer.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – A partir du moment où un projet a été décidé, comment les compensations parviennent-elles à réaliser l'objectif de la loi, à savoir une absence totale de perte de biodiversité ?

M. Philippe Barbedienne. – La réalisation de cet objectif s'avère quasiment impossible !

M. Ronan Dantec, rapporteur. - C'est un principe régulateur que nous avons inscrit dans la loi et il nous incombe de voir comment on peut s'en rapprocher. Si vous étiez l'aménageur de l'A65, que feriez-vous ? Il serait d'ailleurs souhaitable que vous nous consigniez par écrit vos critiques que nous ne manquerons pas d'évoquer à l'occasion de notre prochaine visite du concessionnaire sur le terrain.

M. Philippe Barbedienne. – C'est une mission impossible ! Il fallait obtenir la sécurisation foncière de tous les espaces de compensation et ne pas se contenter de passer des

conventions avec les propriétaires puisqu'elles ne sont malheureusement pas pérennes. Une telle démarche s'avère impossible, du fait des impératifs économiques qui sont ceux de l'aménageur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qu'auriez-vous fait concrètement sur ce dossier ?

M. Philippe Barbedienne. – J'aborderai plutôt les mesures de réduction que de compensation. En matière de franchissement, j'aurais réalisé un maximum de passages des cours d'eau, suffisamment larges pour que la faune puisse les emprunter sans difficulté, et ainsi plutôt en viaduc, qu'en buse ou en tunnel. J'aurais également rapproché les traversées aériennes tout en leur conférant une largeur suffisante pour rassurer la faune et l'inciter à traverser. Je sais que certains passages suscitent des conflits, en raison notamment de l'envie de certaines personnes d'emprunter les passages supérieurs avec leur véhicule. Il faut multiplier les traversées tant aériennes que souterraines par l'installation de viaducs qui soient suffisamment larges, vastes et ouverts pour que la faune puisse passer ; les petites buses n'étant pas suffisamment attractives pour la majorité des animaux. Certes, je suppose que la société A'Lienor a dû déployer des appareils à empreintes afin de mesurer l'affluence animale de ces passages, mais je pense que ces buses sont moins satisfaisantes que l'absence de barrière.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Que pensez-vous d'ailleurs des politiques de redynamisation, à l'instar de celle visant la réintroduction du vison d'Europe ? Tout le monde a l'air sceptique quant à l'impact du million et demi d'euros que nous avons précédemment évoqué.

M. Philippe Barbedienne. – Avant de redynamiser une espèce en voie de disparition, il faut identifier et éliminer les causes de sa disparition. Ainsi, la disparition des écrevisses à pattes blanches résulte en partie de la pollution des cours d'eau et de l'introduction de pathogènes, comme les écrevisses asiatiques, contre laquelle je ne vois pas de solution. On peut dépenser tout l'or du monde pour réintroduire les écrevisses à pattes blanches, mais tant que ces pathogènes se trouveront dans les cours d'eau, on aboutira à un échec ! De la même manière, la disparition du vison d'Europe n'est pas seulement la conséquence de la perte de territoires, mais aussi de maladies introduites avec le vison d'Amérique et, dans une moindre mesure, du développement du réseau routier. Tant que les causes de la disparition demeurent, il est illusoire d'espérer obtenir un résultat probant pour la réintroduction d'espèces. Qu'on fasse un élevage conservatoire si l'espèce est vouée à disparaître, d'accord, mais l'éradication des causes de la disparition doit être le préalable à sa réintroduction.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – On reste dans cette idée de l'homme tout puissant qui serait capable de tout réparer, alors qu'en termes scientifiques, cette logique de réparation connaît de nombreuses lacunes.

M. Philippe Barbedienne. – C'est en effet très difficile à réaliser. Néanmoins, certaines personnes tirent un certain bénéfice des travaux conduits dans cette logique de réparation. Du point de vue de la nature et de la biodiversité, je pense que d'autres choses sont bien plus importantes à faire ! Nos connaissances de nombreux espaces situés dans la grande région des landes de Gascogne et d'Aquitaine demeurent lacunaires. Ce n'est pas parce que nous en ignorons le contenu qu'elles sont vides ! Nous ne disposons pas, pour le moment du

moins, des inventaires de ces espaces dont la faune et la flore sont certainement très riches, et qui demeurent *terra incognita*.

M. Jérôme Bignon. – On s’aperçoit que ce que nous décidons, comme législateur, pour compléter de façon très volontariste la loi de 1976, peut-être irréalisable. Nos législations, qui vont parfois au-delà des connaissances scientifiques existantes, n’incitent-elles pas, en définitive, les gens au mieux à tricher ? On demande aux gens l’impossible, à savoir la recréation de zones. On se trouve dans une espèce de leurre intellectuel et si j’étais agriculteur, je serais tenté d’hurler ! Ne pourrions-nous pas être plus concrets et plus humbles en la matière ? A l’issue de ces auditions, il me paraît clair que certains objectifs que nous fixons sont proprement irréalistes !

M. Philippe Barbedienne. – Un pessimiste est un optimiste qui a compris. Comme je l’ai dit en préambule, on améliore les mesures en faveur de la biodiversité, mais on est toujours en retard par rapport aux destructions dont la cadence est plus rapide que celle de leurs réparations. Nous n’arriverons jamais à faire aussi bien que ce qu’il y avait initialement. Compte tenu de la fragilité des milieux naturels, il vaut mieux éviter de réaliser les infrastructures non indispensables. L’économie circulaire en matière d’infrastructures représente très certainement la seule solution d’avenir qu’il nous reste. Réutiliser l’existant est sans doute l’unique solution pour éviter de détruire les réserves naturelles qui nous restent ! Dans le cas de l’A65, la route nationale peut faire jusqu’à quatre voies par endroit et on a rajouté quatre nouvelles voies avec cette nouvelle autoroute ! Pour les LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax, on a une voie ferrée Bordeaux-Dax qui représente la plus longue ligne droite de France et où ont été battus les records mondiaux de vitesse ferroviaire en 1955, alors qu’on va construire une nouvelle LGV qui fera trente-cinq kilomètres supplémentaires, où les trains n’arriveront pas plus vite que si l’on avait modernisé la ligne existante ! Voilà le paradoxe, sans parler des milliers d’hectares qui seront utilisés pour ce projet.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur, je vous remercie de votre participation à nos travaux.

La réunion est close à 15 h 55.

La réunion est ouverte à 17 h 30.

**Audition de M. Bruno Gazeau, président, et de Mme Anne-Marie Ghémard,
vice-présidente, de la Fédération nationale des usagers des transports
(FNAUT)**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous accueillons la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT) que nous avons souhaité entendre dans le cadre de notre commission d’enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d’infrastructures.

Notre objectif est de pouvoir apprécier l’efficacité et surtout l’effectivité du système de mesures compensatoires existant aujourd’hui, et d’identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui aujourd’hui ne permettent pas une bonne application de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC). Pour ce faire, la commission d’enquête analyse plus en détails, mais pas exclusivement, la mise en œuvre et le suivi des mesures compensatoires de

quatre projets : l'A65, la LGV Tours Bordeaux, l'aéroport Notre-Dame-des-Landes et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

Nous entendons M. Bruno Gazeau, président de la FNAUT et Mme Anne-Marie Ghémard, vice-présidente de la FNAUT.

La réunion est ouverte au public et à la presse ; elle fait l'objet d'une captation vidéo et un compte rendu en sera publié. Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Gazeau et Mme Anne-Marie Ghémard prêtent successivement serment.

Madame, Monsieur, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour. Le questionnaire que nous vous avons adressé n'est qu'indicatif et sert à orienter votre propos liminaire sans toutefois répondre de manière exhaustive en introduction. Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les projets concernés par notre commission d'enquête ?

M. Bruno Gazeau, président de la FNAUT. – Je n'ai aucun lien.

Mme Anne-Marie Ghémard, vice-présidente de la FNAUT. – Je n'ai personnellement aucun lien.

M. Bruno Gazeau. – Je vous remercie de nous recevoir car il n'était pas évident que la FNAUT soit reçue pour parler de sujets qui peuvent vous paraître connexes à ses activités. La FNAUT peut toutefois apporter un éclairage sur des aspects collatéraux sur lesquels elle a acquis une certaine compétence.

La FNAUT est une fédération qui regroupe cent-soixante associations réparties sur le terrain : un tiers sont des associations d'usagers relevant des périmètres urbains ; un autre tiers rassemble des usagers du ferroviaire, notamment des transports de banlieue et d'intercités ; le dernier tiers s'intéresse aux modes de transports doux, comme le vélo ou la marche et comprend également des organisations plus environnementales à vocation généraliste.

La FNAUT exerce deux fonctions. En tant qu'association agréée consommateur, elle défend les usagers en cas de litige en matière de transports. Sur le millier de dossiers reçus chaque année, nous en traitons une centaine et en orientons un grand nombre vers les différents médiateurs prévus par la législation. Au titre de sa seconde fonction, la FNAUT représente les usagers auprès des pouvoirs publics. Nous sommes ainsi auditionnés par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), formulons des avis dans le cadre d'enquêtes publiques et sommes consultés lors de l'élaboration des projets de loi et décrets. Nous participons annuellement à une trentaine de colloques et sommes représentés dans la gouvernance d'une trentaine d'institutions, au rang desquelles la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), la Régie autonome des transports parisiens (RATP), la Régie

des transports métropolitains de Marseille (RTM) ou encore l'Association française de normalisation (AFNOR).

Notre fédération connaît cependant quelques difficultés. Ses membres sont bénévoles et, faute d'un défraiement des frais de transports, ne peuvent pas toujours participer aux différentes réunions où ils sont conviés, à l'instar des sessions de la commission d'évaluation des politiques publiques.

Mme Anne-Marie Ghémard. – Vous nous questionnez sur les atteintes à la biodiversité causées par les grandes infrastructures. Nous vous répondrons sur les infrastructures de transport. Pour nous, le principal ennemi de la biodiversité demeure le réchauffement climatique. Nous sommes en accord avec tous les scientifiques, aussi bien du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou encore du Muséum national d'histoire naturelle, sur la base des faits observés sur tous les continents et dans les océans. 25 % des espèces animales et végétales sont menacées d'ici 2050. C'est énorme ! La revue Nature évoque un taux de l'ordre de 15 % à 37 % et le rapport du GIEC de 20 % à 30 %. C'est là une atteinte terrible à la biodiversité. Or les transports sont responsables en France de 30 % des émissions de gaz à effet de serre. Mais la loi sur la biodiversité et sa séquence ERC n'évoquent pas les gaz à effet de serre qu'émettent les grandes infrastructures de transport. Il s'agit donc, pour nous, d'une première atteinte à la biodiversité.

L'artificialisation des sols est la seconde atteinte. Elle est provoquée par l'installation et l'exploitation des infrastructures de transport. Rendre les déplacements plus faciles favorise l'allongement des distances et la multiplication de nouvelles implantations, notamment d'habitation, sur les terres agricoles.

La pollution produite par les transports représente le troisième facteur de réchauffement climatique. Si l'on rend les transports plus faciles, on augmente la pollution due aux transports.

M. Bruno Gazeau. – Les statuts de la FNAUT encouragent le développement des infrastructures les plus favorables au développement durable, comme les modes doux et le développement du report modal destiné à éviter l'usage de la voiture. Je voudrais attirer votre attention sur le sort des emprises ferroviaires, dans la perspective des fermetures de lignes induite par la crise que connaît actuellement le rail. Ainsi, de nombreuses emprises ferroviaires peuvent être mises à la disposition des collectivités, même si elles demeurent propriété de l'Etat. Nous avons négocié avec SNCF-Réseau notre consultation systématique sur le déclassement de ces voies pour évaluer l'intérêt de les maintenir comme dessertes ferroviaires. Si tel n'est pas le cas, nous estimons que ces emprises doivent être maintenues dans leur intégralité afin d'être employées par les modes doux. En outre, elles peuvent s'avérer utiles pour l'accueil de la biodiversité, notamment dans les zones péri-urbaines, ne serait-ce que parce que le vent y apporte les graines et que les animaux y trouvent un refuge. Nous dressons ainsi le bilan annuel de ces déclassements. Nous sommes très fermes sur ce point et exerçons, le cas échéant, des recours contre les préfets lorsqu'ils autorisent le morcellement de la voie, une fois son déclassement prononcé. D'ailleurs, nous gagnons chaque fois ces recours !

Mme Anne-Marie Ghémard. – Je vais poursuivre mon propos en évoquant les projets que vous avez étudiés. D'une part, l'autoroute A65, comme toutes les autoroutes, facilite les déplacements automobiles et l'émission des gaz à effets de serre et le

réchauffement climatique. Très attendue localement, cette autoroute visait à faciliter les déplacements entre Langon et Pau. Mais aurait-on pu éviter la construction de cette autoroute ? La FNAUT répond oui ! Il eût été possible d'éviter cette autoroute avec la réalisation du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest entre Bordeaux, Mont de Marsan et Pau, qui aurait ainsi permis un report modal. On s'est ainsi trompé sur l'ordre des infrastructures à construire.

S'agissant de la LGV Tours-Bordeaux, nous rappelons en premier lieu que le train demeure le moyen de transport collectif le moins polluant avec la marche à pied et le vélo, avec une absence de gaz à effet de serre localement. Une LGV capte les automobilistes et les passagers du transport aérien et terrestre, comme on a pu le constater entre Paris et Lyon. Le bilan global est extrêmement positif. Il faut voir les problèmes globalement. Certes, localement, une LGV représente une coupure comme une autoroute et il faut prévoir des passages pour les animaux, les cyclistes et les piétons. Cette structure entraîne certes une artificialisation des sols, mais avec une largeur en-deçà de dix hectares, moindre que celle d'une autoroute qui réclame entre huit et dix-neuf hectares au kilomètre. Si le bruit des TGV est important, il est discontinu, à la différence de celui des autoroutes. En effet, il est beaucoup moins pénible d'entendre le passage d'un TGV que le bruit de fond permanent d'une autoroute. La LGV entraîne certes une destruction des espaces naturels qui peut cependant être compensée localement. Le plus important demeure ainsi le bilan global qui demeure, quant à lui, nettement positif. Il ne faut donc absolument pas traiter une grande infrastructure LGV comme une infrastructure autoroutière.

Enfin, la FNAUT s'est toujours prononcée contre le projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, puisque le transport aérien est le plus émissif en gaz à effet de serre, s'agissant surtout des court-courriers. En effet, un avion consomme beaucoup plus en phase montante que lors d'un long parcours et les gaz produits à haute altitude sont jusqu'à dix fois plus nocifs que ceux produits au sol. En outre, la mise en service du prolongement du LGV-Atlantique entre Rennes et Nantes est prévue pour le mois de mai 2017. Roissy sera alors à moins de deux heures du centre-ville de Nantes ! Enfin, l'aéroport de Lyon, implanté dans une zone de chalandise deux fois plus peuplée que celle de Nantes, ne parvient pas à être international, faute d'une desserte suffisante en longs courriers. Nantes restera donc un aéroport local, avec des émissions de gaz à effet de serre énormes. Sans évoquer les zones humides, le bilan global de ce projet est très négatif. Sur tous ces grands projets, nous ne sommes pas consultés.

M. Bruno Gazeau. – Je voudrais revenir sur les trois termes qui composent la séquence ERC. « Eviter et réduire » implique pour nous d'encourager le report modal, ce qui est assez peu le cas pour le fret. Le Sénat vient ainsi de voter sur la desserte Lyon-Turin, mais en l'absence de politique très volontariste d'encouragement au report modal des camions vers les voies ferrées, il est inutile de construire un tunnel. Nous sommes exprimés en faveur de ce projet, à la condition de mettre en œuvre un report modal efficace, à l'instar de ce que font les Suisses ou les Autrichiens.

Sur la séquence compenser, nous demeurons dubitatifs. En effet, la compensation pose question. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air a chiffré à 100 milliards d'euros les dégâts sans qu'aucune compensation n'ait été prévue, tout comme un autre rapport parlementaire sur l'accidentologie chiffrée à quelque 25 milliards d'euros. En outre, d'après deux rapports universitaires, les désordres engendrés par la pollution urbaine pour les personnes âgées et les jeunes enfants représentent respectivement un coût équivalent à celui du « Pass Navigo » par

personne. On mesure ainsi à quel point il est nécessaire de compenser de telles pollutions compte tenu des dépenses qu'elles engendrent. En outre, parmi les grands équipements, on continue à réaliser des gares ex-urbanisées, comme à Montpellier, Nîmes ou encore Valence. Ces gares sont inutiles : elles rallongent les temps de transport pour les usagers, elles accaparent des terres agricoles et ne permettent pas de connecter les réseaux TER et TGV. Travaillons plutôt sur les interconnexions entre les réseaux urbains, péri-urbains et TGV ! Par ailleurs, la pollution par les voitures et le diesel est en général quinze fois supérieure à ce que prévoit la réglementation. Je n'ai pas observé qu'une quelconque compensation ait été demandée aux constructeurs. Enfin, les politiques qui prévoyaient de le faire, comme l'écotaxe, n'ont pas été conduites à leur terme, en dépit d'un vote unanime des deux assemblées. Nous sommes également très dubitatifs sur les modes de calcul de la compensation.

Mme Anne-Marie Ghémard. – Il est certes louable de préserver une zone humide ou une mare, mais que fera-t-on lorsqu'elle sera asséchée par le réchauffement climatique ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Comprendre le dialogue en amont a motivé l'organisation de cette audition. Quel est votre sentiment sur l'enchaînement des différentes séquences ? Un lieu de réflexion ou échange d'arguments existe-t-il en amont des projets ?

M. Bruno Gazeau. – Un tel lieu n'existe pas aujourd'hui. Notre parole peut être entendue dans le cadre d'auditions parlementaires ou de colloques, voire de communiqués de presse. Notre association d'usagers des transports peut également être interrogée par des journalistes. Nous avons certes des relations avec la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) qui nous consulte sur la planification des infrastructures, l'organisation du territoire ou encore les financements et les appels à projets, davantage que sur les questions écologiques qui, certes, n'appartiennent pas à notre cœur de métier, mais sur lesquelles nous formulons des préconisations. Notre vision est globale. Nous n'avons pas le sentiment que l'État conduise une politique de mobilité assurant la synthèse entre la route, le ferroviaire et l'aérien. Si l'ARAFER a manifestement un rôle entre la route et le ferroviaire, ma demande est qu'elle devienne une voie de recours en cas d'iniquité entre les modes de transport. En effet, lorsqu'une iniquité entre les modes est constatée, on ne sait vers quelle autorité se tourner. On le constate pour le kérosène, qui n'est pas taxé, avec les sillons ferroviaires, à l'approche des gares selon que vous arrivez en taxi ou avec un chauffeur privé, ou encore avec la construction de zones de co-voiturage sur les autoroutes. Certains modes sont subventionnés tandis que d'autres sont défiscalisés, au gré d'arbitrages dont la logique n'est pas évidente et sans que nous ne soyons au préalable consultés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Au gré de vos contacts, avez-vous le sentiment que l'Etat aménageur, via la DGITM, intègre la biodiversité dans l'élaboration des projets ou, qu'à l'inverse, il découvre les enjeux au moment où les travaux menacent effectivement les zones humides ou naturelles ?

M. Bruno Gazeau. – La biodiversité n'est intégrée ni sur le moment ni en amont, dans la comparaison entre les modes. Notre exemple, qui portait sur le dilemme entre la construction d'une autoroute ou la modernisation d'une voie ferrée, montre que la comparaison n'a jamais été vraiment réalisée. La gestion par l'Etat des types de mobilité n'est ni débattue ni assumée. Les assemblées pourraient d'ailleurs s'emparer d'un tel sujet.

Mme Anne-Marie Ghémard. – Au niveau des transports, on a l'impression que les enjeux ne sont pas pris en compte. Au-delà des grandes déclarations comme le Grenelle de l'environnement ou la COP21, rien ne change, à l'exception de la voiture électrique qui n'a guère tenu ses promesses. On laisse la SNCF avec sa dette et aucune priorité n'est accordée aux modes non émissifs.

M. Bruno Gazeau. – De telles questions peuvent être évoquées par le Conseil national de la transition écologique (CNTE), mais la FNAUT n'y participe pas. L'approche de cet organisme est peut-être trop environnementale et manque de globalité. De ce point de vue, le lien entre le secrétariat d'Etat aux transports et son ministère de tutelle a du mal à concilier les deux approches.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Conciliez-vous votre approche avec celle des autres grandes associations de protection de l'environnement, afin de pallier au manque de coordination que vous constatez entre les ministères ?

M. Bruno Gazeau. – Avec certaines oui, mais globalement trop peu. Nous sommes des bénévoles et nous ne disposons pas du temps suffisant pour une telle démarche. Nous avons certes des relations avec le Réseau action climat France (RAC) et France Nature Environnement (FNE) aux niveaux à la fois national et local puisque les concertations sont conduites sur les projets locaux. Quant à l'échange d'expressions sur les politiques publiques, on le fait, mais chacun garde un peu son pré carré.

Mme Anne-Marie Ghémard. – Nous sommes la seule association vraiment spécialisée dans les transports.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Justement. En tant qu'association spécialisée dans les transports avec un corpus d'analyses portant notamment sur l'intérêt des usagers et la compétition entre les modes de transport, intégrez-vous la question de la biodiversité dans votre évaluation des grands projets d'infrastructures ? Nous nous interrogeons ainsi sur les questions de transparence, de fragmentation des milieux et de la capacité de réaliser des compensations notamment sur des zones humides. Intégrez-vous de telles notions dans votre culture et conduisez-vous une approche systémique ?

Mme Anne-Marie Ghémard. – Je pense qu'une grande partie de nos associations sont sensibles à la biodiversité et à la préservation des milieux naturels. Notre spécialité reste les transports, mais nous ne nous limitons pas à ce secteur. Nous promovons l'écomobilité en associant tous les modes et en prenant en compte toutes leurs conséquences sur l'urbanisation et l'environnement.

M. Bruno Gazeau. – Nous réfléchissons davantage en termes de mobilité que de transport. Notre position sur les grands projets diffère de celle des grandes organisations non gouvernementales (ONG) sur les grands projets. Notre approche conjugue des préoccupations écologiques avec l'utilité des transports. Nous sommes favorables au tunnel Lyon-Turin, en raison du transport des camions que ce projet induit, à la ligne TGV Sud-Ouest, mais défavorables à l'aéroport Notre-Dame-des-Landes ainsi qu'à la ligne TGV Poitiers-Limoges. Nous n'avons donc pas de position dogmatique sur les grands projets et les examinons au cas par cas. C'est là l'une de nos divergences avec FNE qui tend à leur être systématiquement hostile.

Mme Anne-Marie Ghémard. – Depuis quarante ans, la FNAUT a su capitaliser des expertises scientifiques, techniques et juridiques, et porter un regard sur les conséquences environnementales des infrastructures de transport. Les autres associations ne disposent pas d'une expertise comparable.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pensez-vous, à l'aune de cette expertise sur la séquence de la construction des projets ainsi que sur l'utilité publique, qu'il faille réformer profondément les modalités du débat public sur les grands dossiers et y faire prévaloir tropisme sur la biodiversité, qui est au centre de notre commission d'enquête ?

Mme Anne-Marie Ghémard. – Oui

M. Bruno Gazeau. – Les études d'impact préalable devraient être développées. Les gares ex-urbanisées, qui sont au cœur de nos préoccupations, ne font pas l'objet d'études d'impact préalable, malgré les dégâts considérables que leur implantation entraîne inutilement.

Mme Anne-Marie Ghémard. – C'est l'un des points positifs de la LGV Tours-Bordeaux que de ne pas avoir de gares externalisées puisque les trains passent par raccordement dans les villes. Alors que la question se pose encore en Rhône-Alpes où j'habite : faut-il en effet une gare implantée dans la commune d'Allan, dans les champs de maïs, et située à dix kilomètres de Montélimar ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous des propositions sur l'amélioration des débats publics, des arbitrages et la meilleure intégration de la séquence ERC ? Vous pouvez également compléter ces propositions par écrit.

M. Bruno Gazeau. – La fiscalité plus écologique permet de prendre en compte les externalités, qu'elles soient liées aux pollutions, à l'accidentalité ou encore à la biodiversité, qui doivent être corrigées pour que les choses changent. On le constate en milieu urbain où l'évolution de la législation sur le stationnement va permettre d'obtenir une vision plus globale et intelligente de la mobilité, en faisant payer à son vrai prix la gestion du stock de véhicules dans les villes qui pose un problème majeur de pollution.

M. Jean-François Longeot, président. – Madame, Monsieur, je vous remercie des informations que vous nous avez données.

Mardi 7 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

**Audition de MM. Philippe Frin et Michel Mayol, membres du collectif
"Naturalistes en lutte" (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

**Audition de MM. Dominique Boschet, Guillaume Dalmard et André Tameza,
membres de l'association "Des ailes pour l'ouest" (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition commune de M. Alain Bernier, président de la fédération départementale de Loire-Atlantique des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA 44), M. Christophe Sablé, secrétaire général de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, M. Dominique Deniaud, président de la section locale de Loire-Atlantique de la Confédération paysanne, M. Cyril Bouligand et M. Daniel Durand, membres du collectif « Copain 44 »(sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Fabien Raynaud, président de la 6^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

La réunion est ouverte à 18 heures.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous finissons nos auditions de cet après-midi par l'audition de M. Fabien Raynaud, président de la 6^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État.

En effet, notre commission d'enquête travaille sur l'application, la mise en œuvre, mais aussi le suivi et le contrôle des mesures compensatoires découlant des grands projets d'infrastructures et sur les difficultés aujourd'hui rencontrées pour la bonne mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser.

Nous avons pris pour cela quatre exemples : l'autoroute A65, le projet de LGV Tours Bordeaux, le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes ainsi que la réserve d'actifs naturels de La Crau.

Nous avons conscience que ce sujet constitue un champ nouveau pour le juge administratif, qui a à connaître de plus en plus de contentieux en droit de l'environnement sur ces sujets.

Nous avons également conscience que le juge administratif n'est pas à proprement parler un « acteur » des politiques de biodiversité mais il nous a semblé important d'avoir votre éclairage sur l'état de la jurisprudence administrative en la matière.

C'est pour cela que nous entendons ce soir un représentant du Conseil d'État.

Je vous informe que la commission d'enquête a souhaité que notre réunion soit ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo, et sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Fabien Raynaud prête serment.

Monsieur, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez éventuellement avoir avec les différents projets concernés par notre commission d'enquête ?

M. Fabien Raynaud, président de la 6^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État. – Je n'ai aucun lien d'intérêt avec ces projets.

M. Jean-François Longeot, président. – Vous avez la parole.

M. Fabien Raynaud. – Je tenais tout d'abord à vous remercier de m'avoir invité à témoigner devant votre commission d'enquête. À titre liminaire, et comme le vice-président du Conseil d'État vous l'a indiqué par courrier, je ne m'exprime pas aujourd'hui comme un acteur de l'environnement ni comme un agent responsable d'une politique publique, mais comme juge administratif chargé d'appliquer les textes en vigueur dans ce domaine. Je ne peux donc apporter mon éclairage qu'au regard de la jurisprudence que nous élaborons au Conseil d'État en général, en particulier à la 6^e chambre que je préside depuis seulement novembre 2016 et qui est chargée du contentieux sur l'environnement et d'une partie du contentieux en matière d'urbanisme.

Les mesures de compensation des atteintes à l'environnement, notamment à la biodiversité, sont entrées dans notre droit positif avec la loi du 10 juillet 1976 et les textes pris pour son application, comme le décret du 12 octobre 1977, dont l'article 2 prévoyait que l'étude d'impact d'un projet susceptible d'avoir un effet sur l'environnement devait notamment comprendre les mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement. Il s'agissait alors d'une innovation importante de notre droit, en reconnaissant que des projets d'urbanisme pouvaient avoir des effets significatifs sur l'environnement et en inscrivant l'obligation de prévoir un regard spécifique sur ce triptyque éviter-réduire-compenser (ERC) dans les études d'impact.

Dans un premier temps, le juge administratif a veillé au respect de ces obligations sous un angle procédural. Il s'agissait de vérifier que l'étude d'impact comprenait bien des mesures pour éviter, réduire et compenser, telles qu'exigées par les textes en vigueur. La jurisprudence se structure dans les années 1980 et 1990, avec un premier arrêt de section en 1983. Ces décisions rappellent l'obligation procédurale d'intégrer la séquence ERC dans les études d'impact. Dans les années 1990, une série de décisions optent pour une approche plus qualitative, en appréciant le caractère suffisant de ce volet dans les études d'impact.

Depuis les années 2000, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact eu égard à ce triptyque continue régulièrement à être soulevé mais il est plus rare qu'auparavant qu'il conduise à une annulation, pour plusieurs raisons : les études d'impact sont désormais beaucoup plus fournies sur ce triptyque ERC, les critiques se diversifient sur les études d'impact et ne portent plus uniquement sur cette séquence, et le Conseil d'État a relevé son niveau d'exigence en considérant que les inexactitudes, les insuffisances ou les omissions dans une étude d'impact ne peuvent constituer un vice de procédure de la décision prise sur la

base de cette étude d'impact que si elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative, depuis sa décision *Société Ocréal* du 14 octobre 2011. Cette évolution permet d'éviter des annulations mécaniques, en les limitant aux cas dans lesquels les insuffisances en question ont eu un impact avéré sur la décision. Ce moyen reste souvent soulevé. Un exemple récent : la décision *Association de sauvegarde du Trégor* du 5 décembre 2016 dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre un décret autorisant l'exploitation de sables calcaires.

Dans un second temps, le juge administratif a intégré le triptyque ERC dans son contrôle de fond. Cela fait notamment suite à un renforcement des textes, notamment la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les évolutions législatives et réglementaires ayant suivi l'adoption de la Charte de l'environnement et le Grenelle de l'environnement. Le cadre européen a par ailleurs été renforcé pendant cette même période. Le principe d'action préventive et de correction est désormais prévu à la base de notre droit de l'environnement, à l'article L.110-1 du code de l'environnement. C'est également le cas pour le code rural et de la pêche maritime, à l'article L. 200-1.

Dès 1998, le Conseil d'État a ainsi jugé que l'administration avait pu légalement refuser d'autoriser l'exploitation d'une carrière, au motif que « *les mesures proposées par la société pétitionnaire pour prévenir, supprimer, réduire ou compenser les atteintes que l'exploitation de la carrière pouvait porter à la salubrité publique et à l'environnement n'étaient pas suffisantes pour réduire les inconvénients à un niveau raisonnable.* »

En 2006, le Conseil d'État a jugé que le principe de prévention des atteintes à l'environnement, qui peut être proche dans son contenu du triptyque ERC, était invocable dans le cours d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte réglementaire, en l'occurrence un décret du 10 janvier 2003 autorisant l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) à modifier le centre de stockage de déchets radioactifs dans la Manche. Mais il a précisé à cette occasion que le juge administratif n'exerçait dans ce domaine qu'un contrôle restreint, fondé sur l'erreur manifeste d'appréciation.

Le juge administratif a appliqué ce cadre à plusieurs reprises, notamment dans une décision *Amis de la Terre* du 26 mars 2008 sur un arrêté inter-préfectoral portant approbation du plan de protection de l'atmosphère de l'Ile-de-France, une décision *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne* du 23 février 2009 à propos de la réintroduction des ours, ou encore une décision de l'assemblée du contentieux du 12 juillet 2013 contre le décret du 22 septembre 2010 relatif à la pêche à l'anguille.

Le contrôle de fond des mesures destinées à éviter, réduire et compenser s'est surtout exercé dans le cadre des recours contre les déclarations d'utilité publique (DUP), et ce dès les années 1980, avec notamment une décision *Commune de Thiais* du 13 janvier 1984 sur l'autoroute A86. Je citerai également une décision *Fédération SEPANSO* du 21 mai 2008 contre le décret du 18 décembre 2006 portant déclaration d'utilité publique sur l'A65, dans laquelle le Conseil d'État s'est fondé sur les mesures envisagées pour compenser les atteintes à l'environnement afin de rejeter le recours pour excès de pouvoir. Sur cette même affaire, le commissaire du Gouvernement concluait quant à lui à l'annulation du décret, considérant que l'étude d'impact était insuffisante et que le contenu des mesures proposées était lui-même insuffisant.

Un autre exemple célèbre : la décision *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection des sites du Verdon* du 10 juillet 2006 dans laquelle le Conseil d'Etat a annulé un arrêté de décembre 2005 des ministres chargés des transports et de l'industrie portant déclaration d'utilité publique pour des lignes à haute tension dans les gorges du Verdon, considérant que les atteintes à l'environnement étaient trop importantes. La compensation n'était pas directement mentionnée mais le sujet était sous-jacent.

Enfin, sur la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur des recours, *a fortiori* car nous intervenons surtout en cassation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Concernant la loi biodiversité, nous nous interrogeons sur l'obligation de résultats, et sur la façon dont le juge administratif va la mesurer et la juger. Lorsque le juge administratif sera saisi, restera-t-il plutôt dans une logique de moyens, en exigeant des mesures complémentaires ? Ira-t-il jusqu'à la suspension des projets ?

M. Fabien Raynaud. – En tant que président de chambre, je ne peux pas prendre parti sur des questions sur lesquelles nous devons nous prononcer plus tard. Ces exigences vont poser des questions nouvelles au juge administratif, c'est certain. Nous sommes habitués au recours pour excès de pouvoir, donc à un contrôle pour lequel le juge se place à la date à laquelle la décision a été prise.

L'obligation de contrôle dans le temps va poser des questions nouvelles, qu'il faudra bien résoudre. Je ne sais pas dire à ce jour comment le juge assurera l'effectivité de la loi, mais il le fera. Le juge administratif utilise au maximum la palette d'outils mis à disposition par le législateur, notamment avec le mécanisme des référés et des injonctions. Le juge administratif n'hésite plus à faire une forme d'hybridation entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux.

La 6^e chambre du Conseil d'Etat a, parmi ses compétences, le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour lequel le juge administratif est depuis longtemps un juge du plein contentieux, qui doit apprécier au fil de l'eau le durcissement de la législation, au moment où il statue, notamment pour les installations autorisées par le passé sous un régime moins sévère. Tout en considérant, encore très récemment, que lorsque le juge examine l'autorisation au regard de l'environnement, il se place à la date à laquelle il statue et tient compte du durcissement, mais pour la décision d'urbanisme, il se place à la date d'autorisation, pour tenir compte des droits acquis du titulaire de l'autorisation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les juges administratifs sont-ils suffisamment formés pour trancher ces questions environnementales ?

M. Fabien Raynaud. – Je serai prudent sur un jugement global de la juridiction administrative, mais c'est un sujet que nous pratiquons depuis longtemps, même si la législation a fait monter le niveau d'exigence.

Le juge administratif dispose de nouveaux moyens d'enquête comme le recours à l'expertise ou l'*amicus curiae*, plus ponctuel mais qui permet de verser au dossier l'appréciation d'un organisme extérieur, comme cela a récemment été fait pour l'affaire Lambert en faisant appel à l'Ordre des médecins, à l'Académie de médecine, à l'auteur de la

loi qu'il fallait appliquer, Monsieur Leonetti. Le mécanisme des enquêtes à la barre tend aussi à se développer, en permettant de convoquer les parties et de les entendre lors d'auditions publiques afin de poser des questions très précises. Cela permet de compléter très utilement la procédure écrite, habituellement au cœur de l'activité du juge administratif. Cela peut être une solution pour renforcer notre capacité à maîtriser les enjeux environnementaux, dans des affaires particulièrement importantes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le juge administratif a-t-il tendance à se positionner différemment selon la taille des projets, en particulier sur des grands projets pour lesquels d'autres intérêts publics peuvent primer ?

M. Fabien Raynaud. – Je ne crois pas. Les grands projets sont généralement ceux qui font aussi l'objet de l'effort le plus important en termes de qualité environnementale. Je ne dirai pas que le juge administratif fait preuve de plus de retenues sur les grands projets. Il arrive que la jurisprudence progresse en posant un principe sans l'appliquer au cas d'espèce ; cela était fréquent au XIX^e siècle et cela peut encore arriver.

Le juge administratif est par ailleurs de plus en plus attentif à la sécurité juridique dans ses décisions et notamment aux évolutions de sa jurisprudence. Je pense à la possibilité de limiter la portée dans le temps d'une nouvelle jurisprudence, ou de préciser les effets dans le temps d'une décision d'annulation.

La difficulté des affaires que vous mentionnez, c'est qu'il s'agit de contentieux triangulaires, voire davantage. De nos jours, ces contentieux environnementaux sont sans doute les contentieux administratifs qui concernent le plus de personnes. Le juge doit en tenir compte lorsqu'il statue.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il y a beaucoup d'avis consultatifs dans la chaîne de décision, comme celui du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) ou de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Si l'on se dispense d'une telle consultation, cela crée un vice de forme. Si l'on passe outre un avis consultatif défavorable, la procédure continue mais est-ce que le juge administratif en tient compte dans son appréciation ?

M. Fabien Raynaud. – En termes de procédure, dès lors que les avis consultatifs ont été rendus, il n'y a pas de difficulté. Les procédures d'avis conforme restent rares. Sur le fond, un avis négatif est bien sûr un élément du dossier, notamment quand il est très développé. Il n'aura pas d'effet mécanique sur la décision du juge mais il aura un réel poids. Je reste prudent car je ne suis président que depuis peu, mais la qualité des avis progresse vraiment, notamment les analyses des DREAL.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En termes de calendrier, certains avis environnementaux interviennent en aval de l'enquête publique, et peuvent engendrer des contentieux en tiroirs. Considérez-vous comme d'autres personnes entendues qu'il y a un empilement et un séquençage compliqué ? Ne gagnerait-on pas à restructurer les procédures environnementales plus en amont ?

M. Fabien Raynaud. – Je me garderai bien de donner un avis sur les choix du législateur, mais en tant que juge administratif, nous nous interrogeons sur la meilleure manière d'assurer l'effectivité des textes, en évitant des annulations qui arriveraient très tard par rapport à des insuffisances intervenues très tôt dans la procédure. Nous essayons de

rechercher des équilibres pour éviter de telles décisions incompréhensibles et un peu exaspérantes. Tout ce que le législateur décidera de faire en ce sens facilitera notre tâche, afin d'éviter des situations peu satisfaisantes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur la LGV Tours-Bordeaux, il y a eu une condamnation d'une entreprise pour non-respect de certaines mesures de prudence lors des travaux. On peut avoir le sentiment que l'entreprise y a gagné, en privilégiant l'amende. Même si s'agit d'une décision pénale, le montant des amendes encourues ne vous semble-t-il pas désincitatif pour les maîtres d'ouvrage ?

M. Fabien Raynaud. – Vous comprendrez bien qu'il ne me revient pas d'apprécier une décision prise par une juridiction de l'autre ordre.

M. Jérôme Bignon. – Même si vous refusez, à juste titre, de nous donner des conseils, cela nous éclaire sur notre activité de législateur. Lorsque j'étais député, j'avais co-écrit avec François Sauvadet un rapport intitulé « *L'insoutenable application de la loi* ».

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Si vous avez des suggestions d'analyses ou de réflexions produites sur ces sujets, nous sommes très preneurs.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci à vous.

La réunion est close à 18h45.

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de M. Renaud Lagrave, vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine, chargé des infrastructures, des transports et des mobilités (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Henri-Michel Comet, préfet de région, et M. Philippe Viroulaud, directeur général adjoint de la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Henri Frémont, président, M. David Froger, chef du pôle environnement et M. Julien Martinez, chargé de projet environnement de la chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Jeudi 9 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de membres du Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière (CNEFAF) : M. François Paliard, vice-président, M. Alban le Cour Grandmaison, spécialiste des systèmes géographiques, M. Gilles Barreau, expert forestier, M. Thierry Routier, expert foncier et agricole, et M. Philippe Gourmain, président d'Experts forestiers de France (EFF) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Benoît Fauchoux, vice-président délégué à la transition énergétique et à l'environnement, au conseil régional Centre-Val de Loire (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de M. Rouchdy Kbaier et Mme Claude Brévan, membres de la Commission du dialogue, M. Ghislain de Marsily, président du collège des experts scientifiques relatifs à l'évaluation de la méthode de compensation des incidences sur les zones humides, Mme Véronique de Crespin de Billy et, sous toutes réserves, M. Julien Tournebize, rapporteurs du collège des experts scientifiques (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES,
LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES
EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN**

Mardi 17 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Requier, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

**Audition de S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne
en France**

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête a exprimé le souhait d'entendre les ambassadeurs de plusieurs États membres de l'Union européenne confrontés aux conséquences de la crise migratoire. Nous avons déjà auditionné les ambassadeurs de Hongrie et d'Espagne en France. Aujourd'hui, nous avons la chance et l'honneur d'accueillir M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne depuis 2015 et qui a auparavant occupé des fonctions éminentes à la Chancellerie fédérale.

Quelle est la position de l'Allemagne sur le fonctionnement de l'espace Schengen ? Nous le savons, l'Allemagne a été particulièrement concernée par la crise migratoire. Plusieurs milliers de migrants y sont arrivés chaque jour pendant plusieurs mois et votre pays a fait l'objet de demandes d'asile sans précédent. L'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie a tari les flux migratoires depuis la Grèce, mais des inquiétudes demeurent sur les côtes italiennes *via* la Libye.

Par ailleurs, la position de l'Allemagne a évolué. Alors que la Chancelière a d'abord manifesté une grande ouverture à l'égard des migrants accueillis dans son pays, au contraire de bien d'autres États européens, elle semble avoir amendé son discours. Il est vrai que la gestion de la crise migratoire a suscité d'intenses débats au sein de la société allemande. En outre, des interrogations y sont apparues sur le degré de sécurité des frontières extérieures de l'espace Schengen – je pense bien sûr à l'odieuse attentat perpétré sur un marché de Noël à Berlin, le 19 décembre dernier, et à la cavale transfrontières de son auteur présumé.

Plus généralement, pourriez-vous nous exposer la position de votre pays dans les négociations au Conseil sur les mesures préconisées, et pour certaines d'entre elles déjà entrées en application, pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen ? Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix à quinze minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

J'insiste auprès de mes collègues : nous devons impérativement avoir terminé cette audition à 14 heures 30, heure à laquelle la séance publique entamera l'examen du projet de loi relatif à l'outre-mer. Vous avez la parole, Monsieur l'Ambassadeur.

M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France. –

Monsieur le Président, je vous remercie de votre invitation. En introduction, je souhaiterais revenir sur trois questions générales avant d'aborder les points de détail. Premièrement, il est important de noter que, pour nous, Schengen est un système qui comporte plusieurs éléments. Le débat public en Allemagne décrit souvent Schengen comme étant simplement un espace sans contrôles des personnes aux frontières intérieures. Mais Schengen comporte en fait beaucoup plus d'éléments, comme l'harmonisation et le renforcement de la protection des frontières extérieures, la coopération policière transfrontière, la coopération et l'entraide judiciaire, le système d'information Schengen qui permet des recherches automatisées, les bases d'une politique commune en matière de visas et d'asile et, depuis peu, une harmonisation de la législation sur l'acquisition, et la possession d'armes. Il s'agit donc d'un ensemble de législations, faites pour protéger les citoyens et qui, si elles sont bien appliquées, rendent les contrôles aux frontières intérieures inutiles. Mais il faut mettre en œuvre l'ensemble de ces éléments.

Deuxièmement, on constate un recul net du nombre de personnes arrivées en Allemagne en 2016 par rapport à 2015 : après neutralisation des double-comptes, nous avons enregistré 890 000 réfugiés entrés en Allemagne et 476 000 demandes d'asile en 2015. En 2016, le nombre d'entrées enregistré en Allemagne n'est plus que de 280 000 personnes. En revanche, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté pour s'élever à 745 000 car un certain nombre de personnes arrivées à l'automne 2015 n'ont déposé leur demande que l'année suivante. Nous n'avons pas encore résorbé l'ensemble des demandes d'asile dues à l'afflux observé en 2015.

Pourquoi constate-t-on ce net recul d'arrivées de réfugiés ? Cela s'explique à la fois par les mesures prises aux niveaux national, européen et international. Nous avons réintroduit des contrôles aux frontières intérieures, essentiellement à la frontière avec l'Autriche. Ceci a conduit à une quasi fermeture de la route des Balkans, même si au cours de l'année 2016 un certain nombre de demandeurs sont arrivés en Allemagne par cette route. D'ailleurs, la plus grande part de ces personnes sont arrivées en passant par la Hongrie malgré la mise en place d'une clôture prétendument « étanche ». Vous avez mentionné l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. Des législations nationales ont également été adoptées en Allemagne : elles ont entraîné des modifications du droit d'asile dans son application – et non dans son principe – et ont contribué à la réduction du nombre d'arrivées. Tout d'abord, nous avons déclaré certains États tiers comme pays d'origine sûrs : l'Albanie, le Kosovo et la Macédoine. Le nombre de personnes venues de ces pays a beaucoup chuté. La possibilité de traiter ces demandes et de renvoyer les personnes concernées beaucoup plus rapidement a dissuadé les départs. Nous avons aussi accéléré la procédure de demande d'asile et essayé de lever un certain nombre d'obstacles à la reconduction des demandeurs déboutés. De plus, nous avons suspendu la réunification familiale pour les réfugiés qui se sont vus accorder une protection subsidiaire mais pas le droit d'asile ; ceci concerne les personnes que l'on ne peut renvoyer dans leur pays car la situation ne l'autorise pas. Enfin, nous avons réduit les aides dont bénéficient les demandeurs d'asile durant la période de traitement de leur dossier. Auparavant, ces aides étaient principalement versées en numéraire et aujourd'hui une partie est accordée en nature (logement, nourriture, vêtements), ce qui rend la situation moins attractive pour les demandeurs qui savent par avance qu'ils seront déboutés. Toutes ces mesures, prises au niveau national, ont joué un rôle important.

Pour nous, le vrai problème ne vient pas de la convention de Schengen, mais de sa mise en œuvre défaillante par différents États membres, en particulier en matière de

protection des frontières extérieures. Je pense qu'il est important de souligner où se situe la responsabilité afin d'identifier ce qui doit être fait.

Troisièmement, l'année passée, sous l'impulsion des ministres de l'Intérieur français et allemand, un progrès important a été réalisé avec de nouvelles décisions et propositions pour améliorer l'ensemble du système Schengen. Il y a une proposition de réforme du régime d'asile européen commun, actuellement en cours d'examen au Conseil de l'Union européenne, une proposition de révision du règlement de Dublin, une refonte d'Eurodac... Nous sommes également en train de créer un système d'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants des pays tiers et un système d'autorisation et d'information pour les voyageurs exemptés de visa (ETIAS). Compte tenu de l'expérience positive de ce type de procédure d'enregistrement dans d'autres pays, c'est une proposition que nous approuvons. Nous avons vu, en octobre 2016, l'entrée en vigueur du règlement créant l'agence européenne de garde-frontières, « Frontex *bis* » en quelque sorte. Nous avons enfin vu aboutir la directive sur l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR). Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a également été renforcé. Sur un grand nombre de sujets, nous avons donc observé en un an des progrès plus importants que ceux réalisés au cours des dix années précédentes. Cela ne signifie pas que nous soyons au bout des réformes car un certain nombre de dossiers sont encore sur la table. Mais nous nous félicitons de cette accélération et des premiers résultats obtenus. Je vous propose maintenant de répondre à vos questions et de vous remettre par écrit les éléments de réponse chiffrés.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie de privilégier l'interactivité. Je vais donc donner la parole au rapporteur, François-Noël Buffet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il y a quelques temps, l'Allemagne a demandé à ce que les accords de Dublin s'appliquent de nouveau entièrement à compter du 15 mars prochain, alors qu'ils avaient été suspendus dans certains pays sous l'effet de la crise migratoire. Pourriez-vous nous donner des informations sur ce point ? Comment l'Europe va-t-elle devoir aider la Grèce et l'Italie pour traiter les personnes déboutées du droit d'asile qui doivent être reconduites dans leurs pays d'origine ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – L'Allemagne applique le règlement de Dublin avec les autres pays à une seule exception : la Grèce, où nous avons suspendu l'application de Dublin depuis la décision de la Cour de justice européenne de 2011. Vous trouverez les chiffres concernant les demandes adressées par l'Allemagne à d'autres pays et celles qui lui ont été transmises, le taux d'acceptation et les suites données dans les réponses écrites. Il est important que les règles de Dublin fonctionnent et soient appliquées.

Le ministre de l'Intérieur allemand a annoncé que Dublin serait à nouveau appliqué avec la Grèce à partir du 15 mars 2017. Ceci ne remet pas en cause la mise en œuvre des 160 000 transferts de personnes réparties entre États membres il y a un an et demi. Et d'ailleurs, si l'on regarde les chiffres, la France et l'Allemagne sont les deux États qui font le plus en la matière. Lorsque des personnes doivent être reconduites dans leur pays d'origine, nous le faisons directement. Par exemple, nous n'avons pas repoussé vers l'Autriche les Albanais ou les Kosovars, mais nous les avons transférés par avion ou autre moyen de transport directement vers leur pays. Ce que nous faisons avec méthode depuis un certain temps est de repousser les personnes se présentant à la frontière allemande qui ne demandent pas asile et ne sont pas en possession des documents justifiant leur entrée sur le territoire allemand. Cela concerne un nombre considérable de personnes s'étant présentées à la frontière avec l'Autriche au cours de l'année 2016.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’objet de la commission d’enquête du Sénat est d’évaluer le fonctionnement de l’espace Schengen et de déterminer quels ont été, face à la crise migratoire mais pas seulement, ses points forts et ses points de faiblesse. À partir des auditions que nous avons réalisées jusqu’à maintenant, il semble que l’échange d’information entre les pays membres de cet espace n’est pas aussi large que l’on pourrait le souhaiter et qu’il existe des difficultés de communication et de partage des données. Avez-vous pu constater ceci en Allemagne ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Premièrement, nous avons publiquement déploré que dans certains pays, essentiellement la Grèce et l’Italie, l’enregistrement des personnes arrivées sur leurs côtes n’a pas été effectué pendant des années ou du moins a été fait dans de très faibles proportions. Par conséquent, nous avons sur le territoire européen des personnes dont il n’existe aucune trace dans les systèmes d’information. La situation s’est beaucoup améliorée, mais ce n’est pas encore complètement satisfaisant. Une fois que ces données sont enregistrées, nous avons au niveau européen le même phénomène que celui observé au niveau national : l’existence de silos d’information indépendants. Il faut recouper les informations pour que les services de renseignement puissent extraire les informations pertinentes à temps. Nous pensons qu’il y a une marge de progrès importante dans l’utilisation des systèmes SIS, Eurodac, PNR, etc., afin de recouper les informations suffisamment tôt pour réagir. Par exemple, si quelqu’un est dans le système SIS, on ne sait pas nécessairement s’il a commis un crime dans un autre pays. Or c’est important de le savoir et non d’avoir seulement des empreintes digitales. Souvent, nous avons l’information, mais elle n’est pas mobilisable suffisamment tôt par les différents services compétents. C’est ce que nous avons malheureusement constaté en Allemagne lors de l’attentat du 19 décembre 2016.

M. Jean-Yves Leconte. – Jusqu’à présent, les travaux ont porté essentiellement sur la meilleure surveillance des frontières et la capacité de renvoyer les personnes en Italie et en Grèce, sans voir de résultat concernant la répartition solidaire entre États membres des réfugiés. Ne croyez-vous pas que, à partir d’un certain moment, l’Italie et la Grèce ne pourront plus supporter cette situation ? S’agissant du règlement de Dublin, vous indiquez l’intention de l’Allemagne de l’appliquer avec la Grèce, mais l’avez-vous vraiment mis en œuvre avec la Hongrie ? Beaucoup des personnes ayant demandé l’asile en Allemagne avaient auparavant déposé une demande en Hongrie. Compte tenu de la situation politique interne en Turquie, l’accord entre l’Union européenne et la Turquie est-il encore robuste ?

Enfin, nous avons eu cet automne en France un débat sur le fichier des titres électroniques sécurisés (TES) et sur la mise en place d’un fichier des cartes nationales d’identité qui s’intégrerait au fichier des passeports, avec une base biométrique. En Allemagne, vous n’avez pas de base d’information de ce type. Cela n’est-il pas une difficulté lorsque l’on souhaite renforcer la capacité d’identification des personnes vivant dans l’espace Schengen ? L’Allemagne, la France et l’ensemble des pays de l’espace Schengen ne devraient-ils pas s’échanger les certificats de sécurité permettant, par exemple, à une borne située à Roissy de lire les identités biométriques figurant sur un passeport allemand ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Concernant la Grèce et l’Italie, nous sommes tout à fait conscients qu’il faut faire évoluer le système et trouver une réponse à l’ensemble des questions. La décision prise en 2015 de répartir les personnes arrivées dans ces deux pays en fait partie. Nous avons également compris que sans ce type de décision, il est difficile d’imposer à la Grèce et à l’Italie de respecter leurs obligations, mais il s’agit quand même de leurs obligations. Ils ne peuvent pas s’en décharger.

Nous avons actuellement un débat au Conseil autour de la question d'une « solidarité flexible ». Je ne suis pas encore très au clair de ce que cela signifie. Mais pour l'Allemagne, une solidarité en matière d'accueil doit être réelle et ne doit pas pouvoir se « racheter » par d'autres moyens, même si les quotas ne sont pas nécessairement fixes. Il s'agit d'une des questions sur lesquelles le débat à Bruxelles achoppe. Il n'y a pas de solution à cette question mais il s'agit pour nous d'un élément important du dispositif. D'autant plus qu'il faut aussi essayer de rapprocher au maximum les règles de traitement des demandeurs d'asile pour éviter l'*asylum shopping*. Aussi bien la refonte du règlement de Dublin que la réforme du système d'asile font partie des sujets à régler.

Concernant la Hongrie, vous avez raison : dans une petite mesure, nous avons pris la décision, au niveau national, conformément à l'article 17 alinéa 1 du règlement de Dublin, de ne pas renvoyer les Syriens en mesure de prouver leur entrée en Allemagne entre le 4 septembre et le 21 octobre 2015. Mais il s'agit d'une décision concernant une période très courte et des personnes d'une certaine nationalité, provenant d'un État spécifique ; cela ne concerne ni l'ensemble des Syriens, ni l'ensemble des personnes venant de Hongrie. Que faire des personnes venues *via* la Grèce, en Hongrie, sans y avoir été enregistrées ? Vous pouvez avoir là un long débat philosophique... Si nous voulons de la clarté, il faut que tous les ressortissants d'États tiers soient enregistrés aux frontières extérieures. Sinon on aboutit à une situation de confusion.

Je m'abstiendrai à ce stade de faire tout commentaire sur la politique intérieure ou extérieure de la Turquie. Je partage les inquiétudes concernant les droits de la presse et des minorités mais nous voyons, du moins à ce stade, que l'accord entre l'Union et la Turquie concernant les réfugiés est respecté par la partie turque, qui y voit un intérêt car nous versons un soutien financier aux organisations non gouvernementales turques s'occupant des camps syriens. La Turquie a vu en 2015 un déferlement de réfugiés sur son territoire, avec tout ce que cela produit comme désordres. De notre point de vue, la plus grande difficulté dans l'application de cet accord est la lenteur des procédures de renvois de la Grèce. Pour le moment, la Grèce a renvoyé en Turquie uniquement des personnes n'ayant pas demandé l'asile ou provenant de pays autres que la Syrie et l'Irak, et ce en nombre limité. Jusqu'ici, nous avons accepté en Allemagne et en Europe beaucoup plus de personnes que la Grèce n'en a renvoyées. Le système un pour un ne fonctionne pas à cause de la Grèce.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce système ne sera-t-il pas de plus en plus difficile à appliquer si la situation intérieure se dégrade en Turquie ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Ce problème ne touche aujourd'hui pas les réfugiés syriens et irakiens ; il y a un problème avec les Kurdes, les médias, le mouvement Gülen, mais nous ne pouvons pas, à ce stade, constater que la Turquie maltraiterait des réfugiés présents sur son sol ou renvoyés.

Nous avons même récemment renvoyé d'Allemagne des personnes directement en Afghanistan. Il y a eu un débat important en Allemagne sur cette question. Le ministre de l'Intérieur a répondu positivement car, premièrement, il y a encore des soldats allemands présents en Afghanistan pour essayer de stabiliser le pays – il est donc difficile de dire que l'on peut y envoyer nos troupes, mais pas un Afghan. Deuxièmement, nous avons aussi renvoyé en Afghanistan des personnes condamnées en Allemagne pour des méfaits.

Concernant l'identification des réfugiés, il y a eu d'énormes progrès en Allemagne l'année dernière grâce à l'introduction d'une carte personnelle pour chaque

réfugié, ouvrant l'accès aux différentes aides et valable dans tous les Länder. Tous les services des régions et de l'État fédéral ont ainsi accès à l'identité des demandeurs d'asile arrivés chez nous.

La question des données biométriques de tous les ressortissants nationaux n'est pour l'instant pas soulevée en Allemagne. Je pense que cela suscitera un énorme débat concernant la protection des données personnelles ; mon sentiment est que la constitution d'un tel fichier ne pourrait aboutir, à ce stade, en Allemagne.

M. André Gattolin. – Je vous félicite, monsieur l'Ambassadeur, pour la qualité de vos réponses. J'ai quelques questions concernant les conséquences internes du flux de migrants arrivés en Allemagne. L'Allemagne a une forte communauté turque, mais aussi une communauté kurde. Aujourd'hui, comme cela se passe-t-il avec l'arrivée de nouveaux migrants ? Les relations entre les différents groupes sont-elles bonnes ? Par ailleurs, au regard de la forte attractivité de l'Allemagne, avez-vous connaissance de cas de personnes ayant obtenu l'asile dans d'autres pays européens, par exemple en Suède, et qui demanderaient ensuite à rejoindre l'Allemagne ? Enfin, a-t-on une idée de la proportion de réfugiés régularisés et ayant trouvé un emploi en Allemagne et des effets sur le dynamisme économique de votre pays ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – La France et l'Allemagne vivent des situations assez différentes. Contrairement à la France, l'Allemagne n'a pas connu une pression migratoire constante, provenant en particulier de l'Afrique subsaharienne. En revanche, l'Allemagne a connu un pic très fort de demandeurs d'asile réfugiés de guerre en un temps très restreint. Cela entraîne des situations et des débats différents dans chaque pays. On a tendance à oublier qu'au milieu des années 1990, l'Allemagne a accueilli en deux ans 1 million de réfugiés de la Bosnie. Déjà, à cette époque, l'Allemagne se posait la question de l'intégration. C'est là le cœur de votre question...

M. André Gattolin. – Et celle des éventuelles tensions intercommunautaires...

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Aujourd'hui, ce qui pose problème ou débat n'est pas l'accueil de ceux qui arrivent mais la capacité d'intégration. Je n'ai pas entendu parler de conflits entre les personnes issues de l'immigration déjà présentes en Allemagne et les nouveaux réfugiés. En revanche, chaque tension au sein de la société turque se répercute dans la communauté turque en Allemagne : il y a des écoles Gülen, des Kurdes, des kémalistes, des laïcs, des croyants... tout le spectre des sensibilités existant en Turquie est présent. Le jour du putsch raté en Turquie, des centaines de personnes se sont regroupées devant des consulats turcs en Allemagne. Nous n'avons pas su pourquoi. Le sujet est donc plutôt la répercussion des tensions turques chez nous qu'un conflit entre Turcs et Syriens en Allemagne.

Nous ne voyons pas de retours de réfugiés ayant obtenu le statut de demandeur d'asile en Suède mais un peu en Pologne. Cela dépend des conditions d'accueil et des perspectives. On observe d'ailleurs le même problème à l'intérieur de l'Allemagne. Nous essayons d'assigner les réfugiés dans certaines villes ou régions. Il existe en Allemagne un système de répartition entre les Länder en matière financière (*Königssteiner Schlüssel*) ; celui-ci est aussi utilisé pour la répartition des réfugiés. Mais si tout le monde se rend ensuite à Berlin, Munich ou Hambourg, il y a un problème. Nous avons donc introduit dans notre législation une possibilité d'assignation à résidence ou une conditionnalité des aides au respect d'un critère de résidence. Par ailleurs, il y a eu des réfugiés qui se sont rendu des pays

baltés en Allemagne. Quant à la Suède, elle applique désormais elle aussi le règlement de Dublin et essaye de procéder à des réadmissions vers l'Allemagne.

Le coût pour la société de l'accueil des réfugiés est difficile à calculer. Pour le budget fédéral, en 2016-2017, la dépense prévue est d'environ 10 milliards d'euros pour l'accueil et la gestion des réfugiés, à laquelle il faut ajouter les dépenses des communes et des Länder. Une partie des dépenses fédérales sert toutefois à « récompenser » les Länder pour leurs dépenses. Il s'agit néanmoins d'un effort important.

Cet été, l'Allemagne a adopté une loi sur l'intégration qui comporte un volet relatif au soutien des étrangers accueillis en Allemagne et un volet énonçant les exigences de la société vis-à-vis de ces personnes (cours d'intégration, respect des normes...). Il s'agit de la première loi de cette nature dans notre pays. Nous commençons à la mettre en œuvre. Il est très important de comprendre que l'intégration fonctionne dans les deux sens : il faut que la personne soit prête à s'intégrer et que la société soit prête à l'accueillir. Si l'un des deux éléments fait défaut, cela ne peut pas fonctionner.

Concernant l'emploi, on estime aujourd'hui qu'environ 10 % des personnes venues en Allemagne ont trouvé un emploi. Ce n'est pas beaucoup car ils doivent d'abord passer par une formation linguistique, puis une formation professionnelle. La perspective d'intégration dans le marché du travail des réfugiés est donc, en règle générale, de quatre à six ans. Mais nous avons fait coopérer très étroitement l'équivalent en Allemagne de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et Pôle emploi, qui ont été présidés par la même personne pendant un an.

M. Didier Marie. – Monsieur l'Ambassadeur, qu'est-ce que le Gouvernement allemand peut répondre au futur président des États-Unis lorsqu'il investit la Chancelière à propos de l'accueil massif de réfugiés, qui aurait été, selon lui, une gravissime erreur ? *A contrario*, quels sont les avantages que voit l'Allemagne dans l'accueil de ces réfugiés ?

Ma deuxième question a trait à la politique des retours : quelles sont les modalités d'accompagnement des déboutés du droit d'asile renvoyés vers leur pays d'origine ? Quelles politiques de co-développement mettez-vous en œuvre et quels sont les accords mutli- ou bilatéraux avec des pays tiers ?

Enfin, quelle est la participation de l'Allemagne au corps de garde-frontières et de garde-côtes européen et aux opérations Poséidon et Triton ?

M. Jean-Pierre Vial. – L'analyse selon laquelle la Grèce et l'Italie n'ont pas entièrement assumé leurs responsabilités est assez largement répandue, soit parce qu'elles ont été laxistes, soit parce qu'elles n'ont pas eu les moyens suffisants, soit parce que ce système les conduirait à accepter une charge croissante pour l'Europe dans son ensemble. Aujourd'hui, une solution provisoire a été trouvée avec l'accord entre l'UE et la Turquie, mais il y a de plus en plus de traversées par la Méditerranée, alimentées par des réseaux de passeurs. Certains ne craignent pas aujourd'hui de dire que les pays européens limitrophes sont, par certains aspects, devenus complices de ces passeurs. L'Europe ne devrait-elle pas adapter ses règles pour limiter ce phénomène ? Quelle est la position de l'Allemagne ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – En ce qui concerne monsieur Trump, nous sommes tout à fait calmes, en accord avec nous-mêmes et avec le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution allemande et qui tiennent compte

de l'histoire allemande. Le droit d'asile tel qu'il est inscrit dans notre Constitution est aussi une réponse à la période nazie. Il est important que l'Allemagne l'honore, y compris dans les situations difficiles. Monsieur Trump viendra peut-être un jour en Europe et verra la complexité et l'histoire de notre continent. On pourrait même lui souhaiter d'aller voir quelques cimetières de guerre, y compris américains, pour se rendre compte pourquoi la coopération européenne est si importante.

Honorer les droits fondamentaux figurant dans nos textes ne signifie pas que nous devons être naïfs et accepter toute demande d'asile sans rigueur. Toutefois, le principe du droit d'asile ne sera pas remis en cause par l'Allemagne. La difficulté est l'abus de ce droit par des personnes venant pour d'autres motifs. Pour protéger le droit d'asile et le droit des réfugiés, il faut que nos États soient capables de différencier entre ces personnes et de renvoyer ceux qui ne relèvent pas du droit d'asile. Cette question des retours est absolument cruciale. Grâce à l'ensemble des mesures nationales et à la coopération avec les pays concernés, nous avons, il me semble, réussi le pari sur les Balkans. Les pays des Balkans acceptent ainsi désormais de réintégrer des ressortissants sur la base de documents européens, ce qui supprime un obstacle important à la reconduite.

Nous sommes dans une situation différente concernant la Syrie : aujourd'hui, plus de 90 % des demandeurs d'asile ou de protection provenant de ce pays obtiennent un titre de séjour ou une protection en Allemagne. Mais nous pensons qu'un grand nombre d'entre eux souhaiteront retourner en Syrie dès qu'ils le pourront pour reconstruire leur pays. La situation est plus difficile avec le Maghreb. Nous avons des difficultés à renvoyer des personnes vers cette zone. L'Allemagne réfléchit à sa politique vis-à-vis de ces pays. Il faut être plus clair dans la mise en œuvre des accords de réadmission européens. Les partenariats migratoires que l'Union européenne est en train de mettre en place avec un certain nombre de pays africains sont très importants à cet égard. Ce que l'Allemagne a compris est qu'il y a, certes, la question des réfugiés de Syrie et d'Irak, mais que l'Europe doit aussi traiter la question de la migration subsaharienne en travaillant avec les pays d'origine et de transit. La situation en Libye est préoccupante. Après, sommes-nous des complices des passeurs ? Le nombre de morts observé en Méditerranée est déjà presque insupportable. Si l'Union européenne retirait ses bateaux de façon importante, le nombre de morts augmenterait fortement et nous aurions beaucoup de mal à le supporter humainement et politiquement. Il faut évidemment essayer de travailler avec les autorités libyennes pour créer les conditions d'un retour mais, pour le moment, ceci n'est pas possible. Ce n'est pas un problème allemand mais un problème commun.

Je ne porte pas de jugement sur la politique italienne en la matière mais nous avons constaté, par le passé, lors de contrôles aléatoires en gares de Munich que certains étrangers en situation irrégulière étaient manifestement mis dans ces trains par les autorités d'un pays voisin ami, qui ne s'étaient pas donné beaucoup de mal pour dissimuler leur opération. À partir de ce moment-là, il y a donc une responsabilité, même si nous sommes les premiers à admettre qu'il faut des mesures exceptionnelles en cas d'afflux majeur. Mais ceci doit rester l'exception pour revenir à un système de Dublin qui fonctionne.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie Monsieur l'Ambassadeur. Je rappelle qu'avant d'être Ambassadeur en France, vous avez été directeur à la Chancellerie fédérale et vous avez travaillé à la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne.

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 18 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Requier, président -

La réunion est ouverte à 15 h 10.

Audition de MM. Pierre-Antoine Molina, directeur général, Benoît Brocart, directeur de l'immigration, Raphaël Sodini, directeur de l'asile, de la direction générale des étrangers en France au ministère de l'Intérieur

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de MM. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, Benoît Brocart, directeur de l'immigration, et Raphaël Sodini, directeur de l'asile, au ministère de l'intérieur.

La direction générale des étrangers en France (DGEF) traite de l'ensemble des questions relatives aux ressortissants étrangers. Elle agit dans de nombreux domaines qui couvrent l'intégralité du parcours du migrant. Parmi ses domaines de compétences qui intéressent notre commission d'enquête, je peux plus particulièrement citer la réglementation en matière de visas, les règles générales en matière d'entrée et de séjour en France des ressortissants étrangers, la lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude documentaire ou encore l'asile.

La DGEF est constituée de plusieurs directions, dont celle de l'immigration et de l'asile, dont les directeurs respectifs accompagnent M. Molina.

La direction de l'immigration est plus particulièrement chargée de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques concernant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière. Elle participe à la réglementation des visas. Elle contribue à l'élaboration et à la négociation des normes européennes en matière migratoire. Une de ses trois sous-directions élabore, dans un cadre communautaire contraignant, les dispositions relatives aux contrôles aux frontières et à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Quant à la direction de l'asile, elle est chargée des questions relatives au droit de l'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale. Elle participe à la définition de la politique européenne de l'asile, qu'elle met également en œuvre. Parmi ses attributions, on note notamment la mise en œuvre et l'application des règlements européens Dublin et Eurodac ainsi que l'admission au séjour des demandeurs d'asile. Ainsi, le directeur de l'asile représente notre pays au conseil d'administration du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), dont nous entendrons prochainement un responsable. Sans doute M. Sodini pourra-t-il nous dire comment les choses s'y passent et ce qu'il pense des projets de transformation de l'EASO en une agence européenne de l'asile.

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, la DGEF ayant des interlocuteurs à la fois nationaux et européens. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. En outre, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment a-t-elle été conduite ? Sur quels aspects a-t-elle porté ? Comment la DGEF y a-t-elle contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, M. François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Pierre-Antoine Molina, Benoît Brocart et Raphaël Sodini prêtent serment.

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France. – À titre liminaire, je souhaitais vous indiquer que nous finalisons les réponses à votre questionnaire qui requiert un travail de coordination entre plusieurs administrations. MM. Raphaël Sodini et Benoît Brocart, qui m'accompagnent aujourd'hui devant vous, représentent notre ministère aux conseils d'administration respectivement de l'EASO et de Frontex.

Je ne reviendrai pas sur l'historique de la construction de l'espace Schengen qui a été abordé par les personnes que vous avez auditionnées. Notre direction est ainsi concernée par l'application des trois principes fondateurs de l'espace Schengen : la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la normalisation et le renforcement des frontières extérieures et la solidarité entre les États membres. Pour mettre en œuvre ces trois principes, s'est développé l'acquis Schengen, aux nombreux prolongements.

Les débats, lors des négociations de l'accord Schengen de 1985 puis de sa convention d'application en 1990, ont surtout porté à la criminalité transfrontière. À cette époque, la coopération policière devait compenser l'absence de contrôle aux frontières intérieures selon diverses modalités parmi lesquelles la création du système d'information Schengen (SIS).

L'acquis Schengen présente également des prolongements en matière de visas à partir d'une base harmonisée qui permet de vérifier le droit des personnes se présentant à la frontière. Il était alors nécessaire d'harmoniser les conditions de délivrance des visas. En effet, les conditions d'entrée s'avèrent distinctes de celles du séjour, car la plupart des personnes bénéficiant d'un droit d'entrée ne vont pas s'établir dans l'espace Schengen. Plus de 90 % de nos visas sont de court séjour et n'ont pas vocation à donner lieu à une installation durable. En outre, le visa Schengen représente plus de 90 % des visas que nous délivrons en tant qu'État.

L'acquis Schengen s'est développé également dans le domaine de l'asile puisque la Convention de Dublin avait été initialement négociée concomitamment avec la convention d'application des accords de Schengen. Toute défaillance de l'application de l'acquis Schengen dans les contrôles aux frontières ou dans l'accueil des personnes en besoin de protection, par un État membre de l'espace, est alors susceptible de provoquer d'importantes conséquences pour d'autres membres. Nous avons dû faire face à des difficultés de cet ordre depuis la création de l'espace Schengen, sans compter la problématique des mouvements secondaires.

Troisièmement, l'acquis Schengen s'est développé sur la problématique du retour. En effet, la directive retour est de loin postérieure à l'espace Schengen, mais une fois publiée, le lien entre ces deux problématiques a été clairement établi, notamment dans ses considérants où le chevauchement de ces deux espaces de droit est indiqué.

L'acquis Schengen s'est ainsi développé dans ces différentes directions et a donné lieu à un mécanisme de contrôle structuré en 2013 par un règlement communautaire sur la base duquel ont été conduites des évaluations, à l'instar de celles que nous avons connues ces dernières semaines.

Ainsi, l'espace Schengen est juridiquement distinct de la notion de libre circulation des personnes ; le droit de franchir les frontières diffère de la présence de contrôle à ces mêmes frontières. Si la libre circulation des personnes préexistait à l'espace Schengen, l'absence de contrôle permet de la rendre effective, tandis que le rétablissement des contrôles la fragilise.

Enfin, l'acquis Schengen s'est développé d'abord en dehors du cadre juridique de l'Union, avant d'y être intégré. Il forme aujourd'hui la matrice du chapitre 2 du Titre V de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Sur ces bases, l'acquis Schengen est important et ses applications concrètes concernent à la fois les voyageurs et les services de police qui délivrent des visas Schengen et contrôlent les frontières, ces services étant au quotidien impliqués dans l'application de l'acquis Schengen.

Cependant, cet acquis présente un indéniable inachèvement spécifique à la plupart des politiques européennes, puisque la construction de l'Union est une œuvre en devenir. Dès lors, certaines faiblesses ont été avivées par les récents événements. En effet, le fonctionnement de l'espace Schengen est mis à l'épreuve par deux défis : d'une part, l'augmentation des flux irréguliers à destination de cet espace – avec un premier pic entre 2010-2011, puis entre 2015-2016 – lance un défi en matière notamment de contrôle de frontières extérieures. Au-delà des insuffisances, cette crise migratoire a également engendré celle de l'asile et pose la question de l'augmentation des mouvements secondaires entre les États membres de l'espace.

Ainsi, un demandeur d'asile pourrait se voir renvoyer d'un État à un autre sans que ne soit examinée sa demande d'asile. Les Accords de Dublin ont vocation à répondre à une telle situation. Cependant, se pose un risque symétrique inverse où le demandeur d'asile pourrait être amené à déposer plusieurs demandes d'asile dans des pays successifs. C'est pourquoi l'un des objectifs de la Convention de Dublin est de garantir à un demandeur d'asile qu'un seul État membre est responsable de sa demande.

Les flux migratoires constituent un deuxième défi à l'espace Schengen quant à la politique de retour. Ainsi, la problématique d'un retour efficace – sur laquelle les parlementaires nous demandent à juste titre des comptes – se diffuse dans l'Union européenne et plusieurs de nos administrations homologues, comme en Allemagne où la sensibilité était moindre sur ses questions, se retrouvent désormais confrontées à ces difficultés qu'il convient de résoudre aux niveaux européen et national.

Les attaques terroristes, consécutives à la situation en Irak et en Syrie, ont également visé l'espace Schengen dans ses différentes composantes. Elles vivent une double

difficulté de son fonctionnement : d'une part, la problématique des contrôles aux frontières extérieures et de la lutte contre la fraude documentaire, comme en témoigne le parcours des auteurs des attentats ; d'autre part, la problématique de la coopération policière et des signalements puisque les terroristes de Paris et de Bruxelles étaient des ressortissants de l'Union européenne ayant franchi des frontières intérieures et extérieures avant de perpétrer leurs actes.

Les défaillances, qui ont pu être relevées dans le fonctionnement de l'espace Schengen, ont conduit certains membres à rétablir leurs contrôles aux frontières à l'automne 2015. Cette démarche peut prendre deux formes : le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures peut être justifié sur la base des articles 28 relatif à l'urgence et 25 relatif à des conditions d'ordre public, comme en France, ou être décidés, comme en Allemagne, en Suisse, en Suède, en Norvège et au Danemark, sur recommandation du Conseil de l'Union européenne, suite aux graves défaillances de l'espace Schengen, relevées notamment en Grèce. C'est ainsi qu'au printemps et à l'automne 2016, le Conseil a fait usage de la nouvelle procédure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures intégrée dans le droit à la suite des « printemps arabes ».

Ces difficultés ont appelé une réponse vigoureuse de la part des États membres et des institutions de l'Union. Face à l'urgence de la crise, les contrôles aux frontières extérieures ont été renforcés. Les opérations de Frontex ont été développées : Triton, au large de l'Italie, a connu le triplement de ses moyens en avril 2015, et les opérations Poséidon, puis Rabbit, ont été lancées en septembre 2015, lorsque les flux se sont accélérés en Grèce. Une seconde réponse a consisté en la mise en œuvre de la relocalisation et des hot spots au sujet desquels j'ai pu lire, dans le compte rendu de vos auditions, des appréciations plus ou moins mitigées. De telles mesures ont été mises en œuvre afin de remédier à un dysfonctionnement lié à un manque de ressources mobilisé par un pays de transit pour contrôler ses frontières extérieures, dès lors que les migrants poursuivaient leur route. L'ancien Président du Conseil italien avait d'ailleurs évoqué ce point de manière très nette entre 2010 et 2011. La relocalisation est une dérogation aux règles de Dublin destinée à contrer certains calculs des pays d'arrivée. Garantir à ces pays qu'ils ne sont pas appelés à assumer une part disproportionnée de l'effort d'accueil implique la contrepartie du renforcement du contrôle aux frontières extérieures.

Si ce premier volet a été mis en place de manière plus modeste que ne le prévoyaient les textes européens, les contrôles aux frontières extérieures ont été sérieusement renforcés et ont changé les choses. Si l'on se replaçait à l'automne 2015, la très grande majorité des migrants arrivant dans l'espace Schengen, que ce soit par l'Italie ou la Grèce, n'étaient ni enregistrés ni soumis à des contrôles. Aujourd'hui, la mise en œuvre des *hot spots* a modifié radicalement cette situation : la quasi-totalité des migrants qui arrivent en Grèce, ainsi que la grande majorité de ceux qui arrivent en Italie, font désormais l'objet de contrôles sécuritaires. En outre, l'accord entre l'Union européenne et la Turquie a permis de renforcer les contrôles aux frontières extérieures.

Au-delà de cette réponse opérationnelle à l'urgence, plusieurs actions structurelles ont été mises en œuvre : d'une part, suite à une initiative conjointe de MM. Bernard Cazeneuve et Thomas de Maizières, un « paquet frontières » a été présenté par la Commission à la fin de 2015, proposant la révision du code frontières ainsi qu'un nouveau texte visant la transformation de Frontex en agence des garde-côtes et des garde-frontières européens.

Sur la révision du code frontières, un accord a été trouvé entre le Parlement et le Conseil. Cet accord a pour effet de systématiser le contrôle aux frontières extérieures s'exerçant sur les ressortissants de l'Union européenne et met ainsi fin à la différenciation avec les personnes non ressortissantes, qui prévalait jusqu'alors. En effet, les ressortissants de l'Union européenne faisaient l'objet d'une procédure simplifiée où seule la validité des titres était rapidement contrôlée et les fichiers Schengen consultés de manière aléatoire. Désormais, dès l'entrée en vigueur de la révision du code frontières, les États membres auront l'obligation d'opérer un contrôle systématique sur les ressortissants de l'Union européenne, afin notamment de contrer la menace des personnes qui reviennent des théâtres d'opération terroriste.

Le deuxième texte procède à la transformation de Frontex en agence des gardes-frontières et des garde-côtes. Ses moyens opérationnels sont à nouveau renforcés par la création d'une réserve permanente de 1 500 hommes qui peuvent être déployés dans les États membres. Au-delà, Frontex voit son autonomie d'action et ses prérogatives juridiques nettement renforcées. Lui est ainsi attribuée la capacité de conduire des analyses de vulnérabilité des États membres et d'adresser des recommandations, lesquelles, si elles ne sont pas suivies d'effets, impliquent la possibilité de saisir le Conseil de l'Union européenne et de contraindre un État membre à accueillir un déploiement d'experts Frontex sur son territoire.

Au-delà du « paquet frontières », des réponses de plus long terme ont été mises en chantier : le développement du système entrées-sorties visant à développer les contrôles aux frontières extérieures dans le cadre du programme des frontières intelligentes ; le renforcement du SIS, de manière à faciliter son alimentation et son interrogation au plan biométrique ; la constitution d'un groupe à haut niveau sur l'interopérabilité des systèmes d'information suite à la publication par la Commission d'une feuille de route en mars 2016 visant à rendre plus interopérables les bases de données comme le système EURODAC. Cette démarche vise ainsi à rendre disponible un plus grand nombre de données, tant numériques qu'alphanumériques, de les décloisonner et de permettre une utilisation plus aisée dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, en cas d'interpellation ou pour prévenir les infractions. Enfin, elle prévoit l'instauration du système ETIAS, dans lequel les ressortissants de pays tiers, jusqu'alors non soumis à l'obtention d'un visa, devront s'enregistrer et faire l'objet de contrôle préalable avant de pénétrer dans l'Union.

Des réponses structurelles ont également été mises en chantier dans le domaine de l'asile, afin de transformer EASO en véritable agence et de lui confier un rôle quelque peu symétrique de celui de Frontex pour les frontières. Il s'agit ainsi de prévenir les crises et de rendre le système asilaire plus résilient. Dans le même esprit, le « paquet frontières » entend favoriser la convergence entre les systèmes d'asile, de manière à prévenir les mouvements secondaires issus de ces disparités. La révision de Dublin est d'ailleurs intervenue pour rendre ce règlement plus efficace. Enfin, dans le domaine des retours, ce sujet a été abordé à haut niveau par l'Union européenne dans ses relations avec les pays tiers.

Sur un plan très concret, le budget de Frontex a quadruplé pour atteindre plus de 300 millions d'euros en 2017, contre 83 millions d'euros en 2013, tandis que ceux d'EASO et des systèmes d'information de la JAI doublent entre 2016-2017.

Quelles sont les conditions d'un retour à la normale dans l'espace Schengen ? Il s'agit d'abord de concrétiser les mesures adoptées dans le cadre du renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Il faut également rendre plus flexible le système face aux

crises. C'est d'ailleurs l'objet de la nouvelle révision du code frontières que nous appelons de nos vœux. Celle-ci devrait ainsi favoriser le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par les États membres lorsque ceux-ci sont confrontés à une menace grave et persistante. Il est ainsi manifeste que certaines règles sont inadaptées, comme celles qui enserrant dans un délai de six mois le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures.

Il importe également de clarifier les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des contrôles aux frontières intérieures en dehors des périodes de rétablissement. En zone frontalière, hors période de rétablissement, prévaut une relative incertitude sur ce qu'il est possible de faire. Plusieurs États membres ont d'ailleurs été confrontés à une telle situation. Ainsi, avant même les attentats du 13 novembre 2015, les contrôles de police dans la zone frontalière avec l'Italie avaient été renforcés. Nous avons cherché à exploiter pleinement les marges de manœuvre que laisse le code frontières. Nous pourrions cependant être plus performants si les limites qui nous sont imparties étaient plus clairement posées.

À plus long terme, le bon fonctionnement de l'espace Schengen implique de chercher à réduire au moins deux sources de déséquilibre. Ainsi, nous sommes dans un espace sans frontières intérieures dans lequel les appareils étatiques opérationnels restent très largement nationaux. La conduite d'activités criminelles tire ainsi parti des discontinuités entre les appareils administratifs, opérationnels et répressifs des États membres. Il faut répondre à cela par une meilleure coopération entre polices. Mais ce n'est pas là le cœur des compétences de la DGEF.

Les systèmes d'informations soulèvent les problèmes de l'interopérabilité et de la couverture des ressortissants de l'Union européenne. Le droit à la libre circulation concerne les mouvements à l'intérieur de l'espace et n'autorise pas à se soustraire aux contrôles à l'entrée de ce territoire. C'est la raison pour laquelle la France a défendu la systématisation des contrôles des ressortissants européens à l'entrée de l'Union européenne. C'est également pourquoi la France estime que les contrôles qui sont effectués, y compris sur les ressortissants européens aux frontières extérieures, devraient être enregistrés. Une telle démarche bénéficierait aux enquêtes, à l'instar de ce qui prévaut pour les ressortissants de pays tiers.

Enfin, la différenciation entre les États des droits de séjour et de circulation représente une autre difficulté structurelle pour l'espace Schengen. Ainsi, les ressortissants européens et ceux des pays tiers n'ont pas les mêmes droits en matière de libre circulation, le droit à la libre circulation n'étant pas absolu. Or, l'absence de contrôle aux frontières intérieures implique de s'assurer du respect des garanties qui accompagnent, tant pour les ressortissants européens que des pays extérieurs, le droit à la libre circulation. Une partie de la réponse tient au contrôle aux frontières intérieures et une autre partie à la nécessité d'obtenir des règles plus convergentes se prêtant moins à l'abus, dans le cadre de l'acquis communautaire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous ne disposons pas à ce stade de la dernière évaluation du système Schengen pour la France. Nous vous en serions gré de nous en communiquer les conclusions. Par ailleurs, nous avons, depuis quelque temps, le sentiment que l'échange d'informations entre les différents États est relativement foisonnant, alors même qu'il serait opportun de le canaliser pour mieux appréhender l'entrée des étrangers extra-communautaires et de contribuer à la lutte contre le terrorisme. Comment percevez-vous son évolution ? Ma troisième question porte sur l'asile en tant que tel : est-il possible que la politique d'asile devienne une politique partagée au sein de l'espace Schengen ? Quelle

devrait être l'évolution du rôle de Frontex, au regard de l'application du principe de subsidiarité alors que les pouvoirs de police restent dévolus aux États ? En outre, où en est la mise en œuvre du PNR dont les principes ont pourtant été votés ? Enfin, l'ambassadeur d'Allemagne, que nous avons auditionné hier après-midi, nous a indiqué qu'à compter du 15 mars prochain, le dispositif exonérateur du Règlement de Dublin ne devrait plus s'appliquer à la Grèce. Cette dernière dispose-t-elle des moyens de l'appliquer ?

M. Pierre-Antoine Molina. – L'évaluation Schengen comporte plusieurs volets et implique plusieurs étapes. Les États doivent faire valoir des observations sur les rapports d'évaluation avant que les institutions européennes ne soient sollicitées. Aujourd'hui, nous ne disposons pas encore de l'ensemble des rapports d'évaluation faisant suite aux différentes inspections dont nous avons fait l'objet.

Deux catégories d'informations sont concernées par les échanges d'informations. Je ne m'aventurai pas sur le terrain de la coopération policière et des services de renseignements, pas plus que sur celui du PNR, ceux-ci ne relevant pas de ma direction.

En revanche, le SIS a une vocation mixte : c'est un fichier de police judiciaire et administrative, cette dernière dimension étant renforcée par la réforme du système Schengen qui vise à enregistrer l'ensemble des décisions de retour. En effet, les décisions de retour ou de refus d'entrée qui figurent dans le SIS doivent être motivées par des menaces à l'ordre public. De sorte que, si un étranger est interpellé en situation irrégulière et que nous interrogeons le SIS, nous ne pouvons savoir si cette personne a déjà fait l'objet d'une mesure de retour de la part d'un autre État. Cette lacune que nous avons soulignée est ainsi en passe d'être comblée.

Puisque les disparités provoquent des mouvements secondaires, la convergence des systèmes d'asile nationaux nous paraît souhaitable, à la condition qu'elle soit progressive, en raison de la diversité des organisations et des pratiques nationales. Si la France a une très longue histoire en matière d'asile, en accueillant pendant longtemps le plus grand nombre de demandeurs dans le monde, la majorité des pays membres de l'Union européenne ne reçoit que des flux très limités de demandeurs d'asile. Une transition est ainsi nécessaire pour mettre l'ensemble des pays à niveau.

S'agissant de Frontex, la répartition des compétences est une question de fond pour l'équilibre de l'espace Schengen, dont nous sommes tous titulaires et qui représente un acquis communautarisé. Cependant, l'exercice des contrôles aux frontières extérieures reste de la compétence des États membres. Tout l'enjeu de la révision du règlement Frontex a consisté à renforcer l'europanisation des contrôles aux frontières extérieures, non pas pour que l'Union européenne se substitue aux États membres, mais dans la perspective du déploiement d'une opération Frontex, y compris contre la volonté d'un membre défaillant, afin d'amener celui-ci à prendre davantage ses responsabilités.

M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration. – Je compléterai le propos de M. Pierre-Antoine Molina sur deux points. Les évaluations Schengen de l'automne dernier ont porté, de notre point de vue, sur la politique de retour, la protection des données, ainsi que sur le champ de la politique des visas, avec un audit des postes consulaires de Hanoï et de Shanghai. Le système de contrôle aux frontières a lui aussi été inspecté, tout comme le système d'information Schengen. Sur l'ensemble de ces points, la transmission des projets de rapport de ces évaluateurs est en cours. Nous sommes invités à nous prononcer sur ces projets dans le cadre d'une procédure contradictoire juste engagée à ce jour.

Le renforcement de Frontex est d'abord conséquent en termes de moyens, avec un budget primitif de plus de 300 millions d'euros, alors qu'il était encore de 89 millions d'euros début 2014. Ce renforcement budgétaire s'accompagne de celui des effectifs qui devraient doubler et atteindre 880 emplois d'ici à 2020. Cet effort budgétaire vise d'abord à augmenter la capacité opérationnelle de l'agence. Ce qui est budgété pour les opérations sur les frontières représente un peu plus de 140 millions d'euros en 2017, auxquels s'ajoutent quelque soixante millions d'euros pour les opérations retour, tandis qu'en 2014, ces dernières n'étaient abondées qu'à hauteur de 8 millions d'euros. Cette augmentation substantielle démontre la volonté de l'Union européenne de se doter d'un outil beaucoup plus puissant que par le passé. Frontex est aussi au service des missions nouvelles rendues possible par son nouveau règlement : l'agence devrait ainsi s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des opérations de retour qui s'avèrent délicates aux niveaux juridiques et logistiques. Les évaluations de la vulnérabilité de chacun des États, qui étaient jusqu'alors pluriannuelles – la France étant évaluée en 2009 puis en 2016 –, vont devenir permanentes, *via* la mise en œuvre d'indicateurs. La gestion et la maîtrise des frontières vont ainsi être contrôlées par Frontex de manière quasi-continue, avec la possibilité ensuite de tirer les conséquences qui s'imposent, au regard des nouvelles procédures permises par le règlement Frontex. Ainsi, au vue d'une évaluation révélant les difficultés à gérer une frontière extérieure, sera-t-il permis de demander à l'État concerné de prendre les mesures de rétablissement d'une situation normale et, en l'absence d'action suffisante de cet État, de préparer une intervention mise en œuvre, sans sa demande expresse le cas échéant. À défaut d'effet suffisant de son intervention, il serait alors possible de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 29 permettant, en cas de difficultés systémiques, le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures des autres États. Cette évolution, significative en termes de moyens et de missions, marque un progrès conséquent.

M. Raphaël Sodini, directeur de l'asile. – La politique de l'asile est-elle partagée équitablement ? Deux règlements et trois directives européens régissent cette politique, avec des mécanismes de contrôle suivis par la Commission. Cette politique n'est donc pas la moindre des politiques européanisées. Ces cinq textes devraient d'ailleurs être refondus et complétés par deux nouveaux textes, comme celui sur l'EASO, qui sont aujourd'hui en débat.

La convergence des systèmes d'asile est réelle et le mouvement est plutôt rapide tout en prenant en compte la diversité initiale des systèmes européens. Si l'on évoque le partage des demandeurs d'asile, en termes de *burden sharing*, comment faire en sorte que cette répartition soit plus directive et ainsi garantir l'efficacité du règlement de Dublin, tout en évitant que certains États assument une charge déraisonnable, en raison de leur position géographique les amenant à capter l'essentiel des demandeurs d'asile ? Cette question fait aujourd'hui l'objet d'un débat nourri dans lequel la Commission européenne a fait une proposition très audacieuse.

La Grèce a été écartée du système de Dublin du fait de la défaillance systémique de son système d'asile. Depuis la crise migratoire, et grâce au soutien de l'EASO et à la volonté de ses autorités nationales, le système d'asile grec est devenu plus performant, ce qui rend possible la reprise des transferts Dublin vers la Grèce qui n'est plus en défaillance systémique. La position des autorités françaises demeure prudente, eu égard à la charge que représente, pour Athènes, la gestion de la crise migratoire. À cet égard, une mission, à laquelle participaient des membres de ma direction, a audité le système asilaire grec et a conclu à la nécessité que la maîtrise des transferts aille de pair avec un soutien accru de l'Union européenne et de la France.

M. Jean-Yves Leconte. – Un consulat de France a-t-il accès au fichier SIS lorsqu’il examine une demande de visa ? Si le droit d’accès à ce fichier SIS relève de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), qu’en est-il du fichier *Visa Information System* (VIS) ? Sur la question de l’asile, il importe, me semble-t-il, de séparer l’instruction de la demande par l’État compétent de l’absence de liberté de celui qui a obtenu une protection de circuler dans l’espace Schengen. Sur ce second aspect des choses, les droits au sein de l’Union européenne sont-ils harmonisés ? S’il s’agit de déterminer si la personne ayant droit à une protection peut systématiquement bénéficier du droit de liberté d’installation et de circulation à l’égal de n’importe quel citoyen européen, on a déjà franchi une étape. Cette question de l’harmonisation des droits est importante. En effet, elle recoupe celle d’identifier qui prend la charge de l’instruction de la demande d’asile et implique l’éventualité de son pilotage et de son financement par l’Union européenne. Enfin, comment la France va-t-elle devoir gérer ses territoires d’outremer qui ne relèvent pas de l’espace Schengen, alors que la gouvernance de ce dernier connaît actuellement une profonde évolution ?

M. Didier Marie. – Si Frontex est habilitée à organiser des retours, cette démarche est-elle conduite uniquement à la demande du pays d’accueil ou peut-elle relever de sa propre autorité ? Par ailleurs, l’ambassadeur d’Allemagne nous a indiqué que la réserve ne bénéficiait pas des mêmes prérogatives que celles des services de police des pays où elle est déployée. Quelle est la position de la France sur cette question et faut-il faire évoluer les prérogatives des agents de Frontex ? En outre, l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a indiqué que la France avait examiné 85 000 demandes d’asile en 2016, avec une évolution des pays d’origine des personnes, en particulier du Soudan et de l’Albanie, cette dernière était pourtant considérée comme un pays sûr. Quelle position votre direction prend-elle par rapport à cette évolution ? Enfin, je partage le point de vue selon lequel la Grèce n’est manifestement pas en capacité de répondre aux exigences des accords de Dublin.

M. Pierre-Antoine Molina. – Lorsque nos consulats sont saisis d’une demande de visa, ils ont accès au SIS sur un mode indirect. Ils peuvent en effet savoir si la personne demandeuse figure dans le SIS, mais doivent saisir d’autres services pour connaître le motif de ce signalement.

S’agissant du VIS, un démembrement national – le NVIS est placé sous le contrôle de la CNIL. On dispose ainsi en France de deux bases de données : le NVIS, utilisé pour la délivrance de visas Schengen de court séjour, et le système VISABIO pour les visas français hors Schengen. Ces deux bases de données sont très importantes pour le contrôle aux frontières et sur le territoire car elles permettent d’identifier une personne à partir de ses empreintes digitales. En cas d’interpellation, il nous est possible de constater, à partir de la base VISABIO, que l’identité déclarée par la personne interpellée, si elle y figure, n’est pas celle sur le fondement de laquelle elle a demandé un visa et que, par exemple, sa date de naissance diffère, ce qui permet notamment de constater que cette personne n’est pas mineure. Cependant, parmi les étrangers en situation irrégulière interpellés sur notre territoire, seule une minorité s’avère porteuse d’une demande de visa.

La consultation du VIS est obligatoire lors du contrôle aux frontières, pour les étrangers soumis à l’obligation d’un visa pour entrer sur le territoire. Lorsqu’une interpellation se déroule sur le territoire, le service interpellateur peut, par le biais de l’interface CHEOPS, accéder aux informations contenues dans le VIS ou VISABIO. Il me paraît que ces consultations sont soumises au contrôle de la CNIL.

M. Jean-Yves Leconte. – J’ai le cas d’un citoyen français dont on soupçonne qu’il est dans le fichier VIS, mais il est impossible de le vérifier, faute d’un droit d’accès contrôlé par la CNIL.

M. Pierre-Antoine Molina. – Je vais vérifier ce point, mais je ne comprends pas pourquoi un ressortissant français serait enregistré dans le VIS. Pourquoi la CNIL ne pourrait alors exercer le contrôle du droit d’accès ? Quelle peut alors être l’autorité compétente ? Si vous me le permettez, Monsieur le Sénateur, nous poursuivrons plus avant l’examen de ce cas d’espèce et reviendrons vers vous.

L’application du Règlement de Dublin ne préjuge pas des règles relatives à l’attribution de la protection et au droit qui s’y rattache. Il s’agit de désigner le pays responsable de l’examen de la demande d’asile, bien en amont de la protection. C’est la raison pour laquelle l’application du Règlement Dublin ne préjuge pas du besoin de protection, car il s’applique aux pays offrant des garanties procédurales suffisantes. D’ailleurs, il m’arrive parfois d’éprouver une certaine forme d’incompréhension face à certaines sensibilités se faisant jour dans l’opinion quant à l’application de ce règlement. Le fait de dire que l’examen d’une demande d’asile doit être conduit par un autre État membre ne porte pas une atteinte analogue à celle du retour au pays d’origine.

S’agissant du droit à la libre circulation des réfugiés, il n’y a pas de reconnaissance mutuelle immédiate du statut de réfugié accordé par un État membre dans les autres États membres. Ainsi, une personne qui se voit accorder le statut de réfugié ou une protection subsidiaire dans un État membre dispose de la possibilité de circuler à l’intérieur de l’espace Schengen pour des séjours de moins de trois mois. Cette personne ne disposera d’un droit de libre circulation analogue à celui des ressortissants européens qu’à l’issue de cinq ans du bénéfice de sa protection.

L’acquis Schengen ne s’applique pas aux outremer, voire aux territoires qui sont des régions ultrapériphériques soumises à des règles particulières. Ainsi, lorsqu’un ressortissant de pays tiers veut se rendre en outremer où l’acquis Schengen ne s’applique pas, il lui faut un visa spécifique. Mais je ne vois pas comment les évolutions actuelles pourraient impliquer une déconnection plus importante encore vis-à-vis des territoires d’outremer.

M. Benoit Brocart. – Sur la situation de l’outremer et sa relative autonomie par rapport au système Schengen, en termes de contrôle et de délivrance des visas, il faut néanmoins noter la mise en œuvre de la biométrie qui reste un élément de sécurisation et de contrôle indispensable. Ensuite, les situations varient selon les territoires en question et les pays d’origine des ressortissants qui aspirent à y rentrer. Pour preuve, on a souhaité alléger les procédures des ressortissants indiens et chinois à destination de la Réunion ou de la Polynésie, alors qu’*a contrario*, ces mêmes ressortissants, pour leurs déplacements en métropole, sont soumis à des obligations de visa sans exception possible.

Dans le système antérieur, Frontex intervenait en qualité de re-financeur d’opérations intégralement organisées par les États membres, dans la limite de ses moyens. Avec le nouveau règlement et les nouveaux moyens financiers et humains dont elle dispose, l’agence se voit dotée d’une capacité à opérer elle-même ce type d’opérations en cas de nécessité. Il lui est ainsi possible d’affréter des moyens de transports et de fournir des personnels pour mettre en œuvre l’opération de retour. Pour autant, il ne s’agit pas d’une autonomie totale, mais l’agence met ses capacités renforcées au service des États qui éprouvent le besoin de telles opérations. En d’autres termes, on ne reconnaît pas à Frontex la

possibilité de décider de l'éloignement d'un ressortissant étranger vers un pays tiers. En ce qui concerne l'évolution des pouvoirs reconnus aux agents intervenant sous son égide, plusieurs évolutions sont à souligner. Contrairement aux systèmes précédents et suite aux difficultés éprouvées en Grèce, les agents de Frontex vont pouvoir accéder aux bases nationales de l'État hôte de l'opération qui les accueillent. Le règlement de Frontex, dans la limite de ce qu'acceptent les systèmes juridiques nationaux concernés, accorde aux experts Frontex une capacité autonome pour les contrôles et les escortes, hors supervision d'un officier local. Pour autant, il importe de mettre en œuvre ces nouvelles prérogatives en tenant compte des législations et de la souveraineté des États hôtes. Ainsi, en France, une telle habilitation ne permettrait pas d'aller au-delà d'un contrôle de première ligne, au risque de heurter la souveraineté nationale.

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez distingué les demandes d'asile des personnes en besoin de protection et les migrants dits économiques. Comment s'organisent ces obligations de retour ? Quelle est la proportion d'obligation de retour qui est exécutée et au vu de l'évolution des missions de Frontex, quelles sont les perspectives d'ores et déjà déterminées, à l'échelle nationale et de l'Union européenne, pour améliorer la mise en œuvre de ces obligations de retour ou d'éloignement du territoire français ?

M. Pierre-Antoine Molina. – Au terme de l'examen d'une demande d'asile, soit une protection en qualité de réfugié ou une protection subsidiaire est accordée, soit la personne est déboutée. Celle-ci n'a pas, en principe, de droit au séjour, sauf si elle est malade ou si l'éloignement porterait une atteinte manifeste à son droit à mener une vie familiale normale. En dehors de ces cas, un demandeur d'asile débouté a vocation à quitter le territoire. C'est là un objectif pour les autorités nationales et l'évolution du débat dans les différents pays de l'Union va en ce sens, compte tenu du nombre de personnes déboutées proportionnel aux flux migratoires enregistrés ces dernières années. Ainsi, plusieurs dizaines de milliers de personnes, au terme de l'examen de leur demande d'asile en Allemagne, ont vocation à quitter conjointement ce pays et le territoire de l'Union. J'insiste sur ce point : lorsqu'une décision de retour à la frontière est prise par un État membre, son exécution implique de quitter l'Union. Dans la plupart des cas, le retour est effectué de manière contrainte, faute de la coopération des personnes déboutées, ce qui pose la question de leur privation de liberté sous le contrôle précis du juge. La coopération avec le pays de retour pose aussi problème, puisque la plupart des personnes faisant l'objet de ces mesures de retour ne disposent pas des documents leur permettant d'être réadmis par leur pays d'origine. Il faut donc demander à ceux-ci de les documenter *via* la délivrance d'un laissez-passer consulaire. Votre rapporteur avait relevé que le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) n'excédait pas 20 %. Cet indicateur me paraît toutefois devoir être considéré avec prudence, en raison de sa sensibilité au nombre de décisions prises par les préfetures et non aux activités opérationnelles des services de lutte contre l'immigration irrégulière. La grande majorité de ces OQTF est ainsi décidée, non à l'issue d'une interpellation, mais à la suite du refus d'une demande de titre de séjour d'une personne qui, conformément à la directive retour, doit faire l'objet d'une mesure de retour. En l'absence de localisation des personnes concernées, il est pratiquement difficile de la mettre en œuvre. Un autre élément me conduit à relativiser la portée de cet indicateur : une OQTF peut être conduite de manière contrainte, aidée ou spontanée, ce qui n'a pas la même signification.

L'amélioration de l'exécution des OQTF représente un effort constant demandé à la fois au service des préfetures et aux services opérationnels, ce qui implique une meilleure sécurisation juridique des procédures, de façon à éviter que les mesures d'éloignement ne soient annulées ou privées d'effet devant les juridictions. Cette démarche nous a également

conduits à améliorer la coopération avec les États tiers de manière à obtenir davantage de laissez-passer consulaires. Cette action est, du reste, relayée au niveau européen, avec des réussites contrastées, comme en témoigne le dernier épisode avec les autorités maliennes. Mais nous ne nous résignons pas.

M. Philippe Kaltenbach. – Je vous remercie pour vos informations. Quel bilan tirez-vous, un an après, du rétablissement du contrôle aux frontières destiné à lutter contre le terrorisme ? Cette démarche a-t-elle produit des effets sur le nombre de demandes traitées par les services de l’immigration et par les services de l’asile ? À ce sujet, lors du débat sur le droit d’asile, le raccourcissement du délai est apparu comme un objectif, de manière à favoriser le retour dans le pays d’origine des personnes déboutées. En effet, après un certain temps passé sur le territoire national, il est plus difficile d’assurer la reconduite à la frontière, et ce, davantage encore, lorsqu’est invoqué le droit à une vie familiale normale. Depuis le vote de la loi, ce délai a-t-il été raccourci et a-t-il permis d’améliorer le taux de reconduite à la frontière ? Enfin, d’importants flux d’immigration passent par Mayotte et la Guyane et quelle est ainsi la proportion des reconduites à la frontière dans ces deux départements ?

M. Pierre-Antoine Molina. – Le rétablissement du contrôle à la frontière a eu une efficacité certaine, mais non totale. Ainsi, il s’est élevé à 85 millions de contrôles en 2016 et a conduit, d’après les chiffres de la police aux frontières, à 63 000 décisions de non-admission, contre 15 000 en 2015 et 11 000 en 2014. Un tel taux peut certes s’expliquer par la pression migratoire aux frontières, notamment dans des départements comme les Alpes-Maritimes, mais il souligne également que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a donné à nos forces la possibilité juridique des contrôles en continu. En effet, en dehors des périodes de rétablissement du contrôle des frontières intérieures, nous n’avons pas la possibilité de le faire et l’article 78-2 du code de procédure pénale nous interdit de conduire des contrôles durant plus de six heures au même endroit dans la zone frontalière.

Cette explosion des mesures de non-admission a induit un effet balancier sur les mesures d’éloignement, en raison de la substitution des publics concernés. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, avant le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, une interpellation soit au péage à la Turbie, soit dans une gare des Alpes-Maritimes, pouvait donner lieu soit à une non-admission ou à un éloignement. Le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures a conduit à l’augmentation du nombre de non-admissions, entraînant, *ipso facto*, une baisse des éloignements. Le fait de projeter une plus grande partie des ressources, comme vous l’a exposé M. David Skuli lors de son audition, a entraîné une certaine forme de raréfaction des forces destinées à lutter contre l’immigration irrégulière dans la profondeur du territoire.

Les instructions sont de prendre, dès la notification du rejet définitif d’une demande d’asile, une mesure de retour. La réforme de l’asile nous permet de mieux mailler ces différentes étapes de la procédure d’asile, puisque la mise en place du système d’information de l’asile devrait permettre aux préfetures de prendre connaissance, en temps réel, des décisions de rejet prises par l’OFPRA et la Cour nationale du droit d’asile (CNDA) et ainsi de prendre, le cas échéant, des mesures de retour.

À Mayotte, avec 17 000 éloignements forcés décidés en 2016, contre 13 000 en 2015, l’intensification de la lutte contre l’immigration irrégulière se poursuit. Ce département est soumis à une pression migratoire extrêmement forte en provenance des Comores. En Guyane, 6 500 éloignements ont été mis en œuvre, visant principalement des ressortissants haïtiens.

M. Raphaël Sodini. – 85 000 demandes d’asile ont été enregistrées par l’OFPRA. Cette évolution reflète cependant assez mal celles enregistrées en préfecture, qui ont connu une hausse de l’ordre de 20 %. Cette différence s’explique par la hausse des procédures Dublin en raison de l’afflux de demandeurs d’asile essentiellement déboutés de leur demande dans d’autres pays de l’Union européenne qui tentent une deuxième chance en France. Sur ces 85 000 demandes, les cinq premiers pays concernent respectivement l’Afghanistan, le Soudan, Haïti – en Guyane –, l’Albanie et la Syrie. Si l’on prend en compte les demandes familiales, l’Albanie devient le premier pays. La demande albanaise a ainsi augmenté plus brutalement depuis le dernier semestre 2016 et s’est concentrée sur les départements de l’Est de la France, impliquant notamment la constitution de campements et la nécessité de trouver des hébergements rapidement. L’OFPRA s’est engagée à traiter les demandes des ressortissants albanais dans un délai inférieur à deux mois, en les mutualisant à l’ensemble de ses sections. La CNDA, à la suite de la réforme de l’asile, intervient en juge unique dans un délai d’un à deux mois, ce qui permet de traiter la demande albanaise, délais de recours compris, à quatre mois.

Les délais de traitement de la demande d’asile doivent faire face à un afflux de l’ordre de 80 000 dossiers en 2015 et 2016. Les effectifs supplémentaires de l’OFRA et la réorganisation de la CNDA ont permis une baisse tendancielle de la demande qui n’est cependant pas à la hauteur des espérances des parlementaires, lors du vote de la loi sur l’asile, en raison de la hausse des demandes. Le délai moyen est encore de six mois à l’OFPRA et non de trois mois comme le parlement en avait convenu. Si la demande se stabilise en 2017, ce qui est une perspective raisonnable, les effectifs supplémentaires accordés à l’OFPRA depuis ces deux dernières années doivent lui permettre de tenir un tel délai d’ici à la fin de l’année 2017. La réalisation d’un tel objectif s’avère cependant tributaire de l’afflux de demandeurs d’asile sur lequel nous n’avons que peu de prise.

M. Pierre-Antoine Molina. – En effet, des efforts considérables ont été consacrés au renforcement des capacités de traitement de l’OFPRA, qui a connu une augmentation de ses effectifs de l’ordre de 70 %, et de la CNDA. Ces nouveaux effectifs ont ainsi permis de contenir cet afflux de demandes et de prévenir la dégradation des délais d’examen. Depuis la fin de l’année dernière, les flux sortants de l’OFPRA ont rééquilibré les flux d’entrants. La réorganisation de l’OFPRA, dont les effets se font sentir au bout d’une année, devrait ainsi conduire à une réduction des délais à la fin du premier semestre 2017.

M. Jean-Louis Tourenne. – À Mayotte, le principal problème est que près de 60 % des accouchements réalisés dans les maternités impliquent des personnes comoriennes dont les enfants sont appelés, à terme, à devenir français. Il nous faut avoir en tête ce problème. Les centres d’accueil et d’orientation ont été alimentés par le démantèlement de la « jungle » de Calais. Or, l’application des accords de Dublin suscite une certaine inquiétude chez les migrants dont la situation s’est améliorée. Leur grande crainte est ainsi de retourner dans leur premier pays d’arrivée où le traitement de leur demande d’asile, ainsi que leurs conditions d’hébergement diffèrent. Un dispositif dérogatoire est-il en cours d’élaboration afin d’éviter que ces personnes ne soient renvoyées dans leur premier pays d’entrée ?

Vous nous avez également indiqué qu’à partir d’un certain nombre d’outils à votre disposition, il vous est possible de retrouver l’état civil d’un certain nombre de migrants, voire d’obtenir leur date de naissance. Or, il se trouve qu’une grande partie des jeunes qui arrivent dans nos départements cherche à se faire passer pour mineur et ainsi à se faire prendre en charge par les départements, de telles demandes représentant, pour le seul département d’Ille-et-Vilaine, près de 90 % des demandes.

Or, les départements ne disposent pas des moyens de déterminer l'âge approximatif de ces personnes. Ce sont là des dépenses infondées pour les départements, puisque la plupart de ces personnes sont majeures.

M. Pierre-Antoine Molina. – À Mayotte, l'essentiel des activités médicales se déroule à l'hôpital, en raison de la faiblesse de la médecine de ville et ambulatoire et en raison des modalités de remboursement des soins. La suractivité de la maternité de Mayotte n'est pas simplement le fait de la population migrante comorienne dont la motivation de venir y accoucher peut répondre à diverses préoccupations, y compris d'ordre sanitaire. Les personnes qui naissent à Mayotte ne reçoivent pas *ipso facto* la nationalité française ; encore faut-il qu'elles demeurent en France avant que leurs parents, à l'âge de treize ans, ou qu'elles-mêmes, dès l'âge de seize ans, ne la demandent.

Sur les centres d'accueil et d'orientation (CAO), les instructions de l'application du règlement Dublin, qui ont été publiées, précisent que les personnes accueillies en CAO ne se voient pas infliger d'exécutions contraintes vers d'autres pays. L'application volontaire est en revanche recherchée. Ainsi, certaines personnes ont préféré rejoindre le premier pays où elles avaient déposé initialement des demandes d'asile et peuvent bénéficier d'une prise en charge, comme en Norvège, en Allemagne ou encore aux Pays-Bas.

Le VIS et VISABIO représentent un élément important de l'identification des personnes. Cependant, puisque les personnes dont vous parlez n'ont jamais déposé de demande de visa, on ne peut les retrouver sur ces différentes bases. Par ailleurs, des circulaires et des textes de loi permettent de vérifier si les personnes sont majeures, avec une prise en compte de différents indices, à l'issue notamment des tests osseux. Par ailleurs, s'agissant des sources dont pourraient bénéficier les conseils départementaux, une circulaire permet aux services de police de communiquer les informations requises.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie, Messieurs, de votre participation à cette audition fort intéressante.

La réunion est close à 16 h 40.

Mercredi 25 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Requier, président -

La réunion est ouverte à 15 heures

Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 20

Jeudi 26 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Requier, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, MM. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale, Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation de services, au ministère de l'économie et des finances

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects au ministère de l'économie et des finances. Mme Crocquevieille est accompagnée de MM. Jean-Michel Thillier, son adjoint, Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services.

La direction générale des douanes et droits indirects est une administration fiscale qui dépend du ministère du Budget. Parmi ses nombreuses compétences figure la police des marchandises. C'est surtout cet aspect qui intéresse notre commission d'enquête dont les travaux portent aussi sur le contrôle des flux des marchandises en Europe.

Quelles sont les spécificités des contrôles effectués par les douanes ? Selon quelles modalités sont-ils réalisés ? Comment les douanes coopèrent-elles avec la police aux frontières ? Comment se sont-elles adaptées à la fin des contrôles aux frontières intérieures inhérente à l'espace Schengen ? Inversement, quelles ont été les conséquences du rétablissement de certains de ces contrôles en France à la suite des attaques terroristes dont notre pays a été victime ? Par ailleurs, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment les douanes y ont-elles contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Voici quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Hélène Crocquevielle, MM. Jean-Michel Thillier, Jean-Paul Balzamo et Jean-François Rubler prêtent serment.

Mme Hélène Crocquevielle, directrice générale des douanes et droits indirects. – Vous avez présenté la direction générale des douanes comme une administration fiscale, ce qui est tout à fait exact. La direction générale des douanes est rattachée au ministère de l'économie et des finances et compte environ 16 700 agents. Elle exerce trois missions complémentaires :

- une mission fiscale effectivement : environ 75 milliards d'euros en 2016, de contributions indirectes et TVA import notamment, affectées au budget de l'Etat, des collectivités locales et d'organismes sociaux;
- une mission économique : pour les échanges de marchandises, la douane est en charge de l'application du code des douanes de l'Union européenne ; dans ce cadre, elle développe depuis plusieurs années une mission d'appui à l'export, à la compétitivité à l'international de nos opérateurs économiques de façon à les faire pleinement bénéficier des différentes dispositions de ce code des douanes ;
- une mission de lutte contre les fraudes et les trafics, les agents des douanes étant investis des pouvoirs conférés par le code des douanes pour rechercher, constater et poursuivre les infractions à ce code.

Ses effectifs se répartissent en deux catégories d'agents :

- des agents de surveillance, les mieux identifiés par nos concitoyens puisqu'ils sont en uniforme. Ils représentent la moitié des effectifs environ aujourd'hui, après le renfort intervenu à la suite des attentats de 2015. Leur statut est lié à leurs obligations, de cotation de services H24, 7 jours sur 7, qui nécessitent des horaires de travail spécifique ;
- des agents travaillant pour les missions économiques et fiscales dans les bureaux de douanes, de contributions indirectes et au sein des différents services administratifs de la direction générale.

L'objet de cette audition est de vous permettre de mesurer de quelle manière la direction générale des douanes et droits indirects participe par ses missions à la sécurisation de l'espace Schengen. Elle y participe par ses deux volets : par ses missions douanières et ses pouvoirs de contrôles douaniers en tant que "police des marchandises", avec des modalités de contrôle et des pouvoirs conférés par le code des douanes, d'une part ; par sa mission de contrôle migratoire, dont elle est investie, à côté de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), administration de référence en la matière, d'autre part. À ce titre, elle est notamment investie de la gestion et de la surveillance de 72 des 118 points de passage frontières (PPF) aériens, terrestres et maritimes que compte notre territoire.

Pour répondre à vos premières questions relatives à l'organisation de la douane pour sa mission de contrôle migratoire et à l'articulation avec la DCPAF, je souhaite vous indiquer que, depuis 1995, a été organisée une complémentarité avec la DCPAF, administration de référence.

La douane gère 49 points de passage frontières (PPF) aériens, 20 maritimes et 3 terrestres. Le principe qui prévalait pour la répartition de ces points de passage, à l'origine,

confiait à la douane les passages secondaires, avec un trafic relativement faible. Depuis lors, les flux ont pu évoluer de manière significative en particulier sur les points de passage aériens. Certains aéroports alors secondaires connaissent désormais un trafic plus important : 6 des 49 PPF aériens ont aujourd'hui un trafic supérieur à 200 000 passagers. Cela résulte notamment du développement de lignes *low cost* ou de lignes d'aviation privée. Ces évolutions complexifient l'exercice par la douane des contrôles des passagers dans la mesure où il s'agit de contrôles obligatoires et systématiques.

Une des difficultés que connaît la douane depuis quelques années est que le réseau des brigades de surveillance terrestre est allé en se resserrant au fil des ans et n'est plus adapté au maillage des PPF qui lui sont confiés. À certains endroits, devoir gérer des PPF induit des déplacements longs qui occupent une part importante du temps des brigades. Aussi, nous travaillons avec la DCPAF à adapter le maillage des PPF afin qu'ils ne pèsent pas de manière trop contraignante sur nos missions.

Un deuxième point à noter consiste en la technicité croissante des contrôles et la professionnalisation de la mission immigration. Celle-ci exige une formation toujours plus poussée et des investissements en moyens significatifs, avec la perspective, demain, du développement de contrôles biométriques supplémentaires.

L'articulation des travaux entre la DCPAF et la douane est régie par un protocole signé en 2011 qui prévoit que la DCPAF, administration de référence, apporte l'expertise technique sur les équipements, la formation auprès de nos agents. Ce protocole prévoit également la transmission et la diffusion d'informations opérationnelles par les services spécialisés de la DCPAF, ainsi que la prise en charge par les officiers de la PAF des étrangers non admis sur le territoire à un PPF tenu par la douane. Lorsque les étrangers ne peuvent être reconduits immédiatement dans leur pays d'origine et se voient notifier une décision de maintien en zone d'attente, ils sont remis par la douane à la PAF, seule administration habilitée à gérer les zones d'attente.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous nous interrogeons sur l'interopérabilité des fichiers, des renseignements. Où en êtes-vous ? Comment cela fonctionne-t-il ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Vous posez à la fois la question de la capacité des services douaniers, dans le cadre de leur mission migratoire, de se connecter aux fichiers SIS et VIS et celle du développement jugé par tous nécessaire d'une meilleure interopérabilité entre les différents systèmes d'information existants au niveau européen.

Sur le premier point, relatif à l'accès aux systèmes d'information SIS et VIS, les agents des douanes positionnés aux points de passage frontières ont cette capacité d'accès. Toutefois, aujourd'hui, leur possibilité de connexion n'est malheureusement pas suffisamment fluide car ils sont obligés de passer par la plateforme de la gendarmerie *Judiweb* pour pouvoir accéder au fichier des personnes recherchées (FPR). Cette situation les oblige à se connecter, se déconnecter et se reconnecter à deux plateformes d'accès différentes pour consulter, d'une part, le VIS et, d'autre part, le SIS *via* le FPR, ce qui fait perdre en fluidité le passage lorsque ce sont les douaniers qui opèrent les contrôles. Ces difficultés techniques devraient cependant être prochainement résolues. En mars ou avril 2017, nos agents devraient pouvoir accéder à l'interface du FPR directement.

Sur le second point, le constat est partagé, que ce soit pour le contrôle des personnes ou des marchandises : la sécurisation de l'espace européen, la préservation de la libre circulation ne peuvent prospérer qu'à la condition d'une protection suffisante des frontières extérieures, qu'à condition que les personnes et les marchandises qui passent ces frontières extérieures soient correctement identifiées, voire interceptées. Cela implique un niveau de confiance suffisant entre les administrations partenaires au niveau européen, la possibilité de transmission d'informations entre pays, la consultation de fichiers européens par les systèmes nationaux, voire leur interconnexion. Des travaux sont actuellement en cours au sein d'un groupe d'experts de haut niveau qui se penche sur l'ensemble des fichiers existants pour les personnes et les marchandises afin d'identifier comment mieux permettre des interconnexions, des consultations plus fluides de ces bases, aussi bien par les États membres qu'au niveau européen. Les systèmes d'information douaniers font partie de ces bases de données dont on sait qu'ils apportent de l'information pour la sécurisation de l'espace européen.

M. François-Noël Buffet. – Quel est l'état de votre collaboration avec Frontex, socle de la sécurisation de nos frontières communes ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Sur la base du nouveau règlement entré en vigueur en octobre 2016, Frontex est de plus en plus appelé à devenir une agence qui concerne la douane, notamment la douane française dans son périmètre étendu de missions : jusqu'à présent, la douane française contribuait beaucoup aux opérations de Frontex, principalement par le biais de la garde-côtes de la douane qui participe régulièrement aux opérations de contrôle migratoire en mer Méditerranée. Dans le cadre d'accords bilatéraux annuels, la garde-côtes de la douane française met en effet à disposition de Frontex une partie de ses moyens. Dans le contexte de montée en puissance de Frontex et face à la hausse de la pression migratoire, le renforcement des moyens de la garde-côtes nous permet d'accentuer progressivement notre contribution aux opérations maritimes de Frontex. Ainsi, en 2017, le patrouilleur Jean-François Deniau, dont est équipée la douane depuis 2015, sera mis à disposition deux fois un mois, de même que l'un de nos nouveaux avions Beechcraft qui sera déployé au cours du second semestre sur la zone Poséidon. En 2018, nous mettrons potentiellement à disposition deux fois un mois le patrouilleur et l'avion.

Il faut toutefois bien avoir à l'esprit que lorsque la douane française met à disposition un patrouilleur pendant un mois, cela représente une indisponibilité de ce patrouilleur pour les missions douanières, durant un mois et demi, un mois trois quart, du fait de la nécessaire récupération horaire des agents. Il en va de même pour les avions.

M. Didier Marie. – De combien de patrouilleurs et d'avions disposez-vous ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Nous disposons de trois patrouilleurs, un en Méditerranée, basé à Toulon, un en Manche-Mer du Nord et un à Brest. Nous avons également des vedettes garde-côtes. Il est donc possible que nous mettions à disposition un mois un patrouilleur et un mois une vedette garde-côtes. Nous avons à Nice une vedette garde-côtes d'une trentaine de mètres qui pourrait également être déployée dans le cadre de missions de cette nature.

Pour l'aérien, nous disposons d'une nouvelle flotte de Beechcraft de 7 avions : 5 en métropole – ce qui représente, compte tenu de la fréquence des périodes de maintenance, 2 en Méditerranée et 2 en Manche-Mer du Nord-Atlantique – et 2 aux Antilles. Une mise à

disposition pendant un mois représente donc une contribution tout à fait significative par rapport aux moyens dont nous disposons.

Pour en revenir à notre contribution à Frontex, il y a donc ce premier volet de mise à disposition d'équipements que nous connaissons bien.

Avec l'élargissement du champ des missions de Frontex à la lutte contre les trafics associés aux flux migratoires sur les frontières terrestres, la contribution de la douane est également appelée à se développer sur cet aspect-là : la douane participera à hauteur de 20 douaniers à la contribution de 170 agents que la France s'est engagée à mettre à disposition de Frontex pour constituer son effectif de 1 500 garde-frontières. Nous avons d'ores et déjà lancé l'appel à candidature auprès de nos agents. Là aussi, il faut avoir en tête que la mise à disposition d'agents en 5 jours pour un mois ou plus signifie qu'il faut avoir un volant disponible et rapidement mobilisable d'à peu près le triple car il faut pouvoir assurer le renouvellement des personnels. La projection doit être rapide. Nous sommes en train de constituer un vivier.

M. Didier Marie. – Doit-on en déduire que ce vivier n'est pas encore constitué ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Nous sommes en train de le constituer. Dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, nous étions prêts, mais nous n'avons pas eu besoin d'être mobilisés puisque les flux ont très rapidement changé de nature sur les îles de Chios et Lesbos en Grèce. Nous avons toutefois été sollicités au printemps pour compléter les forces déployées sur les îles.

M. Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation de services. – Une petite précision à propos de ces 170 agents mis à disposition par la France. À la suite d'un arbitrage, le ministère de l'intérieur prend à sa charge 125 de ces agents, la douane, 20, et le reste étant la contribution du ministère de la défense. La vingtaine d'agents mis à disposition par la douane a un profil bien particulier, établi par Frontex, puisqu'il s'agit de surveillance des frontières – *Border surveillance officer*, BSO selon le langage Frontex. Nous avons lancé un appel à candidature parmi les agents de la branche surveillance.

Quand on parle de réserve d'intervention rapide, cela signifie une mobilisation dans les cinq jours après l'appel de Frontex depuis Varsovie. La France peut ensuite choisir de n'envoyer aucun douanier mais 50 policiers, cela dépend de la contribution demandée. La douane ne se soustrait pas à ses obligations et se met en capacité de pouvoir déployer dans les cinq jours une vingtaine de douaniers.

M. André Reichardt. – Ma première question porte sur les modalités de fonctionnement des services de la douane. Je crois savoir qu'outre la surveillance des points de passage frontières, il existe ce qu'on appelle la « douane volante », en retrait des points de passage. Ces agents sont-ils habilités à intervenir en matière de contrôle migratoire, ont-ils la possibilité d'interpeler des personnes en situation irrégulière, par exemple à des péages d'autoroute.

Deuxièmement, s'agissant des contrôles au point de passage frontières, comment cela se passe-t-il concrètement ? Si j'ai bien compris ce que vous disiez à propos du protocole signé avec la PAF, vous indiquiez que vous remettez à la PAF les étrangers en situation irrégulière ? Pouvez-vous les renvoyer dans les pays d'origine ?

M. Jean-François Rubler. – Avant que le douanier, dans son aubette, au point de passage frontières, autorise ou refuse l'admission sur le territoire de l'espace Schengen, il accomplit des actes et contrôles similaires à ceux accomplis par la PAF, en particulier la consultation des fichiers. Que ce soit à Roissy ou dans un petit PPF, l'organisation d'un poste frontière est toujours la même, avec un point de contrôle de premier niveau et un point de contrôle de deuxième niveau. Au premier niveau, lorsqu'un ressortissant de pays tiers se présente à l'aubette, on lui applique l'ensemble des contrôles prévus par le code frontières Schengen : on s'assure que son document de voyage et son visa, s'il est soumis à visa, sont bien réguliers en interrogeant les bases de données. Pour ce faire, on passe le passeport dans un lecteur de titre automatisé relié à la base VIS, qui recense tous les visas délivrés par l'ensemble des consulats des pays de l'espace Schengen. En cas de doute sur les documents, le douanier peut être amené à retenir le voyageur en le faisant passer dans une pièce à l'écart pour approfondir le contrôle. Le douanier dispose d'une formation particulière dispensée par les collègues de la PAF, mais également de loupes et de lampes UV qui permettent d'approfondir le contrôle du document de voyage.

En aubette, le douanier consulte également le fichier des personnes recherchées (FPR). Pour l'agent de la PAF, cette consultation est automatique lors de la lecture du document de voyage ; l'agent de la PAF consulte d'un seul coup l'ensemble des fichiers. Sur un plan technique, ce n'est pas vrai aujourd'hui pour le douanier, qui est obligé de passer par une passerelle particulière (« judiweb ») pour consulter ce fichier. Cela est cependant technique et provisoire puisque d'ici l'été 2017, nous devrions en principe disposer des mêmes accès que les collègues de la PAF.

Le FPR permet de consulter le fichier des personnes recherchées, mais également celui des objets et des véhicules signalés (FOVeS).

En cas de refus d'admission sur le territoire, l'agent des douanes est habilité par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à refuser l'admission, donc à maintenir en zone d'attente le ressortissant qui ne peut pénétrer sur le territoire.

La zone d'attente est très variable selon les points de passage frontières. Elle est définie par l'autorité préfectorale et peut, par exemple, être constituée par une partie de l'aéroport et inclure un hôtel.

Pour la douane, cette situation est marginale car, dans le cadre de la complémentarité avec la PAF, nous avons un protocole d'accord au niveau central avec la DCPAF et au niveau zonal avec les DZPAF, qui prévoit que nous appelons immédiatement la DDPAF pour qu'elle prenne en charge le ressortissant étranger. Nous effectuons un procès-verbal de remise et, selon les endroits, soit nous acheminons l'étranger auprès de la PAF, soit la PAF vient le chercher. Par exemple, à La Rochelle, où nous tenons le point de passage maritime, en cas de refus d'admission, nous prononçons le maintien en zone d'attente et acheminons la personne sur Bordeaux. C'est la DZPAF qui prend en charge les formalités en vue de son éloignement : placement en centre de rétention éventuellement et réacheminement vers le pays tiers.

M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude. – Cette mission d'éloignement est essentiellement celle du ministère de l'intérieur. En 1995, l'administration des douanes s'est vue conférer, du fait de sa présence aux frontières pour le contrôle des marchandises, une mission en matière migratoire. C'est une forme de mutualisation des moyens de l'État. Mais

nous n'avons pas les mêmes prérogatives que les officiers de police judiciaire (OPJ). Il a fallu modifier les dispositions afin de permettre aux agents des douanes de procéder aux contrôles d'identité et de placer en retenue administrative des personnes en situation irrégulière le temps de les remettre à l'officier de police judiciaire le plus proche, qui relève le plus souvent de la PAF.

M. Jean-François Rubler. – De même, s'il arrive qu'à un péage autoroutier, à l'occasion d'un contrôle sur le territoire, on se trouve en présence d'un étranger en situation irrégulière, on le remet à un OPJ, pas forcément la PAF, ce peut être la gendarmerie ou la police.

M. Yannick Vaugrenard. – Pour en revenir à la question de notre rapporteur sur le partage d'informations, pouvez-vous nous indiquer s'il existe des obstacles juridiques au niveau européen ou au niveau national aux contrôles les plus efficaces possibles ? Il faut certes prendre en compte le nécessaire équilibre entre sécurité et préservation des libertés individuelles, cependant êtes-vous suffisamment armés pour être efficaces en matière de sécurité ?

Vous indiquiez que l'interopérabilité n'était pas suffisamment fluide. Vos contacts habituels avec les services de renseignement au niveau du territoire national sont-ils suffisamment opérants, y compris pour ce qui est des renseignements que l'on est en droit d'attendre de nos partenaires européens ?

Enfin, considérez-vous que les moyens techniques dont vous disposez sont suffisamment poussés, efficaces, modernes ou qu'ils seraient trop archaïques ?

Mme Hélène Crocquevielle. – Avant d'aborder les manques, je vais vous indiquer ce qui existe en matière de coopération et de transmission d'informations.

Au niveau national, la douane dispose d'un service spécialisé, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), qui fait partie de la communauté nationale du renseignement (CNR). Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les passerelles et lieux d'échanges et d'enrichissement d'informations ont été renforcés, sous la coordination de la DGSI.

Aux niveaux européen et international, il existe plusieurs canaux de coopération pour échanger et demander des informations. La convention d'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) permet d'obtenir des informations de manière bilatérale. Europol est une agence de police à l'origine mais qui, depuis quelques temps, à la suite d'échanges fructueux notamment avec la douane française, s'intéresse à l'apport de la douane pour lutter contre les différents trafics. Cela permet de solliciter, au-delà des autres services douaniers, tous les services répressifs compétents à l'échelle européenne. Je souhaite que la douane continue de conforter sa présence au sein d'Europol, notamment dans les domaines de la lutte contre le trafic d'arme et les flux financiers illicites, sur lesquels nous avons beaucoup investi ces derniers temps.

Il existe également les centres de coopération policière et douanière (CCPD) positionnés sur le territoire et sur la frontière. Ce sont des structures de coopération bilatérale, voire quadrilatérale, à Luxembourg, entre l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg, qui apportent une plus-value opérationnelle tout à fait satisfaisante lorsqu'il y a des signalements sur certains PPF ou certaines opérations.

D'autres canaux d'échanges peuvent être cités comme le Collège européen de Police (CEPOL) qui permet de créer des liens entre les services de police et de douane en termes de partage de pratiques et d'informations. En 2016, la douane a signé un accord de partenariat, devenant ainsi un partenaire à part entière de cet organisme de formation.

Quels sont les éventuels obstacles juridiques ? Je passe la parole à mon adjoint.

M. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale des douanes et droits indirects. – L'Europe des marchandises et l'Europe des personnes, des voyageurs ne se sont pas construites dans le même temps. On a commencé par l'Europe des marchandises, la coopération douanière est ancienne puisqu'elle remonte à 1967, peu avant le tarif extérieur commun, dans le cadre juridique communautaire. La libre circulation des personnes *via* la convention de Schengen n'est arrivée qu'en 1990. Les outils informatiques SIS, puis VIS sont venus ensuite.

Nous avons donc deux cadres juridiques différents qui poursuivent des objets différents et ne se recoupent que pour partie puisque la convention Schengen évoque également les marchandises en son ancien article 98. Aujourd'hui, ces cadres continuent de vivre l'un à côté de l'autre. Là-dessus est venue se greffer une préoccupation d'ordre policier en vue de lutter contre la criminalité organisée avec Europol. Europol n'est pas une banque de données, bien qu'en son sein il existe des bases de données, et n'a pas vocation à être réintégrée dans les échanges d'informations recueillies pour le contrôle des marchandises et des personnes.

Aujourd'hui, le constat est le suivant : toutes les informations utiles pour un contrôle à la frontière, qu'il soit effectué par un agent de la PAF, des douanes ou d'une quelconque autre force de sécurité, ne se retrouvent pas dans les outils consultés par les agents, ce qui les contraint soit à consulter plusieurs bases, soit à consulter une entité qui a, elle, accès à une information qui n'est pas largement diffusée pour de bonnes raisons. La réflexion engagée par la Commission européenne et les États membres vise à faire émerger des systèmes plus interopérables, mieux consolidés. Nous nous trouvons actuellement dans une situation transitoire. Les services qui opèrent sur le terrain, qui ne sont pas des services de renseignement, n'ont pas directement accès à toutes les informations, indépendamment de toute considération technique.

M. Philippe Kaltenbach. – Nos collègues du groupe Les républicains ont souhaité que cette commission d'enquête traite également des flux de marchandises. Quel pourcentage des marchandises est effectivement contrôlé à l'entrée dans l'espace Schengen ? Quelles conséquences le rétablissement des contrôles des personnes aux frontières intérieures a-t-il eu sur le contrôle des marchandises ? Quelles seraient les conséquences d'un rétablissement définitif de ces contrôles ? La concentration des moyens sur la lutte contre le terrorisme a-t-elle eu des conséquences sur le contrôle des marchandises ?

Mme Hélène Crocquevielle. – À la différence des contrôles des personnes, les contrôles opérés par les services douaniers, que ce soit par les bureaux de douanes ou par les brigades, sur les marchandises, ne sont pas systématiques ; ils procèdent de plus en plus systématiquement d'une analyse de risque et d'un ciblage. Les transformations de l'administration des douanes vont en ce sens avec la création d'un Service d'Analyse de Risque et de Ciblage (SARC) qui vise à coordonner la chaîne de contrôles de l'ensemble des services douaniers en matière économique – flux de marchandises – ou en matière fiscale.

Cette approche poursuit le double objectif d'intercepter dans les flux de marchandises tout ce qui porte atteinte au commerce licite et, parallèlement, de sécuriser les conditions d'échanges des marchandises vis-à-vis des opérateurs réguliers, dignes de confiance, donc de fluidifier le commerce pour ces opérateurs. Il convient donc de repérer les flux, les opérateurs porteurs de risque.

Ce travail d'analyse de risque puis de ciblage est différent selon la nature des flux.

Sur les flux déclaratifs, on procède à un recoupement d'informations. Tout d'abord, pour les marchandises provenant de pays tiers à l'espace européen, il y a obligation pour les importateurs d'adresser des déclarations sommaires d'entrées (ENS) qui sont analysées dans un objectif de sûreté et de sécurité. Ce dispositif ICS, pour *Import Control System*, a été mis en place à la suite des attentats aux États-Unis en 2001 dans un objectif non de dédouanement mais de sûreté et de sécurité. Nous disposons d'un point d'analyse ICS à Roissy qui opère le premier niveau de contrôle pour l'ensemble des points aériens et deux points d'analyse au Havre et à Marseille pour les entrées maritimes. Le deuxième niveau d'analyse est effectué à partir des données déclaratives de dédouanement. Le moteur de ciblage identifie les profils à risque pour orienter le contrôle de nos services aux différents points d'entrée des marchandises.

Il est important de garder à l'esprit que nous accroissons systématiquement l'efficacité de nos contrôles, notamment par l'allègement des contrôles réglementaires formels des documents administratifs d'accompagnement de marchandises, par exemple en matière alimentaire. Ces formalités conduisaient les services à accomplir de très nombreux contrôles systématiques et purement formels, en général négatifs puisque touchant à 99 % des opérateurs économiques réguliers. La douane a été chargée de mettre en place un guichet unique national dématérialisé (GUN) qui met en interconnexion l'ensemble des administrations françaises chargées d'émettre ces documents d'accompagnement des marchandises. Cette fenêtre unique permet aux opérateurs de solliciter les documents auprès des différentes administrations (agriculture, écologie, défense, etc.) et de les adjoindre automatiquement à leur déclaration. L'efficacité de nos contrôles est devenue beaucoup plus importante puisque nous pouvons identifier rapidement les documents qui manquent sans avoir à opérer de contrôle documentaire physique et inversement, cibler les contrôles physiques sur des flux identifiés comme étant à risque.

D'autres flux ne sont pas accompagnés de déclaration (fret postal, circulation routière) et gagnent en importance avec notamment le développement exponentiel du e-commerce. Ce dernier représente un enjeu d'abord fiscal, lorsqu'il s'agit de recouvrer les droits et taxes qui y sont associés, mais également de lutte contre la fraude puisque, dans les paquets, arrivent beaucoup de choses : contrefaçons, armes en pièces détachées, produits stupéfiants, argent liquide, faux-papiers, etc. Beaucoup de produits illicites.

Le travail d'analyse de risque et de ciblage est possible sur une partie de ces flux, sur le fret express traditionnel car les envois au-dessus d'un certain seuil de valeur sont accompagnés de documents de déclaration. Mais il est plus difficile, voire impossible sur le fret postal qui ne fait pas l'objet de déclaration préalable. Celui-ci représente pourtant environ 60 millions d'envois et de réceptions par an. Nous avons des brigades dans les *hubs*, comme à Roissy où est positionné le *hub* de La Poste pour les envois de moins de 2 kg. Les agents des douanes sélectionnent des paquets à partir d'observations et d'échanges avec La Poste et les expressistes une fois que nous avons identifié certaines origines, certaines entreprises, certains destinataires. Plus de 300 000 contrôles par an sont opérés sur ces paquets.

M. Jean-Michel Thillier. – Nous avons renforcé les effectifs qui contrôlent les envois postaux et le fret express grâce aux emplois supplémentaires créés dans cadre de la lutte contre le terrorisme. Si ce fret n'est pas important en volume, il l'est en nombre et nous avons considéré qu'il avait un caractère critique. Aujourd'hui, les flux internationaux sont à 90 % du fret maritime.

Mme Hélène Crocquevieille. – S'agissant de l'impact du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures sur nos missions traditionnelles, nous vous avons communiqué les estimations en termes de volume horaire et d'équivalent agents consacrés par les douanes depuis novembre 2015 à cette mission, ce qui correspond au nombre de vacations effectuées aux points de passage autorisés définis conjointement avec la PAF et la gendarmerie, sous le contrôle du ministère de l'intérieur. Au début, en contrecoup des événements dramatiques du 13 novembre, on nous a demandé d'opérer les contrôles douaniers autant que possible en points fixes sur des vacations complètes – H24, 7 jours sur 7. Les préfets responsables ont progressivement mesuré qu'il était plus efficace de laisser les douaniers faire des contrôles comme ils savent faire, en « douane volante » avec ciblage grâce à la connaissance des flux transfrontaliers plutôt qu'en points fixes et de manière systématique mais plus formelle. Le nombre de contrôles opérés et surtout d'identifications d'individus signalés ont montré la complémentarité bénéfique des contrôles en points fixes opérés par la PAF et la gendarmerie et ceux des brigades des douanes sur le territoire.

Les résultats de la douane en matière d'interception n'ont pas pâti du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Pendant les premières semaines, il y a eu incontestablement une mobilisation plus forte des agents et un renfort en effectifs est intervenu sur les exercices 2016 et 2017, pour lequel nous sommes encore en cours de recrutement. Conformément au souhait du législateur, ces renforts sont principalement positionnés dans les zones frontalières. On ne constate pas de décre de résultats car les contrôles sont opérés, certes de manière renforcée aux frontières, mais selon les méthodes douanières, ils permettent aussi bien le contrôle des personnes que l'interception de produits illicites ou le constat de manquements aux obligations déclaratives.

M. Didier Marie. – L'essentiel des points d'attention ont fait l'objet de réponse. J'aurais souhaité quelques éléments statistiques sur les personnes identifiées en situation irrégulière aux points de passage autorisés et déferées à la PAF. Considérant que la plupart des personnes ne passent pas par ces points, vos services mobiles appréhendent-ils beaucoup de ces personnes ?

En tant qu'élu d'un département maritime, on sait que, parfois, trafic de marchandises et trafic d'êtres humains se mêlent. Exercez-vous des contrôles particuliers sur ce plan ? Disposez-vous de statistiques de personnes appréhendées dans les ports et de démantèlement de trafic ? Quelle est l'ampleur de ce phénomène aujourd'hui dans notre pays ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Je ne dispose pas ici de telles statistiques, nous vous les communiquerons ultérieurement. De manière qualitative, il est certain que, dans des zones comme Calais ou en Normandie, très fréquemment dans le cadre de contrôles terrestres, nos brigades interceptent des véhicules acheminant des migrants, parfois dans des conditions dangereuses : les personnes sont prêtes à tout pour passer le contrôle douanier, elles refusent d'obtempérer, prennent les autoroutes à contresens...

Nous avons également des brigades spécialisées sur le ferroviaire, au nombre de six, qui interviennent dans des conditions très spécifiques (lieux confinés) pour la sécurité des passagers et des agents, dans le cadre d'une coopération très fructueuse avec la SNCF. Elles interceptent régulièrement des personnes en situation irrégulière. Dans certaines gares routières également, à bord d'autocars, des contrôles sont conduits qui permettent d'interpeler des personnages peu recommandables. J'ai, en tête, le cas de Mehdi Nemmouche interpellé lors d'un tel contrôle en gare routière de Marseille en 2014, ou encore un certain nombre de véhicules contrôlés par les douaniers en 2015 à proximité de la frontière suisse, transportant des personnages en lien avec des attentats.

Mme Gisèle Jourda. – Dans une interview donnée au *Nouvel économiste*, vous évoquez l'interdépendance avec les autres services douaniers européens. Vous laissez deviner des difficultés dans l'application du droit communautaire douanier par certains États. Dans certains dossiers, on se rend bien compte que tout le monde ne va pas à la même vitesse, on constate des dysharmonies. Pouvez-vous préciser votre pensée sur ce point ?

Mme Hélène Crocquevielle. – Il en va pour les marchandises comme pour les personnes, nous sommes tous interdépendants dès lors que la sécurité de l'espace Schengen dépend du contrôle de la frontière extérieure. Pourtant, il n'existe pas en matière douanière les mêmes facultés d'intervention rapide que celles dont dispose le contrôle des personnes *via* Frontex, alors même que pour assurer la liberté de circulation des marchandises, nous disposons d'un seul et même code douanier.

La capacité, parfois peut-être même la volonté, d'appliquer le code douanier peut varier d'un pays à l'autre. Pour la capacité, on peut citer l'exemple de la Grèce, les mêmes problèmes sont rencontrés pour les marchandises que pour les personnes.

Nous constatons en matière douanière la même problématique de co-responsabilité de l'ensemble des États membres pour la sécurisation de la frontière extérieure puisqu'un seul point d'entrée permet ensuite la libre circulation sur l'ensemble du territoire de l'espace européen.

M. François-Noël Buffet. – Qu'en sera-t-il lorsque la Bulgarie et la Roumanie rejoindront l'espace Schengen ?

Mme Hélène Crocquevielle. – Ces pays sont déjà dans l'union douanière.

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête va effectuer des déplacements sur le terrain. Nous y rencontrerons aussi des services des douanes. Un déplacement est déjà prévu à Strasbourg le 6 février. Je vous remercie par avance pour la collaboration de vos services.

Mme Hélène Crocquevielle. – Nous en avons déjà pris bonne note.

La réunion est close à 12 h 20.

- Présidence de M. Jean-Claude Requier, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Patrick Augier, contre-amiral, secrétaire général adjoint de la mer

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition du contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la mer.

Le secrétariat général de la mer, institué par un décret de 1995 et placé sous l'autorité du Premier ministre, assure la coordination de la politique maritime de la France. Le secrétariat général de la mer assure la direction du centre opérationnel et interministériel de la fonction garde-côtes. Opérationnel depuis septembre 2010, ce centre est chargé d'informer le Gouvernement, d'observer et d'analyser les flux maritimes pour permettre aux autorités nationales d'adopter des priorités d'action tout en étant le point d'entrée des coopérations européennes et internationales en matière de situation maritime.

La lutte contre l'immigration illégale par voie maritime est devenue l'une des priorités de l'action de l'État en mer. Cette activité, conduite sous l'égide de Frontex, est assurée par le secrétariat général de la mer.

Quelles sont les spécificités des contrôles effectués en mer ? Selon quelles modalités sont-ils réalisés ? Comment est organisée la coopération avec la police aux frontières ? Quelles ont été les conséquences du rétablissement de certains de ces contrôles en France ? Comment se passe la coopération avec Frontex et les autres agences européennes ? La France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment le secrétariat général de la mer y a-t-il contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, en abordant plus spécifiquement les frontières maritimes et leur contrôle. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Augier prête serment.

M. Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la mer. – Merci de me recevoir.

Une précision liminaire : nous parlons de limites maritimes, non de frontières maritimes. En effet, dans chacun de nos espaces maritimes – mer territoriale, zone économique exclusive, zone définie dans le cadre d'une opération Frontex –, nous concédons

toujours une part de notre souveraineté, en permettant un passage inoffensif non déclaré, par exemple. La notion de frontière n'a de sens qu'à terre. Cette distinction montre l'importance et la difficulté de la mutation de Frontex d'une agence de garde-frontières vers une agence de garde-côtes. Contrôler un espace maritime affecté de degrés de souveraineté variables invite de plus à travailler plus en amont sur l'origine des flux de migrants.

Les contrôles en mer prennent en premier lieu la forme d'une surveillance permanente, et d'une identification par le renseignement de tout navire suspect pouvant transporter des migrants – souvenez-vous des centaines de migrants kurdes qui ont débarqué près de Saint-Raphaël à la fin des années 1990 sur le navire « East Sea ». Notre stratégie de défense consiste à alimenter par tous types de renseignements des listes de navires suspects – souvent de vieux cargos – circulant en Méditerranée orientale susceptibles d'approcher les côtes européennes et à les suivre afin, le cas échéant, de les intercepter sur le fondement du protocole de Palerme.

Nous coopérons en second lieu avec Frontex, que nous accompagnons en tant qu'agence de garde-côtes. Le modèle français repose non sur un organe dédié, une agence, mais sur une fonction « garde-côtes », assurée par l'action conjointe de plusieurs administrations : la marine nationale, les douanes, la gendarmerie maritime, la gendarmerie nationale, la police des frontières, les affaires maritimes. Ces administrations sont coordonnées par le préfet maritime sur la façade maritime ou, dans les outre-mer, par le délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer – le préfet – et, au niveau central, par le secrétariat général de la mer. Là, nous accompagnons la mutation de Frontex vers une fonction « garde-côtes » afin de juguler les flux de migrants, mais aussi de pouvoir réaliser d'autres missions en mer. Nous travaillons en outre avec les fonctions « garde-côtes » des pays du sud de la Méditerranée, afin de les aider à maîtriser les départs.

Nous aidons par exemple Frontex à se doter d'un système d'information unique qui pourrait être muni d'une intelligence artificielle permettant de détecter tout de suite les anomalies ou les comportements suspects. Les agences européennes se sont en effet dotées chacune de moyens propres et il est bien difficile de maîtriser l'information maritime sur la multitude de réseaux... Le projet européen Eucise 2020 (*Common information sharing environment for maritime surveillance in Europe*), adopté par la direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, vise à doter les quelque trois cents administrations européennes qui interviennent en mer d'un système commun. L'Italie préside le programme, la France en assure la vice-présidence et ce système pourrait permettre à tous de communiquer sur un même réseau.

Nous nous sommes en effet beaucoup impliqués dans l'audit Schengen, réalisé ces dernières semaines. Beaucoup de choses avaient été faites depuis le dernier audit, en 2009 : la création du centre opérationnel de la fonction de garde-côtes, le rapprochement des administrations... L'audit a donné lieu cette année à trois observations. D'abord, l'insuffisance des moyens du centre opérationnel, fondée sur le constat que les permanences ne sont assurées que par un représentant de chaque administration. Or, les effectifs du secrétariat général de la mer sont aussi composés en permanence d'un représentant de chaque administration, ce qui ne nuit pas à la continuité de nos activités, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

La deuxième critique porte sur notre application du principe de subsidiarité. Il nous est en réalité imposé par la géographie : la diversité de nos façades maritimes explique l'autonomie donnée à chaque préfet maritime. Le centre opérationnel de la fonction de garde-

côtes centralise les informations des trois préfectures maritimes hexagonales et des cinq zones maritimes outre-mer. Le cas de Mayotte, certes hors espace Schengen, nous préoccupe d'ailleurs aussi beaucoup : une intervention a lieu chaque jour dans le plus grand silence médiatique pour récupérer des migrants en difficulté...

Enfin, la question de la surveillance des navires de plaisance a de nouveau été soulevée. Les côtes françaises sont reliées par des sémaphores, et des brigades de gendarmerie littorale surveillent les navires de plaisance. Tous ne sont certes pas contrôlés – c'est matériellement impossible – mais ils sont suivis de près. De plus, tous les sémaphores sont reliés au centre opérationnel par le système « Spositionav V2 », qui concentre toute l'information en matière maritime – en provenance également de la marine nationale ou des douanes – dont des extractions sont envoyées aux autorités européennes.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Comment voyez-vous l'évolution des migrations en Méditerranée, surtout au large de la Libye ? Le secrétariat général de la mer produit des informations qui sont exploitées ailleurs. L'interopérabilité de différents systèmes d'information est-elle suffisante ? Pour quels résultats ? Comment voyez-vous son évolution ?

M. Patrick Augier. – L'effondrement de la Libye a entraîné la concentration des flux de migrants sur son territoire, où ils sont désormais exploités par les milices locales. Les flux s'adaptent en permanence : nous avons analysé ce risque dès 2014. Nous estimons à 800 000 à 1 million le réservoir de personnes prêtes à traverser la Méditerranée, plus ou moins déjà en transit depuis, essentiellement, l'Afrique de l'Ouest – Tamanrasset en Algérie, Agadez au Niger qui sont des points de passages. En 2010-2012, les migrants passaient beaucoup par les Canaries, mais l'Espagne a réussi à canaliser ce flux. Ils traversent désormais la Libye, car c'est facile et rapide : 90 % à 95 % des tentatives sont d'ailleurs couronnées de succès, quoi que nous laissent penser les terribles naufrages dont l'actualité est pleine.

Nous avons besoin d'un plan de défense et de gestion des flux. Le problème ne doit pas être appréhendé comme une frontière à franchir, mais comme un flux de personnes qui adaptent rapidement leur comportement. Il faut donc agir très en amont. Frontex l'a compris, qui envoie du personnel directement à Agadez. Nous devons limiter les flux au plus tôt sur les points de passage car, une fois sur la place libyenne, notre intervention n'est plus de l'ordre du contrôle aux frontières, mais du sauvetage de vies humaines. Lorsqu'un canot de 400 personnes s'approche de nos côtes, la première chose à faire est d'ailleurs de ne pas s'approcher, pour éviter que la panique ne précipite des migrants à l'eau, mais d'envoyer des embarcations légères pour le sécuriser et commencer à leur porter secours. La semaine dernière encore, deux cents migrants sont morts ainsi, car on ne survit guère plus d'une heure dans une eau à dix degrés. Les milices le savent, qui font appareiller de gros zodiacs chargés de migrants avant d'appeler le *Maritime rescue coordination centre* (MRCC) de Rome pour dépêcher les secours...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Juridiquement, c'est alors une mission de sauvetage ?

M. Patrick Augier. – Oui, car les règles relatives aux migrants ne s'appliquent qu'à terre.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Et à bord, comment les choses se passent-elles ?

M. Patrick Augier. – Les premiers contrôles sont sanitaires : il s’agit de détecter les personnes malades ou les femmes enceintes – il y a quelques semaines encore, une femme a accouché à bord du navire qui l’emmenait en Europe. On ne peut dans ces circonstances commencer par leur demander leurs papiers – il est d’ailleurs rare qu’ils les possèdent. À l’exclusion de l’hypothèse dans laquelle un cargo soupçonné de transporter des migrants est interpellé sur le fondement du protocole de Palerme, nos missions sont de sauvetage.

M. Yannick Vaugrenard. – Peut-on identifier les organisations qui font embarquer ces malheureux vers l’Europe ?

M. Patrick Augier. – Les organisations qui vivent du trafic sont connues : ce sont des milices. L’aide au passage d’un migrant leur rapporte de l’ordre de 5 000 dollars ou euros. Les passeurs ne sont désormais plus à bord des embarcations, et ce sont de toute façon des lampistes. Tant qu’il n’existera pas de garde-côtes libyens, nous n’arriverons à rien. Nous essayons bien de contribuer à leur formation, mais nous ne savons toujours pas lequel des deux pouvoirs rivaux finira par s’imposer.

Une autre solution consisterait à déplacer le *hot spot* italien en Libye ou en Tunisie, afin que les migrants y soient directement pris en charge. Avant l’effondrement de la Libye, les migrants partaient du Sénégal ou de Mauritanie pour gagner les Canaries. Les Espagnols ont beaucoup aidé le Sénégal, financièrement et matériellement, ont patrouillé avec leurs garde-côtes, car ils ont compris ce qu’ils pouvaient retirer d’une coopération en amont. Il y aurait donc un travail de négociation à mener avec la Libye pour que le pays comprenne l’intérêt qu’il a à maîtriser les flux de départs.

M. Yannick Vaugrenard. – La communauté internationale reconnaît pourtant un gouvernement légitime en Libye.

M. Patrick Augier. – Certes, mais il ne parvient pas à s’imposer et il n’est pas dit que son rival ne finira pas par l’emporter.

M. Yannick Vaugrenard. – Qu’est-ce qui nous empêche de négocier avec les deux ?

M. Patrick Augier. – C’est ce que nous essayons de faire, mais la situation sur place est très confuse. La semaine prochaine, j’interviendrai à Barcelone dans le cadre de l’Union européenne, aux côtés du chef des garde-côtes libyens, dont j’ignore quel pouvoir il représente... Et les milices sont à proximité de Tripoli...

Mme Gisèle Jourda. – Des associations et organisations non gouvernementales ont été créées pour venir en aide aux migrants, comme SOS Méditerranée en 2015. Comment votre activité s’articule-t-elle avec la leur ?

M. Patrick Augier. – À l’occasion du dernier comité interministériel de la mer, qui s’est tenu le 4 novembre dernier à Marseille, le Premier ministre a décidé que le sauvetage en mer serait une grande cause nationale en 2017. Il visait la société nationale de sauvetage en mer, mais aussi des organisations comme SOS Méditerranée qui bénéficiera sans doute d’une aide d’État. Cette ONG sauve en effet des milliers de personnes par an.

Le préfet maritime donne à ces organisations toutes les informations utiles et elles sont reliées au centre de sauvetage de Rome. Nous essayons également d’organiser le plus

efficacement possible le positionnement de leurs bateaux et des nôtres. Mais, à nouveau, se concentrer sur le sauvetage empêche de voir la racine du problème...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pourriez-vous nous apporter quelques précisions sur la collaboration avec les autres pays européens qui participent aux opérations ?

M. Patrick Augier. – Plusieurs opérations ont lieu simultanément dans la même zone maritime.

Tout d'abord, l'opération Sophia est une opération militaire entre les marines européennes qui a pour but de lutter contre les passeurs et contre l'effet migration en essayant d'aller au plus proche de la côte libyenne. Il y a en permanence deux ou trois bateaux, dont un français. L'Espagne et l'Allemagne participent également.

Dans la même zone, l'opération Triton de Frontex est davantage tournée vers le sauvetage des migrants. L'Italie et Malte sont les premiers contributeurs ; la France est la troisième. Des bateaux, plus « neutres », qui ne sont pas forcément des bateaux militaires sont affrétés, par exemple, par la Norvège ou le Royaume-Uni. Ils reçoivent leurs informations du centre de sauvetage, le MRCC à Rome.

Par ailleurs, le secrétariat général de la mer suit la situation maritime de tous les bateaux depuis notre centre opérationnel grâce aux images satellites et aux informations que les bateaux français sur zone échangent en continu.

L'on y pense moins, mais les bateaux de commerce français jouent également un rôle. De nombreux bateaux, notamment de la CMA CGM, sont déroutés pour porter secours à des migrants. Ces opérations sont souvent très périlleuses car les bateaux sont imposants et les équipages restreints et non formés au sauvetage. Par ailleurs, ces bateaux ne disposent ni de médecins ni d'infirmiers à bord. Enfin, se dérouter ainsi leur fait perdre du temps sur leur route et leur programme. Bien qu'ils contribuent ainsi à sauver des vies, cela ne manque pas de créer des contraintes logistiques.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous indiquez clairement que la réponse est à trouver sur les côtes.

Vous venez de préciser que l'action de Frontex s'inscrit dans une démarche de sauvetage, et que les marines qui interviennent au bord du littoral, notamment libyen, s'inscrivent plutôt dans une démarche de conservation du littoral afin d'éviter que les gens ne prennent la mer.

Si cette situation se conçoit bien sur le terrain, cela est moins évident sur le plan politique et juridique. Vous avez évoqué tout à l'heure l'éventualité de mettre des *hot spots* dans ces pays-là. Est-ce possible sur le plan technique et politique ? Si les marines ne font pas de sauvetage et qu'elles ne peuvent pas accéder aux côtes, quelle est leur mission ? Est-ce qu'elles ne sont pas au début d'une mission dont elles attendent la poursuite ? Il semble qu'une interrogation demeure sur ce point, alors qu'une solution n'a jamais été aussi urgente.

M. Patrick Augier. – Vous avez parfaitement raison, la solution de ce problème se trouve à terre. Nous avons jugulé la piraterie dans la corne de l'Afrique quand nous avons commencé à agir contre les Somaliens à terre, directement contre les camps et les chefs. La piraterie persiste au Nigeria parce que nous n'agissons pas encore contre les bases et ceux qui en profitent à terre.

Les marines occidentales sont engagées dans l'opération européenne Sophia. Nous essayons actuellement d'intercepter les passeurs à bord des bateaux de migrants, mais nous n'avons pas encore le droit d'agir à terre. Nous en sommes à la phase dite « 2.1 » de l'opération, il y aura une phase « 2.2 » d'action dans les eaux territoriales, et la phase 3 consistera à agir à terre, mais cela dépendra alors du pouvoir qui va s'imposer en Libye.

Pour le moment, l'impunité règne. Les images satellites, qui nous montrent les camps installés sur les plages, nous servent à prévoir les opérations de sauvetage. Lorsqu'un bateau de guerre se trouve devant un canot prêt à chavirer avec 300 personnes à bord, il sauve les migrants avant de pouvoir traiter l'interception du passeur s'il est présent. L'urgence médicale prime. Il ne faut pas oublier que les migrants sont des victimes qui payent 5 000 dollars ou 5 000 euros pour une traversée sur un canot de fortune.

Ma position personnelle est que nous devrions pouvoir mettre en place un *hotspot* à Tripoli. Les migrants économiques et les réfugiés politiques s'y rendront directement plutôt que de se faire parquer par des milices dans des camps, parfois sans nourriture.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avez-vous recours au système de surveillance Eurosur ? Est-il redondant avec les informations que vous collectez grâce à nos services nationaux ?

M. Patrick Augier. – Dans le monde d'aujourd'hui qui est complètement ouvert et doté de réseaux d'information de plus en plus connectés, l'enjeu n'est pas tant de détenir l'information que d'être capable de la traiter. Quand je transmets une information à partir d'un sémaphore français à Spationav V2, Spationav V2 la transmet à son tour à l'Agence de sécurité maritime européenne pour des raisons de sécurité de la navigation ; cette dernière transmet l'information à Frontex, et je la retrouve ainsi dans Eurosur.

Le problème n'est donc pas tant d'avoir des réseaux interconnectés que de déceler de l'information pertinente et d'en faire un traitement intelligent. Certains parlent de mettre en place un nouveau système d'information, mais je ne crois pas que ce soit la priorité.

Frontex dispose aussi des images des satellites du réseau européen Copernicus, mais il faut ensuite que l'information soit directement transmise aux États membres, aux marines, aux ONG pour intervenir tout de suite sur un départ de migrants.

Nous ne cherchons pas à multiplier les réseaux, mais à faire de l'intelligence.

M. Didier Marie. – Je vous remercie de vos précisions concises et utiles.

On assiste depuis quelques semaines à une reprise des flux en Méditerranée centrale. Quelle est l'origine des migrants ? J'ai le sentiment qu'il y a une évolution quant aux pays d'origine.

L'Espagne a mis en place un dispositif efficace à la fois dans la relation avec les pays d'origine et sur sa politique de retour et d'asile. Ce que l'Union européenne a mis en place avec les cinq pays bénéficiant d'un pacte – dont le Sénégal, le Niger, le Nigeria et l'Éthiopie –, vous semble-t-il comparable ? En mesurez-vous déjà les effets ?

On constate un léger frémissement des flux en Méditerranée orientale, avec une moyenne qui est actuellement de 80 passages par jour. Est-ce selon vous lié aux purges qui

ont été menées dans les services de sécurité turcs, qui seraient moins opérants qu'ils ne l'ont été, ou à une reprise réelle des trafics ?

M. Patrick Augier. – Vous avez raison, la méthode espagnole est la bonne. Les accords que nous avons passés avec les cinq pays pour le retour sont en train de se mettre en place. C'est un début, et c'est sans doute moins facile que ça ne l'a été pour l'Espagne qui avait pu proposer un contrat gagnant-gagnant au Sénégal. Cela étant, comme ils ont déclenché des flux qui partaient dans l'autre sens, je ne sais pas si c'était vraiment gagnant-gagnant !

Il est difficile de déterminer l'origine des migrants car ils peuvent changer d'identité et qu'on n'est pas certains de tous les intercepter. Une fois qu'ils sont passés par le *hot spot*, ils sont remis en liberté avec pour consigne de rester dans les environs, mais ils partent presque tous vers le Nord. Ceux qui viennent d'Afrique de l'Ouest s'arrêtent avant Calais, chez de la famille ou des amis, à Marseille ou ailleurs. Si nous avons l'impression que les migrants sont essentiellement anglophones à Calais, c'est parce que les francophones se sont arrêtés avant d'arriver dans le Nord de la France.

M. Didier Marie. – On me dit qu'il y a beaucoup de Soudanais.

M. Patrick Augier. – Effectivement, il y a beaucoup de Soudanais. Cette filière d'Afrique de l'Est finira par se tarir quand toute la population d'Érythrée aura émigré, mais les Soudanais sont effectivement en difficulté en ce moment.

Il est toutefois très difficile de déterminer l'origine des migrants car ils changent souvent d'identité en traversant l'Algérie où il y a quantité de trafics de papiers. Certains prennent alors des identités maliennes par exemple.

M. Didier Marie. – Et sur la Méditerranée orientale ?

M. Patrick Augier. – Ce n'est pas encore significatif. Il a eu de forts flux de migrants syriens qui partaient parce que la situation devenait intenable pour eux. Les autres préfèrent passer par la Libye que dans une zone de guerre.

Permettez-moi, en guise de conclusion, d'attirer votre attention sur deux points.

Le premier est la sûreté maritime et dans les transports maritimes. Nous avons mis en place quantité de mesures visant à éviter un « Bataclan maritime » et à nous prémunir contre le risque terroriste à bord des transports de passagers. La commission interministérielle de sûreté maritime et portuaire, présidée par le cabinet du Premier ministre, se réunit tous les deux mois pour renforcer les mesures de sûreté maritime dans les transports de passagers.

Comme vous le savez, de nombreuses mesures ont été prises dans la loi pour une économie bleue et dans d'autres textes, notamment pour mettre en place un PNR maritime. Le SGMER est chargé de ces travaux. Ce point est très important, car si les flux aériens et maritimes sont contrôlés et que les systèmes sont interconnectés, nos capacités de surveillance seront nettement renforcées. C'est là ma conception du nouveau Schengen : des systèmes qui contrôlent les passages pour agir sur les flux plutôt qu'un drapeau indiquant qu'il ne faut pas dépasser la ligne.

Le deuxième point est la nécessité pour la police et les administrations de la mer de travailler ensemble malgré leurs cultures très différentes. Le fait que la PAF ait commencé à travailler avec nous en 2010 a déjà constitué une évolution majeure. Il faut continuer à

encourager la mutation de l'agence Frontex. Un règlement européen établit désormais qu'elle est une agence à la fois de garde-frontières et de garde-côtes. Elle doit se comporter comme les administrations de la mer françaises se comportent entre elles.

Par ailleurs, je pense que le domaine maritime devrait être plus représenté au sein de Frontex. Comme vous le savez, le ministère de l'intérieur et la PAF sont dans son conseil d'administration. Le SGMer pourrait y représenter les administrations qui agissent en mer.

Frontex n'a pas de culture maritime naturelle. Ils ont des moyens pour acheter des bateaux et exploiter des systèmes satellite, mais ils ne savent pas encore comment les utiliser. Il faut les aider à entrer dans la logique d'un nouveau Schengen : les systèmes d'information, le croisement entre le maritime et le terrestre... Il faut apprendre à travailler différemment.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je voudrais dire à mes collègues que vous avez travaillé à l'élaboration de la loi pour l'« économie bleue » et à ses décrets d'application, et que vous avez commandé le porte-hélicoptères Jeanne d'Arc, qui était le bateau-école de marine pour la formation des officiers. Je vous remercie de votre intervention.

La réunion est close à 14 h 50.

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE
REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE
PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET
LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017**

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

**Audition conjointe de MM. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à
l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et Rémi Lefebvre, professeur de
science politique à l'université Lille II**

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en abordant spécifiquement le thème de la démocratie participative. Dans l'attente de la prochaine audition au cours de laquelle nous entendrons le Centre de recherches politiques de Sciences Po – le CEVIPOF –, nous avons le plaisir de recevoir deux professeurs des universités spécialistes de la démocratie participative, MM. Loïc Blondiaux et Rémi Lefebvre.

M. Loïc Blondiaux enseigne à Paris I et a notamment écrit un ouvrage sur le « nouvel esprit de la démocratie » dans lequel il plaide pour une valorisation de la démocratie participative. Il en a identifié les principales limites et détaillera ses préconisations pour réussir ces démarches.

M. Rémi Lefebvre est professeur à l'université Lille II. Ses travaux portent notamment sur les débats publics organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP) et sur l'évolution sociologique des partis politiques. Il s'est attaché à montrer que l'impératif participatif qui anime les pouvoirs locaux a débouché sur une prolifération de réponses souvent inadaptées.

Vos travaux corroborent notre conviction que les outils ne correspondent pas toujours aux attentes des citoyens car ils sont souvent pensés par les élus, ce qui conduit les citoyens à inventer eux-mêmes ces outils en s'appropriant cet espace de démocratie participative.

Vos travaux, messieurs les professeurs, correspondent au cadre de notre mission, à savoir comment décider plus légitimement et plus efficacement dans la France de 2017.

Messieurs les professeurs, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pendant une dizaine de minutes chacun. Je donnerai ensuite la parole à notre rapporteur, M. Philippe Bonnacarrère, puis à l'ensemble de nos collègues.

M. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. – En dix minutes, il est compliqué de résumer la situation, les enjeux et les perspectives qu'offre la démocratie participative.

Les enjeux sont nets : nous connaissons une crise majeure de la légitimité et de l'efficacité des institutions traditionnelles de la représentation. La crise de légitimité est documentée : elle génère de la défiance, inédite par son ampleur, de la part des citoyens à l'égard des élus, de l'indifférence qui se traduit par l'abstention, de l'exaspération et de la radicalisation. Cette dernière s'exprime de différentes manières : certaines personnes adhèrent aux programmes de mouvements populistes, « anti-système » ou d'extrême-droite ; d'autres aspirent à d'autres formes de démocratie qu'on ne peut plus négliger. Pour une partie de la population qu'il reste à quantifier et identifier, il y a une allergie, une défiance à l'égard du principe même de la représentation – regardez *Nuit debout* – et une critique de l'élection, remise en cause pour son incapacité à provoquer l'alternance, poussant à réhabiliter l'idée du tirage au sort.

Les citoyens souhaitent des prises de décision plus inclusives, plus horizontales et – fait récent mais significatif – manifestent une volonté d'implication. Nous sommes passés silencieusement dans une « démocratie du faire ». Sur tout le territoire, sans interpellier les autorités politiques, des citoyens prennent en charge des situations, des lieux, des « communs ». Il n'y a pas encore de cristallisation politique de ce mouvement – peut-être ne le veut-il pas – sous une forme politique traditionnelle. Ce mouvement s'oppose à la posture de consommation de la politique par le citoyen, de délégation de la gestion des affaires publiques à des acteurs spécialisés et d'interpellation, au profit d'une posture d'implication.

La crise de légitimité est la source d'une crise d'efficacité : moins légitimes, les autorités politiques sont moins efficaces. La population connaît un sentiment grandissant selon lequel les politiques sont impuissants et échouent à assurer la prospérité et la sécurité des citoyens. Plus grave, ils estiment que le vrai pouvoir est ailleurs, dans les mains d'acteurs non élus. Le pouvoir politique serait aux ordres du pouvoir économique. Ce sentiment se traduit par le succès de thèses complotistes sur internet ou par le sentiment que le clivage entre la gauche et la droite n'a plus de sens ou que l'alternance est limitée, ce qui produit déception et frustration chez les citoyens.

En ce moment crépusculaire de l'histoire de nos démocraties – peut-être est-il plus tard que minuit moins le quart ! –, comme le succès de M. Trump, des forces d'extrême-droite ou « anti-système » le montre, il existe cependant des signes de renouveau démocratique.

Jusqu'à présent, les institutions étaient robustes et résilientes, réussissant à intégrer les critiques, notamment liées au manque de représentativité des ouvriers ou des femmes. Résisteront-elles aux menaces et crises auxquelles elles sont confrontées ? Il y a trois enjeux pour redéfinir la représentation et réinventer d'autres institutions démocratiques.

Premièrement, qu'est-ce que la légitimité d'une décision ? Aujourd'hui, il ne suffit plus qu'elle soit prise par une autorité élue pour être légitime. C'est la manière dont une décision est prise qui fait sa légitimité. Une décision qui n'a pas été concertée, débattue ou discutée par l'ensemble de ceux qu'elle concerne ne peut plus aujourd'hui être considérée comme légitime. C'est un changement d'approche profond et d'attente important.

Deuxièmement, il y a un enjeu à produire des décisions plus intelligentes, mieux adaptées aux situations auxquelles elles sont censées répondre. La contribution ou l'intelligence citoyenne est devenue une donnée majeure. Il est difficile de croire que les experts et les élus détiennent le monopole de l'intelligence et de la vérité. Parier sur l'apport cognitif ou politique des citoyens est un impératif.

Troisièmement, une démocratie repose sur des citoyens actifs et responsables. Nous nous contentons de citoyens consommateurs ou passifs à l'égard des politiques qui les concernent et qui ne se réveillent que pour se révolter. Impliquer les citoyens au maximum dans la production des politiques publiques me semble un impératif pour la démocratie et sa vitalité.

Se dessine un processus de représentation plus démocratique, plus inclusif qui ne se limite pas à une délégation par la voie de l'élection. Cela passe par un retour de l'imagination politique : on redécouvre des institutions, des procédures, des notions refoulées de notre histoire politique. Nous avons fini par considérer que la démocratie ne reposait que sur l'élection, la représentation puis sur les partis politiques. Des procédures font l'objet d'une réhabilitation théorique et politique, comme le tirage au sort ou le mandat impératif, bien que prohibé par la Constitution, dans des organisations, à l'instar du parti Pirate qui le met en œuvre : les représentants ne peuvent pas être complètement autonomes. Le pouvoir de révocation des élus, qui existent dans certains États américains, est à nouveau envisagé. Il en est de même de l'initiative citoyenne à travers le droit de pétition ou l'initiative référendaire ; de plus en plus de pays ouvrent ce droit : aux Pays-Bas, le référendum sur l'Ukraine a été lancé par une initiative citoyenne. Le droit de pétition retrouve de l'actualité, notamment sur certaines plateformes qui facilitent leur mise en œuvre.

Un ensemble de propositions citoyennes existe pour la désignation de candidats par les citoyens. La *primaire.org* proposait de désigner un candidat *via* une plateforme numérique : près de 100 000 citoyens y ont participé. Le collectif *Ma voix* se propose d'envoyer à l'Assemblée nationale des « députés augmentés » qui répondraient à un mandat impératif. Au moins un candidat à la primaire de gauche a repris l'idée d'un Sénat citoyen avec des membres tirés au sort. Cette effervescence souligne que ces procédures très anciennes reprennent de l'actualité.

Il faut souligner la richesse, la diversité et la sophistication de l'offre participative. Aujourd'hui, des technologies assistées par le numérique permet de repenser l'association des citoyens à la fabrication des lois. À la fin de 2015, plus de 30 000 citoyens ont déposé plus de 80 000 contributions sur le projet de loi pour une République numérique. On peut imaginer la systématisation de cette consultation au même titre que celles des groupes d'intérêts.

Le système *Vox* fait ce travail nécessaire d'éducation populaire en matière électorale. Des plateformes innombrables de dialogue entre élus et citoyens, comme *democracyOS* ou *Stig*, permettent à ces derniers de faire des propositions afin qu'elles soient discutées, éventuellement votées, puis transmises aux élus. Il existe aussi des plateformes de recueil de plaintes ou de contributions des citoyens, avec des dispositifs cartographiques qui changent l'action publique.

Sous des formes plus traditionnelles, les technologies offrent la possibilité de prendre des décisions au consensus, d'animer les débats, de faire véritablement de la démocratie participative. Ce n'est plus une question d'outils ; il existe des professionnels que je forme d'ailleurs dans mon master d'ingénierie à la concertation à la Sorbonne. Les outils existent, même avec leurs limites. Il s'agit donc d'une question de volonté politique.

Des expériences deviennent significatives, comme le budget participatif parisien...

Mme Sylvie Robert. – Ou celui rennais !

M. Loïc Blondiaux. – Il en existe plusieurs effectivement, à Grenoble ou à Metz également. Cet outil se fonde sur la contribution et l'apport des citoyens, sur leur assentiment et le vote.

À l'échelle internationale, plusieurs procédures existent, par exemple en Islande mais aussi en Estonie où le droit de pétition en matière législative fonctionne. J'ai été garant pour le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) d'un atelier citoyen commandé par un ministère afin de définir sa politique sur le *big data* en santé : l'idée était de ne pas écouter que les experts mais aussi des citoyens éclairés.

S'ajoutent les dispositifs traditionnels de la démocratie participative qui sont à sauvegarder, comme la Commission nationale du débat public (CNDP) ou autres procédures de dialogue environnemental.

Parmi les limites et obstacles, j'en pointerai trois.

Le principal obstacle réside dans notre culture politique de la participation : les élites techniciennes et politiques n'ont pas été formées à la participation. Il leur a été inculqué qu'elles détenaient la vérité par leur système de sélection propre. Elles perçoivent la participation citoyenne comme une menace, par peur des risques de débordement et de contestation, ou comme une perte de temps car ils pensent avoir les solutions. L'arrière-plan culturel des citoyens et la manière dont ils sont formés - ou plutôt déformés - à l'école, faute de confiance en eux, de formation à la prise de parole et à la coopération, ne les incitent pas à jouer leur rôle, contrairement à des pays scandinaves où la responsabilité citoyenne est acquise plus tôt.

Le deuxième problème concerne tous les dispositifs, y compris les outils numériques, et porte sur le problème de représentativité sociologique et politique. Aucun dispositif ne peut prétendre à une représentativité supérieure à celle des élus, alors même que cette dernière peut elle-même être critiquée. En effet, à l'échelle locale, un maire élu par 10 à 15 % de la population en âge de voter pose question. Il en est de même du Président de la République, au regard de l'abstention et de son score au premier tour quand il rassemble 10 % des personnes en âge de voter.

Il existe un problème de représentativité des élus et des dispositifs de démocratie citoyenne, lesquels ne parviennent pas souvent à faire mieux que la traditionnelle démocratie représentative. Il est impératif de ne pas oublier ceux qui spontanément ne participent pas, notamment sur internet dont l'usage n'est pas totalement développé, ce qui empêche une partie de la population de s'exprimer sur les plateformes créées à leur intention. L'élection et les corps intermédiaires restent donc des acteurs centraux.

La troisième difficulté tient à l'échelle. La plupart de ces dispositifs n'est pas formatée à la bonne échelle : ils sont micro-locaux ou ils s'adressent aux seuls riverains alors que les décisions à prendre concernent des collectivités plus vastes. Il faut reformater à chaque fois l'échelle de la participation en fonction du public concerné par la décision. Il existe un problème de conception à l'échelle nationale ou mondiale, faute d'une représentation démocratique à ces niveaux.

En conclusion, ces problèmes sont majeurs et forts face à la diffusion de ces instruments de la démocratie participative. Pourtant, avons-nous le choix ? Ces dispositifs

peuvent être la « dernière cartouche » pour les représentants traditionnels qui sont contestés de toute part, y compris lors de l'élection. Ils n'ont pas intérêt à la brûler.

Mon premier conseil : n'avoir recours à ces dispositifs qu'avec la volonté politique d'associer les citoyens et non de les utiliser pour un objectif de communication, au risque de créer plus de frustration que de confiance. Il faut avoir la volonté de rendre des comptes et de se justifier auprès des citoyens des suites données à leurs contributions.

Deuxième préconisation : il faut être attentif aux détails avec un minimum de moyens. La démocratie est coûteuse et demande du professionnalisme avec des dispositifs robustes. Par exemple, pour une assemblée, consulter les citoyens sans avoir les moyens humains d'analyser le matériau qu'elle reçoit manque l'objectif car la parole des citoyens tombe dans un « triangle des Bermudes ».

Je conclus en laissant le soin à Rémi Lefebvre de compléter. Nous n'avons plus d'autre choix que de réfléchir et innover : minuit moins le quart est passé !

M. Rémi Lefebvre, professeur de science politique à l'université Lille II. – Comme mon collègue, je considère que la démocratie se trouve aujourd'hui dans une situation très critique, même si apparaissent çà et là des ferments de renouveau, qui laissent un certain espoir.

Je partirai de ce lieu commun qu'est la crise de la représentation. En réalité, est-ce la représentation qui est contestée, en tant que mécanisme de production de légitimité, ou les représentants ? Selon moi, ce sont les deux à la fois, mais d'abord les représentants ! Il existe un désir de démocratie participative, mais surtout une aspiration à une meilleure démocratie représentative.

Nous constatons tout d'abord une crise de la représentativité électorale des élus. Pendant longtemps, on a affirmé que l'abstention était plus faible au niveau local qu'à l'échelle nationale, comme le montrait l'élection des maires. Or tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les taux de participation aux élections municipales baissent de scrutin en scrutin ! Les communes ne sont plus l'« eldorado » de la démocratie locale, et je n'évoquerai même pas les échelons départementaux et régionaux...

Ensuite, se produit une crise très préoccupante de la représentativité sociale des élites politiques. Nous observons une « hyper professionnalisation » du personnel politique, un phénomène qui est certes ancien, mais qui s'est accentué récemment. De plus en plus, la politique est considérée comme une carrière et nos élus ont été auparavant les collaborateurs d'autres élus, par exemple des assistants parlementaires. En outre, ce phénomène joue également au niveau local. Les travaux de Luc Rouban, notamment, montrent que les élites locales dites « de proximité » sont de moins en moins représentatives socialement. Parmi les élus locaux, il y a de moins en moins d'ouvriers et de plus en plus de fonctionnaires territoriaux. La crise du politique est donc aussi une crise de la capacité des élus à représenter mimétiquement les habitants.

Il existe aussi bien sûr une crise des résultats. Concrètement, les politiques ne parviennent pas à résoudre les problèmes. Ils représentent mal les habitants, au sens où ils ne parviennent pas à défendre leurs intérêts et à exprimer leurs attentes.

Enfin, comme Marcel Gauchet l'a souligné avant moi, nous observons une crise de la représentation de la société. Ce que l'on attend des représentants, c'est qu'ils donnent une image de la société, c'est-à-dire qu'ils produisent des diagnostics et incarnent un discours dans lequel les citoyens puissent se reconnaître. Tel n'est plus le cas aujourd'hui.

Y a-t-il pour autant une crise du mécanisme représentatif ? La question est centrale. Les citoyens attendent-ils plus que de meilleurs représentants ? Veulent-ils participer au-delà de l'élection ?

Depuis la Révolution française, nous considérons que la représentation, c'est l'élection. Or cette dernière peine de plus en plus à produire de la légitimité. Elle est confrontée à l'abstention et ne produit que des alternances sans alternative ; cela fait le jeu des forces politiques qui portent des solutions plus radicales et contestent l'homogénéisation de l'offre politique. Pour certains chercheurs, nous sommes même entrés dans un processus de « dé-démocratisation »...

Aujourd'hui, les citoyens jugent très majoritairement que les hommes politiques sont impuissants, qu'ils ne peuvent rien faire, qu'ils ont abdiqué. Ils sentent que le pouvoir réel, notamment économique, s'est déconnecté du champ électoral, et que le jeu politique tourne à vide. On vote, certes, mais cela ne compte pas ; l'important, ce sont les agences de notation, les institutions internationales ou les lobbys bancaires, comme on l'a vu ces dernières années. Au fond, le lieu politique devient un lieu vide, où des professionnels de la politique s'agitent pour conquérir un pouvoir qui ne représente plus rien.

Marcel Gauchet a affirmé que l'on avait tout essayé en matière de démocratie participative et que, au fond, celle-ci ne fonctionnait pas. Je n'ai pas du tout le même diagnostic ! Selon moi, on n'a pas essayé grand-chose. Les dispositifs se sont certes multipliés ces dernières années, mais, pour l'essentiel, ils ne donnent guère de grain à moudre aux citoyens. On en déduit que la démocratie participative ne fonctionne pas, alors même que l'on n'honore pas cet idéal et que, le plus souvent, les élus instrumentalisent les dispositifs mis en œuvre.

Les travaux menés par les chercheurs montrent en effet que les dispositifs institutionnels de participation sont canalisés, cadrés, étouffés. En la matière, l'exemple le plus éloquent est celui des conseils citoyens, créés, dans le cadre de la politique de la ville, par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dite « Loi Lamy ». Ces conseils sont encadrés par un cahier des charges, qui limite l'usage du tirage au sort, et ils n'ont aucun pouvoir. Les élus ne leur donnent pas véritablement de prérogatives et parfois même les délégitiment. Aussi, le dispositif agonise avant même d'avoir pu se développer !

En fait, la démocratie participative en France est avant tout pensée comme une politique de l'offre. Ce sont les élus qui organisent et offrent la participation. J'enseigne également à Montréal, et quand je présente à mes collègues ou à mes étudiants québécois les conseils de quartier, ils me disent que ceux-ci ne sont pas du tout de la démocratie participative. En effet, celle-ci suppose l'autonomie des citoyens. Elle est une capacité des citoyens à s'auto-organiser, indépendamment du pouvoir des élus.

Les conseils de quartier sont également prisonniers du piège de la proximité. D'un côté, on reproche à la participation d'offrir une prime aux intérêts particuliers, de l'autre, on ne fait de la concertation que sur des enjeux micro-locaux ! Comment s'étonner alors que se

développe le *nimby* (« *not in my backyard* ») ou le « syndrome de la crotte de chien », comme on l'appelle souvent ? En outre, on ne pose pas les questions à l'échelle où elles devraient se poser, par exemple à l'échelle intercommunale.

Il est temps, pour ne pas dévoyer cette belle idée de démocratie participative, de faire confiance aux citoyens et de prendre le risque d'instances qui soient moins contrôlées et canalisées. Il faut créer des « tables de quartier » plus que des conseils citoyens et promouvoir des fonds d'interpellation citoyenne, afin que les associations puissent disposer de moyens et ne pas être obligées de quémander auprès d'un pouvoir local qui très souvent, hélas, fait un usage clientéliste des subventions.

La démocratie participative n'en est qu'à ses balbutiements. Elle doit être renforcée, y compris en s'inspirant d'expériences qui se développent en dehors des dispositifs institutionnels. Il faut lui donner plus de prérogatives et de moyens. Il faut multiplier les expériences de budgets participatifs, qui sont aujourd'hui en France au nombre d'une trentaine, mais dont la portée est limitée, ainsi que les dispositifs de « mini-publics », comme les jurys et les conférences de citoyens, qui peuvent enrichir la décision à tous les niveaux.

La demande sociale de participation existe-t-elle ? On affirme souvent que, dans ces dispositifs, on retrouve toujours les mêmes personnes. Pour reprendre les termes de Marcel Gauchet, est-il alors nécessaire de passer d'une démocratie de professionnels de la politique à une démocratie de militants ?

Le problème est que, aujourd'hui, ces dispositifs ne sont pas assez sensibles aux mécanismes d'exclusion des milieux populaires. Certes, la déshérence politique des milieux populaires n'est pas propre à la démocratie participative. Elle concerne aussi la démocratie électorale. On parle beaucoup de la droitisation des milieux populaires. Les ouvriers votent certes à 50 % pour le Front national, mais beaucoup d'entre eux ne participent pas à l'élection. Le premier comportement politique des catégories populaires, c'est l'abstention. Bien entendu, la crise des partis de gauche, qui offraient des médiations importantes pour politiser les milieux populaires, est l'une des causes de ce phénomène.

Il n'y a aucune fatalité à que les dispositifs participatifs soient investis uniquement par des citoyens à fort capital culturel ou politique. Le pari d'une démocratie participative inclusive peut être tenu, si l'on s'en donne les moyens et si l'on accompagne et forme les citoyens.

Pour ma part, je crois beaucoup au tirage au sort. Même s'il ne s'agit pas d'une méthode magique, il permet de diversifier la composition sociale des dispositifs et d'aller chercher des exclus de la politique. La tâche n'est pas simple : on ne peut forcer les citoyens à participer – en général, seule une personne sur dix accepte –, puis les défections sont plus importantes dans les collèges qui ont été tirés au sort que dans ceux qui reposent sur le principe du volontariat.

Le tirage au sort suppose de l'ingénierie, de l'accompagnement et de la formation. Si l'on ne s'en donne pas les moyens, l'expérience échoue, ce qui nourrit l'idée que la démocratie participative ne marche pas. Toutefois, cela peut fonctionner : certains citoyens tirés au sort se politisent et, surtout, renouvellent les processus décisionnels en apportant quelque chose d'intéressant. Face à la démocratie participative, les élus disent souvent : « tout cela pour ça ! » Or il existe une vraie valeur ajoutée cognitive de la participation politique.

Pour avoir observé des jurys citoyens, je pense qu'ils apportent vraiment quelque chose, y compris d'ailleurs de l'affect et de l'indignation.

Le vrai obstacle à la démocratie participative est la crainte des élus d'être dépossédés de leur pouvoir par les citoyens. Néanmoins, il ne s'agit pas de pointer uniquement les représentants : on observe le même phénomène chez les experts ou les architectes, par exemple. La culture de la participation est faible en France. Nous voyons l'élection comme une onction.

Je veux évoquer aussi l'intérêt général. Celui-ci est souvent invoqué contre les intérêts particuliers. Dans les années 1960, à l'époque du pouvoir gaulliste, on avait une vision transcendante de l'intérêt général, qui était défini par les grands corps de l'État... C'est fini ! Ne mythifions pas l'intérêt général d'hier : il était une forme de violence politique et symbolique. Aujourd'hui, les citoyens ne l'acceptent plus, notamment parce que le niveau de conscience politique, d'information et d'exigence d'une partie de la population s'est élevé. Les citoyens sont moins dupes des artifices de la communication politique.

La démocratie participative doit être une réponse aux attentes nouvelles de la société, au risque de marginaliser ceux qui ne sont pas dans ces dispositifs. C'est comme dans les primaires qui sont un outil de démocratisation de la sélection des candidats mais produisent les mêmes effets censitaires : votent plutôt des citoyens diplômés, urbains et intégrés socialement.

Pour conclure, je suis très conscient des écueils de la participation politique, mais je pense que les démocraties occidentales n'ont pas le choix, car la légitimité des formes de représentation traditionnelles est structurellement affaiblie.

M. Henri Cabanel, président. – Nous vous remercions, messieurs les professeurs, pour ces propos liminaires.

Mme Corinne Bouchoux. – Je remercie également les deux intervenants pour leur propos qui nous ouvrent de nombreuses pistes de réflexion.

Toutes les personnes présentes à cette audition ont conscience des difficultés rencontrées par notre système démocratique.

Vos constats me semblent à la fois pertinents et désespérants. Je souhaiterais ajouter un exemple complémentaire à votre présentation : les anciens collaborateurs parlementaires accèdent plus facilement aux fonctions électives car ils en connaissent les codes et le mode d'emploi.

Toutefois, derrière ces constats très pessimistes, pourriez-vous nous donner des exemples concrets de dispositifs démocratiques qui donnent satisfaction ?

Mme Françoise Gatel. – Je rejoins ma collègue : chacun d'entre nous ressent la nécessité d'agir face au « crépuscule de la démocratie » que vous évoquez. Je souhaiterais cependant que notre mission d'information dépasse ce simple constat et aide à construire de nouvelles pratiques politiques.

Je ne partage pas votre point de vue sur « l'autonomie » qu'il serait nécessaire de laisser aux citoyens. Les élus n'ont pas peur de céder leur pouvoir de décision aux citoyens. À l'inverse, ils doivent les consulter et travailler en association avec eux. Je rappelle que, dans

notre système représentatif, seuls les élus rendent des comptes car ils sont responsables de la décision politique et de la gestion financière. Dès lors, quelle sont vos propositions pour mieux concilier l'autonomie des citoyens et la responsabilité politique et financière des élus ?

J'observe, comme vous, la hausse du niveau d'éducation. Toutefois, le vrai problème réside dans le repli sur soi des citoyens, qui se considèrent avant tout comme des individus. Ils font part de leurs propres exigences et attendent des élus qu'ils règlent leurs besoins personnels. C'est ce que vous appeliez « le syndrome de la crotte de chiens ». Comment rénover nos pratiques démocratiques dans ce contexte ?

Enfin, je pense, comme monsieur Remi Lefebvre, que nous sommes confrontés à un problème de représentativité des élus. Je rappelle que, lors des élections municipales de mars 2014, à l'heure où nous commençons à anticiper les effets de la réforme du cumul des mandats, de nombreux maires étaient des « apparatchiks » d'un parti ou les collaborateurs d'un élu.

Mme Sylvie Robert. – Nous sommes, pour reprendre vos mots, à un moment crépusculaire de notre système politique. Les citoyens ont l'impression que les choses n'avancent pas ou que les décisions prises ne sont pas efficaces.

J'ai constaté, dans vos propos, un paradoxe, que nous rencontrons également en tant qu'élus locaux : les dispositifs participatifs ne s'improvisent pas, ils demandent rigueur et méthode. Dès lors, qui peut accompagner les élus dans l'organisation de ces démarches participatives ? Des universitaires ?

Je trouve que l'image du « syndrome de la crotte de chien » – selon laquelle les citoyens souhaiteraient seulement s'exprimer sur des problèmes personnels – est réductrice. Aujourd'hui, les citoyens sont à la fois exigeants et éclairés, comme le montrent les débats sur les questions énergétiques. Certains semblent toutefois indifférents à la chose publique.

Je vous rejoins sur les limites de nos dispositifs participatifs, et notamment en ce qui concerne les conseils de quartier. Ces dispositifs nécessitent une ingénierie spécifique que certains acteurs publics n'ont pas les moyens de financer. Plus généralement, quelles sont les conditions de réussite de ces mécanismes participatifs ?

Enfin, il me paraît nécessaire de distinguer le niveau local du niveau national. À l'échelle locale, nous pouvons plus facilement lancer des expérimentations et les évaluer, à l'image des budgets participatifs. À l'échelle nationale, je partage votre diagnostic sur le « crépuscule de la démocratie » mais je pense que nous devons être encore plus inventifs. Je ne crois pas que le tirage au sort des sénateurs soit une réponse.

M. Loïc Blondiaux. – La réussite des dispositifs participatifs dépend des procédures mises en place mais également de la volonté politique des acteurs. Lorsqu'elles sont organisées par des gens qui n'y croient pas, même les meilleures procédures n'auront aucun effet.

Les élus doivent avoir la volonté d'inclure les citoyens pour des choix essentiels qui n'ont pas été tranchés lors des élections ; je continue d'ailleurs de penser que les élus doivent avoir le dernier mot. Les procédures participatives doivent ensuite être adaptées aux enjeux soulevés et aux profils des citoyens.

Il me semble également important d'abaisser les seuils du droit d'initiative citoyenne, tant au niveau national qu'au niveau local, et se rapprocher ainsi du système suisse.

De même, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a lancé un atelier citoyen sur les données de santé. Les participants, qui n'avaient aucune idée préconçue, se sont hissés à la hauteur des enjeux et ont produit un avis dont la portée politique est réelle.

Les consultations citoyennes pourraient être généralisées sur les projets de loi les plus importants, comme le suggère d'ailleurs M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Les consultations organisées sur la plateforme « Parlement & citoyens » donnent d'ailleurs un bon exemple.

En cas de controverses, le débat doit être organisé par une autorité tierce et impartiale. La Commission nationale du débat public (CNDP) peut désormais nommer un « garant » lors des consultations qu'elle organise, dispositif que j'avais soutenu au sein de la « commission Richard » qui a rédigé, en 2015, le rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider ». Sans « garant », la collectivité territoriale est à la fois juge et partie lorsqu'elle organise un débat.

Aujourd'hui, quand les élus rencontrent des difficultés, ils s'ouvrent aux citoyens, aux sciences sociales et à des personnes ayant développé des méthodes pour changer le mode d'action de l'administration. Tel est le cas des initiatives de l'organisme « 27^{ème} région » ou de « Partenariat pour un Gouvernement Ouvert ». Ces « laboratoires » produisent des effets rapides et efficaces sur les politiques publiques. Ils conduisent à changer le logiciel de la prise de décision.

Tous ces dispositifs ne forment pas une politique de démocratie « prête à l'emploi » : il n'y a pas de recette miracle.

Il y a autant de dispositifs que de dimensions de la démocratie participative. Nous constatons de nombreuses expériences réussies, notamment à l'échelle internationale. Nous pouvons citer l'Irlande, l'Islande, l'Estonie ou encore la région de Toscane, qui a mis en place l'autorité régionale de garantie et de promotion de la participation.

Je souhaiterais, enfin, évoquer des débats plus généraux. Contrairement au professeur Marcel Gauchet, je ne crois pas que le citoyen est un être individualiste, demandeur de droit, voire une menace pour la décision collective. Ce sont nos sociétés qui font en sorte que les individus ne soient que des consommateurs et des électeurs dans la sphère politique.

On n'a pas donné la possibilité aux citoyens de s'impliquer dans les processus politiques. Les dispositifs tels que les jurys citoyens ont permis de constater qu'au contraire, ils peuvent, sans appétence politique au départ, se responsabiliser, se hisser à la hauteur des enjeux pour produire du jugement politique informé et fondé. Sinon, si on pense que les citoyens sont incapables de produire des décisions intelligentes, il faut renoncer à la démocratie.

Ces dispositifs de participation doivent ainsi produire des effets positifs en conduisant au réveil des citoyens. Par qui ces démarches doivent-elles être accompagnées ? Il existe de plus en plus de professionnels de la concertation, en dehors mais aussi au sein des

collectivités territoriales, et j'en forme moi-même dans mon master. Ces personnes doivent être respectées et disposer des moyens nécessaires, alors qu'elles sont souvent en « porte à faux », entre le marteau et l'enclume. En effet, les citoyens considèrent qu'ils sont du côté du pouvoir local tandis que les élus se méfient d'eux puisqu'ils se font les porte-paroles des citoyens. Il faut leur donner des marges d'autonomie et rappeler la volonté politique. Il est également nécessaire que le directeur général de l'administration ou le directeur général des services ainsi que les principaux élus de la collectivité territoriale expriment leur confiance et manifestent leur soutien, de façon réitérée, dans ces processus participatifs pour qu'ils fonctionnent.

Cette culture doit encore se développer, notamment au niveau national où l'indifférence reste majeure. Selon vous, le tirage au sort pour désigner les sénateurs n'est pas une solution. Mais ce mode de désignation pourrait concerner cent citoyens qui siègeraient aux côtés d'autres sénateurs élus. Le mode d'élection devrait, toutefois, être revu, mais c'est un autre débat et le Sénat dispose d'ailleurs de tous les moyens constitutionnels pour empêcher qu'une telle évolution s'opère sans son accord, sauf à réaliser un coup de force...

Quoi qu'il en soit, la présence de cent citoyens tirés au sort au Sénat ne contribuerait-elle pas à changer les choses ? Cela mériterait d'être tenté à mon sens. Leur mandat pourrait être moins long, ils devraient être formés et disposer des éléments d'informations nécessaires, comme les élus qui ne sont d'ailleurs pas, eux non plus, des experts de tous les sujets.

Madame Bouchoux, la question que vous posez est essentielle, on n'a pas assez réfléchi à ce que pourrait être le statut de l'élu, à la façon d'appréhender le métier de politique. Certains élus deviennent des professionnels, « condamnés » à poursuivre leur carrière politique. On pourrait faire comme dans certains pays et prévoir que les anciens élus puissent accéder à des fonctions dans certains corps d'inspection. En tout état de cause, la fin du cumul des mandats dans le temps est, selon moi, un impératif directement lié aux sujets que nous traitons.

M. Rémi Lefebvre. – Je souhaiterais ajouter que la redevabilité des élus vis-à-vis des citoyens pose également problème. Dans quelle mesure les élus rendent-ils compte de leurs actions ? Les élections législatives, par exemple, sont « écrasées » par l'élection présidentielle. Les élections régionales et départementales sont de plus en plus nationalisées, on ne parle plus des enjeux relevant de leur niveau local. C'est encore pire pour les élus intercommunaux, la démocratie représentative reste introuvable à cet échelon territorial. Le mécanisme représentatif est grippé. Seul le président de la République conserve une forme de redevabilité vis-à-vis des citoyens, avec une « démocratie négative » où le sortant n'est pas réélu.

Comme Loïc Blondiaux, je considère que les structures qui s'engagent dans des démarches participatives doivent être accompagnées ; il faut prévoir des fonds qui, comme en Toscane, permettraient de soutenir financièrement les collectivités territoriales qui souhaiteraient se lancer mais qui ne disposeraient pas des moyens nécessaires pour se doter de services dédiés ou avoir recours à des consultants ou bureaux d'études spécialisés.

En outre, ne conviendrait-il pas de développer un cadre juridique plus contraignant en termes de participation des citoyens ? Ce qu'impose la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avec les conseils de quartiers reste très large, de même que les conseils de développement qui, prévus dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle

organisation territoriale de la République (« loi NOTRe »), devaient disposer de moyens mais cela demeure très vague. Ne faudrait-il pas, par exemple, prévoir l'obligation d'instaurer des jurys citoyens auprès d'un certain nombre d'instances pour évaluer les politiques publiques, y compris au niveau des collectivités territoriales ?

Vous avez trouvé que nos présentations étaient négatives mais de nombreuses propositions pour améliorer le système actuel existent, notamment pour éviter la professionnalisation et le cumul des mandats dans le temps. Je suis personnellement favorable au tirage au sort à tous les niveaux de représentation et je suis convaincu que cette idée va mûrir, même si elle semble encore farfelue pour certains et a pour biais le fait de ne pas créer d'assentiment. Il s'agirait d'injecter du tirage au sort dans des instances où la représentation resterait, malgré tout, principalement fondée sur l'élection. C'est le bon équilibre entre les deux qu'il faut trouver, avec une représentation la meilleure possible et le développement d'une participation citoyenne.

M. Bernard Vera. – Tout en ayant également trouvé vos présentations pessimistes, je partage l'idée que nous n'avons plus le choix. Il est essentiel de retrouver la légitimité de la décision, même lorsque celle-ci découle des engagements pris par un élu. Cela implique de développer la participation des citoyens et de l'ensemble des acteurs dans la prise de décision.

Je suis également d'accord pour dire que tout dépend de l'offre politique proposée par les élus. Toutefois, force est de constater que les pratiques actuelles de démocratie participative restent limitées. Je suis donc un peu gêné de vous entendre dire qu'il convient d'aller encore plus loin, vers une autonomie des citoyens. Cela ne me pose pas de problème en soi mais on a déjà du mal à développer les dispositifs participatifs, à permettre la co-élaboration des décisions. Dans un premier temps, nous pouvons éviter de limiter nos processus de consultation existants aux simples « sujets de trottoirs » ; mon expérience des conseils de quartiers dans une petite commune de 3 600 habitants m'a permis de dépasser ces thèmes pour aborder des enjeux plus larges comme l'intercommunalité ou le budget. Aussi, même si j'entends qu'il est nécessaire d'aller plus loin, comment faire pour développer l'autonomie des citoyens ? Par exemple, les budgets participatifs concernent aujourd'hui essentiellement des aménagements de proximité.

M. René Danesi. – En tant que sénateur du Haut-Rhin, je suis frontalier de la Suisse. Ayant été maire d'une petite commune de 300 habitants pendant plus de 40 ans mais aussi président d'une communauté de communes, je n'ai, pour ma part, pas eu besoin de démocratie participative ; chaque habitant pouvait me joindre facilement lorsqu'il avait quelque chose à me dire, le plus souvent d'ailleurs lorsqu'il y avait un problème ! Cette démocratie « à l'ancienne », où chacun peut aisément s'exprimer, fonctionne pour des petites collectivités, même s'il est vrai que la fermeture des cafés ont rendu les choses plus difficiles. Mais tout se complique surtout pour les collectivités territoriales de plus grande échelle.

Pour autant, j'ai toujours milité en faveur de la pétition et du referendum d'initiative locale. Je regrette que le dispositif existant soit tellement encadré d'un point de vue juridique qu'il est difficilement utilisable.

Toutefois, « tout ce qui brille n'est pas or ». En tant que voisin de la Suisse, je constate que, si les citoyens sont souvent consultés par la voie du referendum, la participation ne dépasse généralement pas la moitié des électeurs. En France, les électeurs ne se déplacent pas parce qu'ils ne sont pas contents, en Suisse c'est au contraire parce qu'ils le sont, alors

que le taux de chômage est très faible et que l'économie fonctionne bien. Il existe, bien entendu, quelques exceptions, la participation a, par exemple, été bien plus élevée lors du referendum sur l'interdiction de construire de nouveaux minarets ou celui relatif à l'instauration de quotas de travailleurs étrangers. Ces referendums n'ont d'ailleurs pas manqué de provoquer la désapprobation de l'Union européenne, même si la Suisse n'en est pas membre puisqu'elle a refusé de l'intégrer en raison de la politique agricole. Bruxelles a fait pression sur le Gouvernement suisse pour limiter l'impact du referendum sur les quotas de travailleurs étrangers afin de préserver le principe de libre circulation des biens et des personnes. Cela aura des conséquences, le Gouvernement suisse hésitera probablement avant de demander un nouveau referendum.

La réalité est aussi, comme je l'ai vécu dans le Haut-Rhin, qu'il est de plus en plus difficile de trouver des candidats compétents et disposés à servir l'intérêt général. Ainsi, dans mon département, deux des 377 communes ne parvenaient pas à boucler de liste pour les élections municipales et risquaient d'être fusionnées avec une commune voisine. Les difficultés à trouver des personnes susceptibles de s'engager apparaissent également dans les associations mais aussi parmi les sapeurs-pompiers. Il y a moins d'engagement, moins d'intérêt pour la chose publique. Par contre, les individus sont toujours disposés à s'opposer à un projet en signant une pétition.

La question du renouvellement des personnes ne concerne pas uniquement le milieu politique, elle touche l'ensemble des élites. Où est l'ascenseur social ? Il est vrai que les fonctions électives sont occupées par nombre d'anciens assistants parlementaires par exemple, mais c'est aussi parce que d'autres catégories d'individus, pourtant intéressés par la vie publique, ne souhaitent pas s'engager au regard des contraintes et de la faiblesse des résultats obtenus.

D'ailleurs, notre démocratie est en crise en raison d'un manque de résultats, les citoyens ayant l'impression que les choses sont les mêmes quel que soit le sens du vote. Pourquoi ? Parce que les décisions sont, en réalité, prises à *Wall Street*, à *la City*, mais aussi à Bruxelles. Les Français se demandent à quoi servent leurs élus face, par exemple, à la délocalisation de leurs emplois. L'ouvrier français est ainsi mis en concurrence avec d'autres ouvriers dans d'autres pays, ce qui permet, au prix de l'exploitation de l'ensemble de la chaîne, d'avoir un jean à 10 euros. En outre, on fait venir des salariés étrangers, qui concurrencent les salariés français sur place, pour pouvoir consommer moins cher.

Sans être aux extrêmes politiques, certaines personnes me demandent à quoi je sers en tant que sénateur.

Vous n'avez pas évoqué les médias qui pourtant devraient concourir à l'exercice de la démocratie. À l'inverse, en lisant vingt journaux, vous lisez dix-huit fois la même chose : c'est la pensée unique ! Sans aucune gêne, les experts – les mêmes qui disaient que l'économie britannique s'effondreraient dans la semaine qui suivrait le Brexit – ont expliqué huit jours après le contraire. Les médias jouent un rôle dans le fait de décrédibiliser la démocratie. Les sondages montrent que si les élus nationaux ont 11 % de confiance, les médias atteignent à peine 24 % tandis que les élus locaux restent au-dessus des 50 % car ils peuvent être interpellés directement par les citoyens.

Je ne crois pas à l'alternative de la démocratie participative sur internet. Les personnes concernées sont peu nombreuses : après avoir pris le pouvoir économique dans le

cadre de la mondialisation, elles veulent prendre le pouvoir politique pour éliminer les élus politiques les plus anciens dont je fais partie.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Pour rester raisonnable, je poserai deux questions précises. Dans la gamme de tous les instruments participatifs existant, lesquels nous recommanderiez-vous plus particulièrement, au niveau local comme national ? Pour vous, le numérique est-il « l'eldorado » de la démocratie participative de demain avec les *civic techs* comme avenir de la démocratie participative ou est-ce seulement un outil parmi d'autres, du fait notamment des biais de motivation susceptibles d'être engendrés ?

M. Henri Cabanel, président. – Vous avez parlé du statut de l' élu. Pourriez-vous préciser ?

M. Rémi Lefebvre. – Par hypocrisie, on dit que le statut de l' élu n' existe pas alors qu' il y a des dispositions statutaires. Ce déni permet de ne pas aborder cette question de peur de donner l' impression d' améliorer la situation des élus et de banaliser le métier d' élu. D' où des arrangements, comme cumuler sa fonction de maire avec un poste d' assistant parlementaire à temps partiel...

Je suis pour augmenter les élus, limiter le cumul des mandats dans le temps et leur proposer des formations pour assurer des débouchés. Cette limitation du nombre de mandats doit être promue en contrepartie de l' amélioration du statut de l' élu, comme la rémunération des élus en milieu urbain...

M. Henri Cabanel, président. – ... ou rural !

M. Rémi Lefebvre. – Oui, les élus locaux ne sont pas assez indemnisés. Cette question doit donc être posée dans le débat public.

S' agissant de la proximité à conserver en matière de démocratie participative et de la « démocratie à l' ancienne », je ne dis pas, en critiquant la « démocratie de la crotte de chien », que la participation ne doit pas être prise avec les attentes des citoyens. Justement, pour moi, l' élu n' est plus forcément un élu de proximité. La proximité a changé, ne serait-ce que par la fermeture des cafés évoquée tout à l' heure. La mythologie de l' imagerie villageoise et du maire de proximité est contredite pas la réalité. C' est la raison pour laquelle les élus se lancent dans la démocratie participative. Même dans les petites communes, les élus ne voient plus la population qui ne se rend plus dans les manifestations locales et qui, en raison de la périurbanisation, peut avoir des attaches locales très faibles avec leur lieu de résidence. Le taux de notoriété des élus locaux baisse comme le niveau d' autochtonie. Des habitants ne veulent pas participer à l' échelle micro-locale, faute d' intérêt. Il faut une offre de participation multi-niveaux.

Je suis favorable à assouplir les conditions d' organisation des référendums locaux et le référendum d' initiative citoyenne.

M. Rémi Lefebvre. – La participation aux dispositifs démocratiques prend du temps. Il faut tenir compte de l' activité professionnelle des citoyens, de leur vie familiale et de leurs loisirs tout en dégagant un temps de participation politique.

Je crois en la réflexion sur le « crédit-temps », un droit donné aux citoyens pour participer, notamment aux conseils citoyens de la politique de la ville. Aujourd' hui, les

personnes retraitées sont très présentes dans ces dispositifs car elles ont du temps et des moyens. Il faut intégrer cette variable du temps à nos réflexions.

M. Loïc Blondiaux. – Il est en effet indispensable de rendre possible une certaine disponibilité des citoyens, ce qui, dans le contexte socio-économique actuel, est très compliqué.

Toutefois, il faut aussi reconnaître un droit à l'indifférence des citoyens. Ceux-ci ne doivent pas être culpabilisés s'ils ne participent pas ! La citoyenneté est forcément intermittente. Les citoyens ne se mobilisent que sur des sujets sur lesquels ils se sentent concernés ou sur lesquels on les implique de manière spécifique, *via* le tirage au sort.

Je prendrai l'exemple de la petite commune de Saillans, 1 300 habitants, dans la Drôme, qui est en train de se transformer en mythe. Les habitants de cette commune ont décidé de changer complètement la pratique politique. La nouvelle municipalité associe systématiquement les citoyens à l'élaboration des politiques publiques et la personnalisation du rôle de maire a été remise en cause.

Après deux ans et demi d'expérience, les enquêtes montrent qu'un cinquième des citoyens ont participé à des groupes de travail ou à des réunions, ce qui leur a permis d'être directement associés à cette démocratie participative. Toutefois, tous les autres connaissent cette expérience et, surtout, se félicitent de pouvoir y participer. Il faut admettre que la participation est un droit, que l'on peut ne pas exercer.

Pour répondre à la question portant sur les médias, il est vrai que ceux-ci font davantage partie du problème que de la solution. Il faut compenser leurs défaillances, parce qu'ils ne remplissent plus leur fonction d'organisation du débat public sur les enjeux controversés, à l'échelle nationale, évidemment, mais aussi parfois à l'échelle locale.

Le numérique, quant à lui, est un instrument tout à fait intéressant, qui a des avantages et des inconvénients.

Parmi les avantages, le numérique s'adapte à la faible disponibilité physique des citoyens, puisque l'on peut participer de chez soi, sans être obligé d'assister à des réunions très longues et prenantes. Ainsi, il correspond mieux aux conditions de vie des citoyens. Enfin, les jeunes, au moins les plus éduqués d'entre eux, ont une familiarité beaucoup plus grande avec les outils numériques qu'avec les dispositifs traditionnels de démocratie participative. Quand vous avez 18 ans, et sauf si vous voulez faire une carrière politique, vous n'avez pas envie de passer du temps dans les réunions de quartier, qui sont très ennuyeuses, alors que le numérique permet des formes d'implication plus diverses, plus ludiques et plus efficaces.

Toutefois, le numérique laisse toujours de côté une partie de la population. Il manque de représentativité sociologique réelle. La participation doit donc impliquer aussi des face à face et des réunions. Le numérique et l'implication physique ne sont pas exclusifs et doivent être associés.

Enfin, pour répondre à votre question, monsieur le rapporteur, les deux dispositifs de démocratie participative qui me semblent les plus intéressants sont les budgets participatifs et les jurys citoyens. Ils sont parfaitement rodés et ont donné de bons résultats, même si les

préconisations des jurys citoyens ne sont pas souvent reprises, hélas, par ceux qui les organisent.

M. Henri Cabanel, président. – Messieurs les professeurs, nous vous remercions.

La réunion est close à 19 h 20.

Mardi 7 février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (le Cevipof)

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les travaux de notre mission commune d'information en accueillant M. Martial Foucault, professeur des universités et directeur du Cevipof, le centre de recherches politiques de Sciences Po.

Monsieur le directeur, nous vous recevons alors que le Cevipof vient de faire paraître son *Baromètre annuel de la confiance politique*, dont les résultats ne peuvent que nous interpeller. Cette enquête révèle, en effet, que les Français éprouvent une défiance record envers leurs hommes politiques et dans les institutions. Ils désirent un très fort renouvellement des pratiques publiques, tout en paraissant encore rester fortement attachés à la démocratie : 91 % des individus considèrent que le système politique démocratique reste « une bonne façon de gouverner le pays » et 85 % que, même si la démocratie peut poser des problèmes, « c'est quand même mieux que n'importe quelle autre forme de gouvernement ».

Quelques chiffres sont toutefois particulièrement éloquents : 70 % des Français estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien dans notre pays ; 89 % d'entre eux considèrent que les responsables politiques en général ne se préoccupent pas de ce que pensent les gens ; 40 % des personnes interrogées éprouvent de la « méfiance » en pensant à la politique et 28 % du « dégoût ». Seuls 11 % d'entre elles font « confiance » aux partis...

Néanmoins, les Français continuent de s'intéresser à la politique et aux débats d'idées, tandis que 60 % d'entre eux estiment que « voter aux élections est un bon moyen d'exercer une influence sur les décisions prises en France ». Il faut donc rendre compte de ce paradoxe.

Votre analyse et votre point de vue seront, à n'en pas douter, particulièrement enrichissants à l'heure où nous nous interrogeons sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie représentative et de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus.

M. Martial Foucault, professeur des universités et directeur du Cevipof. – Je suis heureux de présenter devant votre mission, qui suscite de nombreuses attentes, les résultats de notre baromètre annuel de la confiance politique. Ce baromètre, qui existe depuis 2009, constitue un outil remarquable pour enregistrer les évolutions de la société et comprendre les ressorts de la confiance. Au vu des résultats, peut-être mériterait-il, d'ailleurs,

de s'intituler baromètre de la défiance... Toutefois, la défiance et la confiance ne sont pas nécessairement contradictoires. Comme vous l'avez noté, les résultats traduisent un certain paradoxe. Ils révèlent aussi un décalage entre la réalité objective et le ressenti, comme c'est le cas parfois en économie, lorsque les gens ont le sentiment que la situation ne s'améliore pas alors que la croissance repart.

Je m'inscris en faux contre la ritournelle sans cesse répétée selon laquelle la France traverserait une crise démocratique. Assurément, il y a une crise des pratiques de la démocratie représentative, mais il ne s'agit pas d'une crise de la démocratie. C'est ce que confirme notre baromètre : quelque 82 % des Français estiment que les politiciens sont corrompus. C'est plus qu'en Amérique latine, alors que la France n'est pas plus corrompue, loin de là ! La crise des pratiques est liée à une mauvaise compréhension de ce qu'est la représentation politique. Cette dernière notion exprime avant tout la capacité des institutions politiques à se saisir des changements observés dans la société. Voilà qui soulève deux questions : la démocratie représentative doit-elle nécessairement fonctionner comme une « démocratie miroir », qui serait le décalque parfait des changements sociaux ? Quel doit-être le degré de réactivité des représentants et des institutions que ceux-ci sont censés incarner ?

N'oublions pas que 85 % des Français considèrent que la démocratie, en dépit de ses imperfections, demeure la meilleure forme de gouvernement. Cet attachement est une constante depuis 2009. En revanche, 72 % des Français estiment qu'il y a trop de disputes, trop de conflits et que cela entraîne des difficultés pour prendre des décisions.

En fait, le lien de confiance entre représentants et représentés s'est dégradé au fil des années. C'est peut-être dû à un malentendu sur la nature des relations entre démocratie et représentation. Les démocraties contemporaines sont issues d'une forme de gouvernement, le gouvernement représentatif, que ses fondateurs opposaient justement à la démocratie ! La France est le seul pays qui a cherché à articuler les deux dès l'origine, dans une démocratie représentative. Depuis l'Antiquité, on s'interroge sur la compatibilité entre l'exercice du pouvoir par le peuple et sur la possibilité de prendre des décisions dans l'intérêt général, à distance des particularismes, des intérêts privés et des passions populaires. Confier l'exercice du pouvoir au peuple implique, en effet, de savoir faire la part entre les intérêts particuliers et le bien commun, c'est-à-dire de savoir raisonner le peuple souverain.

L'élection a toujours été l'institution centrale des gouvernements représentatifs. Les Français y sont très attachés ; ils y voient le meilleur moyen d'exprimer leur opinion. L'élection présente des avantages qu'aucun autre système ne peut remplacer et constitue un mécanisme de désignation accepté par tous. La défiance à l'égard de la politique ne vient donc pas de là, mais plutôt de l'insatisfaction à l'égard des résultats. Ainsi, au Canada, en Colombie-britannique, le niveau de satisfaction à l'égard des résultats est très élevé, en dépit des alternances politiques ; la légitimité de la décision publique n'est pas remise en cause. À l'inverse, au Québec, l'insatisfaction est élevée vis-à-vis des résultats, et l'on remet en cause le mode de décision publique. Il n'est pas étonnant que différentes expériences de démocratie participative aient vu le jour dans cette province.

Il n'y aurait pas de débat autour du bon fonctionnement de la démocratie si les citoyens étaient satisfaits de l'action publique. Toutefois, ne faut-il pas accepter une part d'inefficacité dans la décision politique ? L'efficacité politique consiste à apporter des réponses à des enjeux identifiés selon une hiérarchie de priorités, mais, dans un monde d'incertitude, dans un régime d'information incomplète et asymétrique, le décideur public ne peut pas toujours réagir de manière instantanée et proportionnée face à la complexité des

problèmes. L'idée d'un représentant rationnel, capable de prendre en toutes circonstances les bonnes décisions, est une vue de l'esprit. Il faudrait pouvoir accepter l'idée que des mauvaises décisions sont prises parfois.

En outre, le temps peut être long entre la prise de conscience d'un problème et la décision, ce qui suscite des frustrations et accroît la défiance politique. La démocratie participative est souvent perçue comme un moyen de réduire ce délai de la prise de décision. Il serait utile d'établir une distinction entre les questions les plus importantes, qui doivent être traitées dans le cadre du processus de représentation verticale, par le Parlement et le Gouvernement, et les questions secondaires, qui sont susceptibles d'être réglées localement, de manière directe.

La restauration du lien de confiance entre le représentant et le représenté est un préalable à la restauration de la légitimité de l'action publique. La confiance politique n'est pas une notion évidente. Je la définirais comme un mécanisme qui permet de réduire la complexité sociale. Elle repose sur deux piliers : la compétence qui rejoint la responsabilité, d'une part, et la bienveillance en relation avec la proximité, d'autre part. Il est frappant de constater que 82 % des Français ont confiance dans les hôpitaux, 80 % dans les PME, 78 % dans les écoles... Les Français ont confiance dans les institutions de proximité. Inversement, 11 % font confiance aux partis politiques, 29 % aux syndicats, 24 % aux médias, 30 % aux banques. Plus on réduit la distance entre le citoyen et le décideur, plus la confiance s'accroît. Pour surmonter cette crise des pratiques de la représentation politique, il importe donc de réfléchir au moyen de réunir compétence et bienveillance, alors qu'on considère traditionnellement que l'échelon local est le lieu de la bienveillance et de la proximité, tandis que celles-ci disparaîtraient à l'échelon national, au profit de la compétence, possédée par des élus considérés comme des professionnels de la chose publique, déconnectés du terrain.

Un vœu pieux laisse à penser que toute décision publique serait parfaitement légitime. Cela relève évidemment de l'idéal démocratique, mais ce n'est pas pour autant que tous les citoyens considèrent que cela doit nécessairement impliquer le développement de la démocratie participative ! Mes deux collègues Loïc Blondiaux et Rémi Lefebvre, que vous avez entendus, ont vanté les mérites de la démocratie participative, en indiquant qu'il fallait aller plus loin. Pour ma part, je reste toujours frappé du niveau de participation dans les différentes initiatives prises au niveau local sur des projets d'infrastructures touchant de petites communautés. La démocratie participative est un élément parmi d'autres qui permettra de restaurer le lien de confiance, mais elle n'en est pas l'élément clef. J'émet des doutes sur l'efficacité des résultats obtenus par cette démarche tendant à institutionnaliser ce modèle.

En revanche, à travers la démocratie participative ou délibérative, le principe de la responsabilité devrait pouvoir être réveillé. À mon sens, la démocratie représentative repose avant tout sur le triptyque suivant : délégation de pouvoir, responsabilité et élection.

L'élection ne soulève aujourd'hui aucun problème, puisque les Français y sont attachés, comme en témoignent les taux particulièrement élevés de participation à l'élection présidentielle – et même si les élections législatives en sont le contre-exemple. Le cas de la France est unique et exemplaire à cet égard. Par ce biais, nos concitoyens manifestent clairement leur intérêt pour la politique.

La responsabilité a fait l'objet de diverses expérimentations. Dans notre baromètre, un type d'organisations fait un peu exception eu égard au discrédit frappant les corps intermédiaires que sont les partis politiques ou encore les syndicats : il s'agit des

associations qui continuent de bénéficier d'un niveau de confiance très élevé. Il faudrait les favoriser et consolider leur rôle. Certes, elles peuvent être instrumentalisées, mais le tissu associatif n'en reste pas moins considérable en France.

Le principe de participation est érigé au rang des droits fondamentaux par la Constitution. Toutefois, tel qu'il est énoncé dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, il ne concerne aujourd'hui que le dialogue social, auquel a été ajouté en partie le domaine environnemental. Il serait sans doute possible d'aller plus loin, pour instaurer ce qui serait un véritable dialogue politique.

La transparence sur les processus et les acteurs impliqués soulève des interrogations profondes, car la demande est très forte en la matière : je le répète, 82 % des Français considèrent que les politiciens sont corrompus.

Quant à la représentativité des acteurs impliqués et leur lien avec la réalité sociale, je n'insisterai pas sur la composition sociologique de l'Assemblée nationale. Je signalerai simplement une évolution considérable en quarante ans, par rapport à la composition socioprofessionnelle de la France. Je ne dis pas que, avec 13 % d'ouvriers au Palais-Bourbon, – pour reprendre le chiffre donné du recensement de la population –, on réglera tous les problèmes, mais la situation actuelle contribue au malaise politique.

Enfin, le suffrage universel doit rester un élément central et structurant de la décision publique. De nombreuses expérimentations peuvent être imaginées en termes de démocratie participative. Aujourd'hui, on pense que la démocratie participative débouche nécessairement sur de bonnes décisions, grâce à des contre-pouvoirs et une association plus forte des citoyens. Néanmoins, comment gérer les mauvaises décisions prises après un processus participatif ? Les exemples de sanction sont très rares en la matière.

M. Philippe Boncarrère, rapporteur. – Monsieur Foucault, merci de cette présentation très intéressante.

Je souhaite vous interroger sur cette notion de défiance et sur la crise politique que traverse notre pays. Pouvez-vous préciser encore plus nettement votre opinion ? Deux lectures nous sont présentées aujourd'hui : la première, aisément défendable, se fonde sur la crise des institutions politiques en France, et la seconde sur une crise plus globale, à la fois du monde politique, du monde syndical et de l'administration, qui serait liée à des résultats insuffisants et à des mécanismes trop complexes selon nos concitoyens. Les difficultés sont-elles concentrées sur la sphère politique ou sont-elles multiformes ?

M. Martial Foucault. – Je ne pourrai répondre en quelques minutes à cette question préoccupante pour les représentants que vous êtes. De surcroît, en dépit d'une démultiplication des bonnes volontés sur ce sujet, le milieu académique n'y a pas apporté une réponse très claire.

Les deux crises sont étroitement imbriquées, elles sont globales et touchent aussi bien les corps intermédiaires que les acteurs économiques et même associatifs. À cet égard, la crise financière de 2008 a, selon moi, constitué un terrain d'observation très fertile. En effet, après la chute du système financier aux États-Unis, on a cru durant six mois environ, en France, au Royaume-Uni et outre-Atlantique – un peu moins en Allemagne –, que le politique, seule issue possible à cette crise, avait repris la main sur l'économie, c'est-à-dire sur ces grandes organisations économiques qui n'ont pas nécessairement d'emprise locale. Il est

vrai que les niveaux de confiance étaient élevés à ce moment-là. À l'issue des différents plans de garantie accordés aux établissements financiers et compagnies d'assurance, autrement dit une fois que le système avait été prémuni contre sa dislocation, les Français, les Américains, les Espagnols, les Portugais ont eu le sentiment que l'économique avait repris le pas sur le politique.

La crise des institutions politiques n'est pas uniquement française. Elle concerne aussi l'Allemagne.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – C'est paradoxal, car les résultats de ce pays paraissent plutôt bons...

M. Martial Foucault. – Absolument ! La crise des institutions politiques en Allemagne porte avant tout sur le système électoral, un point qui peut paraître secondaire à première vue. En France, faut-il introduire un peu plus de représentativité par un mode de scrutin proportionnel, afin que les citoyens aient le sentiment d'être mieux représentés au sein du Parlement ? Ce sujet me paraît essentiel, même s'il ne concerne pas directement votre mission d'information.

Compte tenu du niveau de participation très faible aux élections législatives, la question se pose de l'insatisfaction liée au mode de scrutin majoritaire à deux tours. Ce sentiment gagne également l'Allemagne, avec leur mode de scrutin qui donne l'impression que certains partis politiques sont protégés et presque immuables.

Cette crise affecte aussi les citoyens. Selon la grille de lecture très simple que nous donne le sociologue suisse Hanspeter Kriesi depuis une quinzaine d'années, l'observation des perdants et des gagnants de la mondialisation suffirait à expliquer largement les tensions populistes émergeant dans des pays qui en avaient été prémunis grâce au système démocratique. Or, de façon paradoxale, la France est l'un des pays européens qui ont le plus bénéficié de la mondialisation, mais où les citoyens y sont les plus hostiles.

Les institutions politiques auraient-elles manqué de pédagogie ? À mes yeux, ce terme n'est pas approprié, car il suppose que l'on ne dispose d'aucune autre explication. Or, il s'agit avant tout d'un problème lié à l'imaginaire des citoyens français concernant le rôle que doivent assumer leurs représentants. Il faudrait déconstruire cette vue selon laquelle le politique peut résoudre tous les problèmes.

Chacun s'accorde à reconnaître que l'électeur n'est pas rationnel. Or il en est de même du décideur politique. En France, il est faux de dire que le Parlement est totalement rationalisé. Pourtant, les citoyens attendent effectivement d'une décision publique qu'elle soit totalement rationnelle. Les enjeux de l'action publique sont bien plus nombreux aujourd'hui qu'ils ne l'étaient dans les années cinquante ou soixante, notamment depuis l'avènement du numérique et de l'accès à l'information, et pas seulement sur le terrain de la compétence ou de la responsabilité. Un décalage s'est créé, car les attentes de nos concitoyens sont plus fortes, alors que les institutions, elles, n'ont pas changé.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous avez distingué la notion de confiance de celle de bienveillance. La bienveillance s'exprimerait par l'intermédiaire de la proximité, tandis que la confiance serait plus liée à un tandem compétence-travail. La proximité est très présente dans les discours politiques. En revanche, comment restaurer la confiance de nos concitoyens en leurs représentants politiques et syndicaux ? Comment faire

partager par nos concitoyens la compétence et le travail ? Cela dépend-il exclusivement de l'appréciation des résultats économiques ou d'autres marqueurs ?

M. Martial Foucault. – Pour dégager une proposition en la matière et allier compétence et bienveillance, il faudrait réunir deux préalables.

Le premier est de s'interroger sur la relation verticale ou horizontale de la décision publique. Il est possible d'améliorer à la fois le processus de décision publique et les résultats attendus à travers une plus grande décentralisation, non pas au travers de transfert de compétences, mais grâce à la hiérarchisation des enjeux et des problèmes pour lesquels la décentralisation est justifiée.

Je prendrai l'exemple de la réforme des rythmes scolaires. J'ai eu beaucoup de mal à comprendre, malgré l'intervention de spécialistes des rythmes biologiques des enfants, pourquoi leurs verdicts étaient différents selon l'endroit où vivaient les écoliers. Cette réforme s'est imposée de façon très verticale à l'ensemble des écoles primaires dont les besoins justifiaient pourtant plutôt une politique des rythmes scolaires à la carte. La décentralisation de la décision publique aurait mérité un travail plus délibératif et participatif avec les publics visés. C'est l'autre voie qui a été retenue, au nom d'un principe républicain d'égalité sur l'ensemble des territoires que l'on peut d'ailleurs entendre. Mais dans les faits, les modalités de mise en œuvre de cette réforme des rythmes scolaires sont différentes selon les communes, certaines ayant notamment choisi le mercredi matin et d'autres le samedi matin. Cet exemple permet de comprendre la frustration des parents d'élèves pour comprendre ces décisions.

Le second préalable est de résoudre le paradoxe selon lequel nos concitoyens attendent de leurs représentants qu'ils fassent preuve de compétence, mais sans vouloir des élus experts. Les Français sont très attachés à des représentants qui puissent les faire rêver, mais ils rejettent massivement l' élu trop technicien, en quelque sorte trop compétent et dénué d'empathie. Il y a là une vraie tension.

En réalité, on ne s'improvise pas élu : l'excès de compétences est directement lié à la sociologie des représentants et à leur professionnalisation, rendue indispensable du fait de la complexité et de la responsabilité grandissantes en matière juridique, notamment à l'échelon local.

L'un de mes collègues au Cevipof, Bruno Cautrès, tente de remettre au goût du jour la théorie de la « démocratie furtive », développée aux États-Unis. Les Américains éprouvent un besoin de démocratie temporaire, très fort tous les quatre ans autour des enjeux présidentiels – le représentant doit être irréprochable, compétent et bienveillant –, mais qui est presque inexistant le reste du temps, car ils veulent être tranquilles dans cette vie démocratique quotidienne.

Je ne milite pas pour cette « démocratie furtive », et nous n'en sommes pas là en France. Mais les Français ont besoin de temps de repos à l'égard des attentes suggérées par la démocratie représentative.

- Présidence de M. Michel Forissier -

M. Bernard Vera. – Monsieur Foucault, vous avez expliqué combien la légitimité de la décision publique se heurtait à la question des résultats. Ne serait-elle pas aussi liée aux engagements souvent non tenus ? Lors de la crise financière de 2008,

l'ensemble des parlementaires, toutes tendances politiques confondues, avaient conclu que la politique devait reprendre la main sur l'économique et qu'il fallait s'attaquer aux paradis fiscaux. Nous sommes loin de cette situation aujourd'hui. Rappelons-nous également le discours prononcé au Bourget par François Hollande, qui considérait la finance comme son ennemi... Les engagements non tenus, à quelque niveau qu'ils aient été pris, peuvent-ils entamer sérieusement la confiance des Français ?

Par ailleurs, la défiance de nos concitoyens s'accroît-elle depuis le passage au quinquennat ? La vie politique s'accélère, et il devient de plus en plus difficile de mettre en œuvre les décisions prises.

Qu'en est-il de la représentativité des assemblées, notamment au regard de ce qui est développé pour le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes ?

Enfin, je ne comprends pas pourquoi l'introduction de la proportionnelle aux élections ne ferait pas partie du périmètre de notre mission d'information.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Nous travaillons dans un temps contraint, car nous rendrons notre rapport en mai, nous ne pouvons tout aborder. En outre, peut-on pousser la réflexion jusqu'à nos institutions elles-mêmes ? Par modestie et du fait de l'ampleur des enjeux, je ne crois pas que nous puissions présenter des propositions institutionnelles. En revanche, rien n'interdira de poser la question des autres pistes de réflexion susceptibles de devoir être explorées, lorsque nous présenterons nos conclusions.

M. Michel Forissier, président. – Bien que nous ne soyons pas dans un régime présidentiel, nous n'entendons parler que des programmes des candidats à l'élection présidentielle, alors que, à mon sens, le programme ne devrait être développé qu'à l'occasion des élections législatives. La confusion suscitée par le quinquennat fait que nous nous écartons des principes fondamentaux de la Constitution.

Je vais peut-être vous choquer, mais, pour ce qui me concerne, je n'ai jamais été élu sur un programme. Ma première élection comme maire, en 2001, a reposé sur la confiance et la méthode. Je me suis engagé à consulter la population, par exemple en mettant en place un conseil de développement local. La démocratie participative revient selon moi à informer le plus tôt possible la population d'une intention de projet. Ensuite, il faut écouter, puis présenter une solution. Le travail préparatoire est essentiel, et c'est sans doute ce qui explique la réélection de certains maires alors même qu'une alternance nationale a lieu.

Enfin, monsieur Foucault, vous avez évoqué la réforme des rythmes scolaires. J'ai le sentiment que les maires ont rempli leur mission en jouant le rôle d'amortisseur.

M. Martial Foucault. – Il est difficile de prétendre que l'accélération du niveau de défiance est concomitante de l'instauration du quinquennat en 2002. Nous ne disposons d'outils pour mesurer la confiance des Français que depuis 2009.

Nous vivons dans un régime qui n'est ni présidentiel ni parlementaire ; il est semi-présidentiel, pour reprendre l'expression très juste de Maurice Duverger. Toutefois, le quinquennat a conduit à élire un président sur un programme. Mais les élections de 2017 risquent de modifier la donne, car la probabilité pour qu'aucune majorité absolue ne se dégage des urnes lors des élections législatives n'a jamais été aussi forte, sauf bien sûr sous la législature qui a correspondu au gouvernement de Michel Rocard à partir de 1988.

Notre enquête montre que les Français sont très attachés à la démocratie représentative. S'ils semblent toutefois fatigués par les disputes qui entourent une décision publique, ils n'en estiment pas moins que le compromis est une sorte de reniement ! Pour qu'un gouvernement de coalition soit accepté, il faudrait une nouvelle culture politique. Néanmoins, depuis trois ans, nos enquêtes démontrent que les Français acceptent de plus en plus l'idée d'un gouvernement composé de plusieurs sensibilités politiques, si cela se fait au nom du bien commun. En revanche, je ne crois pas que le quinquennat, qui visait avant tout à éviter la cohabitation, soit à l'origine de ce changement de culture.

Le nombre d'élections en France est un élément qui distingue notre pays de nos voisins. Avec ces nombreuses élections, on multiplie les occasions de provoquer l'insatisfaction de nos concitoyens à l'égard de leurs représentants. Les taux de participations sont très élevés pour l'élection présidentielle et pour les élections municipales. Ces dernières traduisent l'attachement de nos concitoyens à la réalité locale, quotidienne, tandis que la présidentielle symbolise la prise en main du destin de notre pays par un homme. La baisse de la participation pour les autres élections n'apporte pas la preuve d'un désintérêt pour le conseiller départemental ou régional, ou pour le député européen, mais ces instances ne sont pas perçues comme affectant le quotidien. Or, c'est ce dernier qui est le trait d'union de la démocratie représentative.

Vous m'interrogez tout à l'heure sur la représentativité et notamment l'opportunité d'étendre la loi relative à la parité homme femme. Je n'y suis pas favorable, car il faudrait alors aussi prévoir une loi de parité socioprofessionnelle, une loi pour limiter l'âge des représentants, une loi pour représenter les minorités visibles, etc. Le Canada a d'ailleurs choisi cette dernière voie. Ces correctifs sont des pansements démocratiques, mais ils ne répondent pas à une réelle demande de nos concitoyens. La composition des assemblées ne garantit pas l'empathie des représentants.

Vous vous interrogez également sur l'impact des engagements non tenus sur nos concitoyens. Néanmoins, est-il préférable de ne pas respecter ses engagements ou de ne pas prendre d'engagement du tout ? Vous nous avez dit, monsieur Forissier, que vous aviez été élu maire sans prendre d'engagements : c'est une réelle anomalie de la vie démocratique ! Les partis politiques n'existent qu'en raison de leur programme et de leur engagement auprès des concitoyens. Pour Jürgen Habermas, la démocratie implique la confrontation permanente des opinions. Dès lors, comment enchanter les citoyens si on ne leur promet rien ? Ou alors il faut être dans une relation de proximité et les connaître personnellement, mais cela ne vaut que pour des élections locales, pas nationales.

Les engagements non tenus sont terribles pour la démocratie, mais l'élection est là pour sanctionner l'élu qui n'a pas tenu parole. À force de ne pas respecter les engagements, le capital de défiance devient considérable à tous les niveaux de la société. En revanche, nos concitoyens n'appellent pas tous de leur vœu une démocratie participative. Les citoyens prêts à s'engager dans cette voie sont très intéressés par la politique, plutôt éduqués, et ils ont aussi un niveau de confiance dans leurs représentants qui, s'il reste bas, est plus élevé que le reste de la population.

Le Cevipof interroge également les jeunes qui vont voter pour la première fois à l'élection présidentielle : leur politisation est totalement différente de celle de leurs parents et de leurs grands-parents. Elle repose sur des mécanismes totalement différents qui échappent aux institutions représentatives et les dispositifs de démocratie participative ne les concernent pas davantage.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – D’après vous, la démocratie participative ne peut se substituer à la démocratie représentative, même si vous n’excluez pas des complémentarités entre les deux. Toutefois, vous avez aussi parlé du principe de responsabilité. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quels seraient les outils d’une telle démocratie de responsabilité ?

M. Martial Foucault. – La démocratie de responsabilité a pour objectif de concilier les deux dimensions de la confiance politique, c’est-à-dire la compétence et la bienveillance. La transparence sur les processus et les acteurs en est un élément incontournable. Il serait assez facile de mieux communiquer sur la fabrique de la loi. Grâce au numérique, il est aisé de dire quels sont les acteurs impliqués, quels sont les lobbys qui s’expriment. Ainsi, les États-Unis et le Canada ont légiféré il y a respectivement 25 et 20 ans sur les groupes de pression. Ces activités y sont enregistrées et publiques, ce qui permet une réelle transparence. En France, nous avons certes la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, mais les citoyens sont-ils vraiment intéressés par les conflits d’intérêts et le patrimoine de leurs élus ? Ce n’est pas parce qu’ils vont connaître le montant de ces patrimoines que le lien de confiance sera rétabli. La transparence implique surtout la connaissance des entourages politiques et professionnels des représentants. L’actualité est là pour le rappeler.

Par ailleurs, l’élection doit rester le point incontournable de la démocratie. Même si la démocratie participative prend de l’importance en amont des décisions, l’élection est le seul outil permettant au citoyen de marquer son approbation, ou son rejet, de l’action politique menée. Dans une démocratie de proximité, le moment du vote est essentiel.

Enfin, j’évoquerai le cumul des mandats : comparée aux autres pays, la France est dans une situation singulière – même la Roumanie y a mis fin... Pour ma part, je suis défavorable à l’idée d’instaurer un seul mandat en cours par représentant. Je crois que c’est le cumul dans le temps qui pose réellement problème. En effet, certains élus exercent un mandat local et un mandat national à la grande satisfaction de leurs électeurs, car ils sont compétents et bienveillants. Si nos concitoyens sont opposés au cumul, c’est en réalité surtout pour favoriser le renouvellement du personnel politique. Vous voyez que nous sommes loin des notions d’efficacité et de responsabilité. Et si l’on parle de cumul, n’oublions pas non plus celui des fonctions non électives, qui peut aussi distendre les liens de confiance. Bref, la fin du cumul des mandats simultanés ne restaurera pas automatiquement le lien de confiance démocratique entre les électeurs et les élus.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Le référendum est-il utile ? Faut-il y avoir recours comme en Suisse ?

M. Martial Foucault. – Quelque 73 % des Français estiment que le référendum permet de trancher des questions importantes. Toutefois, lorsqu’elles ont répondu à cette enquête, ces personnes avaient-elles en tête un modèle de démocratie directe ? Sans doute pas. Je ne crois pas qu’elles souhaitent être interrogées tous les quinze jours comme en Suisse ou en Californie. En outre, que penser de taux de participation de 10 % ou 15 % lors des référendums californiens ?

Démocratie participative et référendum peuvent faire bon ménage, puisqu’il s’agit d’associer les citoyens à l’élaboration de la décision publique, notamment à l’échelle locale – par exemple, pour choisir entre différents systèmes d’assainissement des eaux. En revanche, on ne peut envisager des référendums pour toutes les décisions ; où placer le curseur ? En

Californie, on demande aux citoyens de voter pour l'augmentation des droits de scolarité dans les lycées, pour interdire le patin à roulettes sur la plage de Santa Barbara, etc. Cette multiplicité de votes conduit à la fatigue démocratique plutôt qu'à la restauration du lien démocratique. En période de malaise politique, on a tendance à croire que les décisions seront légitimées par un référendum, mais quelle en est la légitimité si 85 % des électeurs s'abstiennent ?

La réunion est close à 15 h 10.

Jeudi 9 février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur de science politique à l'Université de New York (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 55.

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE

Mercredi 1er février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

L'audition est ouverte à 17 h 05

Audition du Professeur Christian Müller, psychiatre, président de la Conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissements (CME) de centres hospitaliers spécialisés (CHS) en psychiatrie

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, je pense qu'il n'est pas utile de vous présenter le docteur Müller qui est au cœur des débats sur l'organisation de la prise en charge psychiatrique depuis maintenant plusieurs années. Sans plus attendre, je vais lui céder la parole pour un propos introductif à l'issue duquel notre rapporteur puis les sénateurs présents lui poseront toutes les questions qu'ils souhaitent. Je rappelle au docteur Müller que cette audition est ouverte au public, à la presse et qu'elle fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise sur le site du Sénat.

Dr Christian Müller, psychiatre, président de la Conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissements (CME) de centres hospitaliers spécialisés (CHS) en psychiatrie. – Merci beaucoup de l'intérêt que vous portez à cette question qui est d'une très grande importance humaine. Je tiens à le dire parce que même s'il y a eu toute une série de rapports remis récemment sur le sujet, la situation de la psychiatrie infanto-juvénile est absolument exemplaire de ce que vit la psychiatrie aujourd'hui. On arrive à l'acmé d'une évolution qui nécessite à mon sens d'être aujourd'hui repensée.

Pourquoi ? Parce que c'est quasiment aujourd'hui de manière caricaturale la négation sinon le déni de la pathologie, qui a conduit à des impasses cliniques et organisationnelles lourdes de conséquences. Il est difficile pour certains de concevoir aujourd'hui que la maladie mentale existe – pas seulement d'ailleurs de la part des acteurs sociaux mais aussi de bon nombres d'autres acteurs et je ne suis pas sûr qu'on ait évolué dans la connaissance fine, de la part de la population, des problématiques de psychiatrie et de santé mentale.

C'est tout à fait étonnant car, historiquement, les équipes de pédopsychiatrie se sont engagées très tôt et de manière volontariste dans un travail pluridisciplinaire et territorial. Il ne faut pas oublier que les premiers à avoir mis en place la territorialisation sont les pédopsychiatres et ils en ont une expérience tout à fait importante.

Le centre de gravité de la psychiatrie infanto-juvénile n'a d'ailleurs jamais été l'hôpital. L'expérience acquise par les équipes est absolument considérable. Je pense qu'on est devant l'exemple même de la pertinence de la psychiatrie de secteur au regard de la continuité des soins. C'est un besoin tellement important. L'enfant, peut-être plus que les autres, a besoin d'une continuité psychique. C'est-à-dire que l'interchangeabilité des acteurs est pour lui absolument délétère. Aujourd'hui, si l'on s'attache à la question de la pédopsychiatrie, on comprendra mieux pourquoi cette interchangeabilité, qui existe dans les

autres disciplines mais qui n'a pas le même impact, ne doit pas se retrouver pour la pédopsychiatrie – ni d'ailleurs pour la psychiatrie générale.

Donc l'interchangeabilité des soignants, qui conditionne l'effet thérapeutique, doit être faible.

Il faut avoir conscience de ce que sont les besoins primaires de l'enfant en termes de protection psychique, de sécurité et de prévisibilité des situations. Tout ce qui est aujourd'hui rupture, négligence, violence, ce sont des réalités extrêmement importantes. Les conséquences possibles en sont la survenue d'états dépressifs, de troubles de la vigilance, du langage, des conduites, du comportement, de dysharmonies évolutives, de déficiences intellectuelles et surtout de troubles de la parentalité. Je pense d'ailleurs qu'il faut avoir un regard d'emblée soucieux de ce que serait un soutien à la parentalité. Certains parlent d'école de la parentalité, je ne sais pas si le terme convient.

Quelques éléments quantitatifs sur l'ampleur des maltraitances : 100 000 cas connus dans notre pays aujourd'hui d'enfants en danger, c'est-à-dire 10 % de plus qu'il y a dix ans. On recense 19 000 enfants victimes de maltraitance. 80 000 enfants sont dans des situations à risques, dont 45 % ont moins de six ans. 15 % des Français disent avoir été maltraités pendant leur enfance et 60 % n'en ont parlé à personne. Et parmi ceux qui se sont exprimés, 64 % n'ont pas été aidés. Deux enfants meurent en France chaque jour de violences infligées par des adultes. En général ce sont des parents.

Ces chiffres sur la maltraitance vous montrent l'ampleur du sujet et son importance. Ce ne sont pas des enfants virtuels, théoriques. En se penchant sur ce sujet, on travaille pour l'avenir. Mais ce n'est pas dans le laps de temps d'un mandat qu'on résoudra les difficultés en matière de pédopsychiatrie...

Du côté de la psychiatrie publique, 600 000 enfants sont suivis actuellement dans plus de 300 secteurs de psychiatrie infanto-juvénile. On note une augmentation de 7 % par an de la file active de patients. L'âge moyen de la patientèle se réduit, peut-être parce qu'il y a beaucoup de travaux aujourd'hui sur la psychiatrie du bébé et sur l'attachement.

Parallèlement, on constate un effondrement démographie des pédopsychiatres qui constitue à mon sens une urgence républicaine : comment va-t-on faire dans les territoires pour assurer l'accès aux soins à nos concitoyens ? On manque également d'éducateurs, d'orthophonistes...

Face à ce constat, que faudrait-il mettre en place ? Je vais vous faire cinq ou six préconisations.

Premier point : il faut renforcer, en pédopsychiatrie, les actions de dépistage et de prise en charge thérapeutique des environnements à hauts risques, trop souvent traités de manière exclusivement sociale ou judiciaire. Le dépistage n'est pas suffisant. Il suscite l'espoir, il faut qu'il y ait des soins derrière. C'est la question du parcours de soins et de santé. Il faut aussi reconnaître que l'organisation dans certains endroits de la pédopsychiatrie s'est calquée sur une temporalité plus scolaire que sanitaire, ce qui est un problème. Il faut qu'il soit question d'une disponibilité sanitaire : 7 jours sur 7, 24 heures sur 24. La psychose infantile ne s'arrête pas le week-end.

Il faut faire attention à ce que la logique de spécialisation ne porte pas atteinte à l'approche globale et à la polyvalence des équipes et des dispositifs au risque d'une fragmentation délétère de leur capacité thérapeutique. Je suis favorable aux centres de ressources et de référence mais à force de spécifier, il ne reste plus rien pour les équipes de secteur et les enfants malades se retrouvent en Belgique.

Deuxième élément : l'importance d'intégrer l'abord clinique et psychopathologique des distorsions relationnelles entre parents et enfants, éclairé notamment par des travaux modernes sur l'attachement. À cet égard, la prise en charge des enfants de deux ou trois ans est bien moins investie et couverte désormais que celle des bébés.

La promotion des actions partenariales de prévention doit être réalisée dans les pratiques des équipes par des actions, directes ou médiatisées, en direction des professionnels comme de la collectivité.

Il faut en outre organiser une pédopsychiatrie de liaison avec les services de la protection de l'enfance, comme elle existe déjà auprès des services de pédiatrie.

Il faut reconnaître la spécificité du travail en pédopsychiatrie qui nécessite du temps. Ce n'est pas la même temporalité que dans d'autres disciplines. Il faut renforcer les liens fonctionnels avec le champ médicosocial, le champ social, scolaire et éducatif. Il faut faciliter la mise en place de groupes thérapeutiques mixtes, le partage d'expériences, autrement dit aller vers davantage d'intégration et de prévention. Chacun s'y retrouvera en termes de métier : les pédopsychiatres ne sont pas des assistants sociaux...

Troisième point extrêmement important : il est nécessaire de rétablir l'accessibilité aux soins, actuellement asphyxiée par une inflation de demandes. Il faut aménager, au niveau des CMP, des modalités de gestion de file active prenant en compte l'organisation différenciée des réponses à l'urgence et aux situations non programmées. C'est aussi poursuivre l'amélioration du dispositif public de sectorisation encore trop souvent sous-équipé pour mettre en œuvre ses missions de prévention et de soins.

Quatrièmement, l'accès aux soins d'une population en grande souffrance et en carences sévères doit être garanti, notamment en soutenant les CMP, leur répartition territoriale et leurs moyens. Le nombre des CMP est à peu près constant mais il y a eu des réorganisations, avec des fusions de CMP. Or le CMP est vraiment un pivot territorial.

Il est nécessaire de remédier aux carences constatées quant aux possibilités de soins à temps complet en pédopsychiatrie dont le bien-fondé doit être réaffirmé comme temps de soins nécessaire non seulement pour les adolescents (dont l'évolution est parfois chaotique) mais aussi pour les plus jeunes qui n'ont connu que discontinuité et carences. Pour eux, l'hospitalisation peut être pour la première fois le moment propice à l'établissement de liens dans un cadre fiable. Les capacités d'hospitalisation pour les enfants et les adolescents doivent correspondre aux besoins, tant pour les enfants que pour les adolescents. Des lits peu nombreux mais à proximité d'un plateau technique, souvent intersectoriel, et dédiés par exemple aux adolescents, doivent être maintenus.

Des exemples d'hôpitaux de jour pour des prises en charge de courte durée d'adolescents sont en activité et donnent satisfaction dans la période post-urgence. Il y a une expérience remarquable à Poitiers, où l'hôpital de jour intervient juste après les tentatives de suicide d'adolescent. 95 % des adolescents suicidaires aux urgences sont pris en charge à

l'hôpital de jour, très rapidement. Les services de pédiatrie aujourd'hui, il faut le reconnaître, ont aussi leurs limites. Ils peuvent proposer un accueil de qualité pour certains enfants suivis par l'équipe de pédopsychiatrie mais ils n'ont pas vocation à assurer l'hospitalisation à temps complet de toutes les pathologies pédopsychiatriques, d'autant qu'ils connaissent eux aussi une réduction de leurs capacités hospitalières.

Le tout ambulatoire a des limites, même si la plupart de notre travail est ambulatoire. L'absence de lit n'est pas un critère de modernité. La fermeture des lits a des limites. Aujourd'hui, nous sommes à peu près à une stabilisation du nombre de lits, il ne faut surtout pas le réduire.

Quels sont les points d'appui pour améliorer la situation ? La loi de modernisation du système de santé nous donne un point d'appui dans son article 69 qui prévoit le projet territorial de santé mentale. Le projet territorial de santé mentale doit indiquer des orientations sur la prise en charge en pédopsychiatrie et l'articulation avec les autres acteurs. La psychiatrie peut prendre en charge globalement mais elle ne peut pas tout faire. Il faut que les responsabilités du champ de la psychiatrie d'une part, du champ social et médicosocial d'autre part, soient clairement délimitées.

Le projet territorial de santé mentale permet des projets d'association avec le médicosocial et le social.

Les communautés psychiatriques sont aussi un point d'appui important car elles seront, je l'espère, d'une taille territoriale adaptée - pour peu que les acteurs veuillent bien s'en saisir. Elles permettent de travailler avec les acteurs du médicosocial et du social. Les contrats territoriaux de santé mentale pour les établissements devraient intégrer quasi systématiquement une dimension de pédopsychiatrie et de psychiatrie infanto-juvénile. Tout ce que j'ai dit tout à l'heure ne peut se décliner que dans une vision territoriale au plus proche et en faisant confiance aux acteurs. Ces derniers, d'une manière générale, savent à peu près ce qui est nécessaire.

Dernier point d'appui : le comité de pilotage de la psychiatrie installé le 13 janvier par la direction générale de l'offre de soins. Il est là pour proposer une orientation générale pour notre discipline. Je pense qu'il faut harmoniser une politique de santé mentale.

Pour terminer, je voudrais faire deux focus.

Le premier sur la formation. Selon Pierre Thomas, le président du conseil national des universités en psychiatrie (CNUP), on ne peut pas s'étonner de la situation de la pédopsychiatrie quand on sait qu'il existe actuellement sept facultés de médecine en France sans compétence d'universitaires en pédopsychiatrie. On est en droit de se poser la question, dans ces conditions, de la qualité des formations en la matière pour l'avenir, mais aussi de l'attractivité future de la carrière. Il y a des endroits où les professeurs sont dans le CHU, les internes dans les villes alentour : l'encadrement est alors assez faible. Et vous imaginez la situation outre-mer. Il y a un vrai problème. La reconnaissance d'une discipline et d'une spécialisation qu'est la pédopsychiatrie passe bien sûr aussi par les universitaires.

Second focus sur le divorce entre les familles d'enfants autistes et les professionnels de pédopsychiatrie. Il constitue une situation contre-nature alors que l'alliance thérapeutique devrait être la règle. Nous appelions déjà en 2013 à « la restauration d'un dialogue confiant et constructif avec les associations de familles, sans complaisance et sans

démagogie mais attentif aux préoccupations du quotidien des parents ». Nous savons l'existence de travaux en cours à la Haute Autorité de santé et nous souhaitons nous associer à toute démarche utile pour retrouver les conditions d'échanges mutuels en confiance entre les familles et les professionnels.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ce que vous nous avez décrit correspond à un tableau idéal vers lequel il faut tendre. Vous nous avez donné quelques pistes que vous avez appelées des points d'appui. Puisque vous avez parlé de spécificité, je voudrais revenir sur la question de la formation. Lors de l'audition de la directrice générale de l'offre de soins du ministère de la santé, cette question a été évoquée avec quelques flous. Aujourd'hui, il y a un DES en psychiatrie générale mais il n'y a pas de DES spécifique de pédopsychiatrie. Et il semblerait que les projets de maquettes prévoient d'une part des CO-DES et d'autre part – ce qui m'a énormément étonné – des dispositifs de validation d'acquis de l'expérience (VAE). Je voudrais donc avoir votre avis sur les formations qui vous sembleraient nécessaires.

Vous avez brièvement évoqué la question d'une « loi psychiatrie ». Pensez-vous que cela rentrerait dans le champ législatif ?

Vous avez évoqué dès votre introduction, au-delà de la psychiatrie et des psychopathologies avérées, ce qu'on pourrait appeler le champ de la souffrance psychique en général, en l'articulant avec la protection de l'enfance ; pensez-vous qu'il faut étendre notre regard à travers cette mission d'information, sur la souffrance psychique, ou faut-il que nous nous concentrons uniquement sur les problèmes de la pédopsychiatrie ?

Enfin, faut-il mettre en place des GHT ou bien des GHT- psychiatriques ? Je crois que vous connaissez bien ce sujet.

Mme Laurence Cohen. – La directrice de l'offre de soins m'a semblée dans le déni puisque d'après elle tout allait bien en matière de psychiatrie et de pédopsychiatrie. Votre audition correspond davantage à ma vision des choses.

Ce qui me semble important, c'est que vous avez abordé d'abord le côté humain et le défi républicain que constitue le développement de la pédopsychiatrie et le fait de lui donner les moyens de remplir ses missions. Vous avez aussi parlé de la continuité des soins. Cela me semble très important et je voudrais le mettre en lumière avec les points d'appui que vous avez soulignés : projet territorial de santé mentale, communauté psychiatrique à la bonne taille territoriale, et comité de pilotage de la psychiatrie.

La psychiatrie de secteur a permis une avancée importante et innovante avec un travail en réseau qui était hors du commun. C'était vraiment innovant en matière de santé. Or quand on parle de projet territorial de santé mentale, je pense qu'il ne faut pas s'arrêter à la conception seulement territoriale, départementale, car il existe aujourd'hui un travail commun de différents professionnels de pédopsychiatrie qui ne vont pas obligatoirement se trouver sur un territoire administratif unique. Quand vous parlez de la bonne taille territoriale, il me semble que le projet qui doit être sous-tendu est de travailler en favorisant la participation de ces différents acteurs et créer les conditions pour qu'il y ait une réelle participation de ceux qui travaillent aujourd'hui ensemble sur un secteur donné et qui en ont l'habitude. Ce travail en commun est malheureusement mis à mal par la pénurie de moyens, notamment au niveau des CMP. J'ai été alertée sur le redéploiement d'un certain nombre de CMP, qui ont porté un coup à la mixité sociale. Quand on déplace des CMP sans tenir compte de ce qui est fait en

termes de soins mais aussi en termes de mixité sociale, on détruit le travail effectué par les professionnels de santé.

La question est donc de savoir comment parvenir à travailler en bonne intelligence, sans évidemment faire parcourir des milliers de kilomètres aux patients, en tenant compte de ce travail de proximité. Je suis très inquiète car il me semble que depuis plusieurs années - et ça ne date pas de ce quinquennat - du fait du manque de moyens, ce travail de proximité est mis à mal. Comment le retisser ?

Enfin, je voudrais savoir comment est composé le comité de pilotage.

Mme Maryvonne Blondin. – Merci Dr Müller pour votre présentation. J'avais des questions sur cette nécessité de reconnaissance des pédopsychiatres. Je crois que, comme dans beaucoup de métiers, si on n'a pas la reconnaissance, on se sent rejeté et on devient un peu agressif.

Vous avez parlé d'hospitalisation de jour. Dans les Maisons thérapeutiques du collégien et du lycéen (MTCL), il y a déjà des formes d'hébergement adaptées à toutes les situations : hébergement complet, de courte durée, ou de nuit simplement. Certaines ont même expérimenté l'hébergement de jour avec un retour dans la famille la nuit. Voulez-vous des équipements à part ou tout cela peut-il s'organiser suivant les situations et les besoins ?

Je voudrais également des précisions sur le rétablissement des soins à temps complet. Dans le cas des hospitalisations complètes, dans ce lieu sécurisé qu'est l'hôpital, comment est organisée la scolarité ? Le temps de scolarisation est-il adapté, alors qu'on sait que les postes de l'Éducation nationale ne sont plus aussi nombreux qu'ils l'ont été, malheureusement.

Dr Christian Müller. – Je vais commencer par parler de l'organisation territoriale.

Il faut que nous voyions comment les agences régionales de santé vont interpréter l'article 69 de la loi de modernisation de notre système de santé. Le comité de pilotage de la psychiatrie, dans lequel sont représentées les ARS, devra harmoniser les pratiques.

Je pense que tout psychiatre a toujours beaucoup de doutes sur ce qu'il faudrait faire. Avoir des doutes, c'est aussi le signe qu'on a des convictions ! J'ai effectivement des convictions sur la nécessité du soin telle que je l'ai exposée. Comment le met-on en place ? C'est selon les territoires. Il y a des grandes orientations et après, il faut voir les déclinaisons territoriales. C'est très fin et très subtil. La psychiatrie est une discipline qui a autant à voir avec l'histoire qu'avec la géographie ! Par exemple, les communautés psychiatriques de territoires : dans certains départements peu peuplés, elles s'organiseront au niveau départemental : les acteurs se connaissent déjà et trouvent un argument pour travailler ensemble, et pour articuler la pédopsychiatrie avec la psychiatrie générale. Mais le territoire du projet territorial de santé mentale, c'est le territoire « suffisant pour l'articulation de second niveau ». Qu'est-ce qu'on met derrière « second niveau » ? On n'est pas censés entrer forcément dans un territoire administratif. La pression est forte, ici ou là, pour que ce soit le cas. Parfois on peut l'entendre, mais tout ça doit être l'objet de discussions. J'insiste sur le rôle par exemple des conférences territoriales de santé. Il y a une dimension pédagogique importante. Le conseil territorial de santé, avec les acteurs de proximité, travaille à un diagnostic qui aide pour la mise en place des projets territoriaux de santé mentale. Je le vois

très bien pour la région dans laquelle je travaille. Les aspects territoriaux sont à construire et les acteurs auront à convaincre les ARS dans un dialogue qui sera, je l'espère, constructif.

Je dois évoquer le rôle des conseils locaux de santé. Nous sommes nombreux à dire, dans une volonté de dé-stigmatisation, que les conseils locaux de santé mentale - qui sont très hétérogènes - ne devraient pas être dans les mains des psychiatres, mais dans les mains des maires. Ces derniers devraient s'intéresser aux questions relatives à la santé mentale. Il y aurait intérêt à ce que d'autres acteurs investissent les conseils locaux de santé : les médecins scolaires, les médecins urgentistes, les acteurs de la petite enfance... Aujourd'hui, certains conseils locaux de santé mentale sont déjà moins actifs qu'il y a quelques mois.

Les groupements hospitaliers de territoire ne sont pas l'outil efficace pour régler les problématiques que j'ai indiquées. Les communautés psychiatriques de territoires sont beaucoup plus efficaces car elles sont à bonne échelle. Les GHT, de par leur taille imposante, n'ont pas la capacité de gérer les problématiques qui se posent au plus près des territoires. Pour d'autres sujets, tels que la formation, les systèmes d'information, les politiques d'achat, je n'y suis pas opposé, ils ont un intérêt. Notre réserve porte sur les aspects de gouvernance. La spécificité de la psychiatrie doit avoir une incidence en termes de gouvernance et d'allocation de ressources. La psychiatrie n'intéresse pas forcément les commissions médicales d'établissements généraux : les équipements lourds, c'est quand même beaucoup plus intéressant que le positionnement des CMP. Nous souhaitons pouvoir préserver les moyens alloués à la psychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment sanctuariser ces budgets, puisqu'au fond, c'est de cela qu'il s'agit ?

Dr Christian Müller. – Sincèrement, je regrette de ne pas avoir fait d'études suffisantes dans le domaine budgétaire et financier. Je peux néanmoins vous dire que nous avons souhaité au sein du comité de pilotage de la psychiatrie – et même auparavant avec des collègues de la Fédération hospitalière de France (FHF) et de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP) - qu'un regard soit porté sur les modalités d'allocation des ressources et des dotations régionales et interrégionales. Nous avons d'ailleurs reçu un accueil favorable pour que, dès 2017, un socle de critères soit étudié en commun.

Ensuite, le comité de pilotage de la psychiatrie doit repenser toutes les modalités d'allocation de ressources au niveau général, comme le prévoit son programme. Je pense en outre que le moment était venu de relancer les travaux pour la revalorisation de l'activité en psychiatrie, c'est désormais chose faite. Lorsque nous disons à nos directeurs que nous souhaitons sanctuariser le budget de la psychiatrie, on nous répond que c'est impossible. Or il importe que notre budget soit maintenu, cette question est primordiale.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Grâce à ce que les spécialistes appellent la « fongibilité asymétrique », je ne vois pas pourquoi cette sanctuarisation ne serait pas possible.

Dr Christian Müller. – Je retiens !

Faut-il que vous vous penchiez sur le champ de la souffrance psychique ou que vous vous limitiez à la question de la pédopsychiatrie ? Je crois que la pédopsychiatrie vaut bien qu'on se penche sur elle de manière particulière. À un certain moment, il faut évoquer la

santé mentale des gens malades et le soin. Il faut s'occuper des enfants qui ont des problématiques psychiques. Cela me paraît essentiel eu égard à l'ampleur du phénomène et de ce qu'on a dit un à moment : moins on hospitalise, mieux c'est. Dans le contexte d'une certaine époque, j'ai aussi contribué à diminuer les durées d'hospitalisation et à fermer des unités d'hospitalisation. Notre mission, aux yeux de nos concitoyens, consistait alors à sortir les malades de l'asile. Nous l'avons fait, et avec bonheur, car nous avons les moyens de suivre les patients une fois qu'ils étaient sortis de l'hôpital, nous ne les abandonnions pas. Désormais, c'est une limite. Si l'on veut soigner les gens et tenir un discours de vérité, il nous faut expliquer que cinq jours d'hospitalisation ne suffisent pas pour soigner une dépression.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mais il n'est pas toujours simple de faire la distinction entre une pathologie avérée qui va nécessiter une véritable prise en charge psychiatrique et une simple souffrance. Il y a donc le problème, au départ, du diagnostic.

Dr Christian Müller. – Absolument ! Je crois que les patients doivent être reçus au moins une fois par un psychiatre ou un pédopsychiatre.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mais qui les recevra si l'on n'a pas assez de pédopsychiatres ?

Dr Christian Müller. – Les CMP dont nous disposons. Il faut dans un premier temps repenser les modalités d'accueil dans les CMP !

Vous faites peut-être également allusion au rôle et à la place des psychologues dans le parcours de soins ? L'orientation vers un psychologue peut se concevoir. Néanmoins, les médecins généralistes ne sont pas forcément les mieux armés pour orienter vers un psychologue. On a donc un petit problème, car il faut forcément qu'à un moment il y ait un entretien avec un psychiatre ou un pédopsychiatre. Moyennant quoi, adresser aux psychologues peut s'entendre.

Sur la formation universitaire, je suggère que vous auditionniez Pierre Thomas. Avec lui, nous avons souhaité que soit identifiée une formation de pédopsychiatrie spécialisée qui ne soit pas sous-qualifiée.

Sur la loi spécifique, le mieux est l'ennemi du bien ! Commençons par quelques articles de loi. Et si jamais la représentation nationale nous ouvre des possibilités, je serai présent pour participer à la réflexion !

M. Alain Milon, président. – Quid de la mise en place d'états généraux de la psychiatrie sur le territoire national ?

Dr Christian Müller. – Pourquoi pas ? Je pense que la psychiatrie doit être l'objet d'un débat public. À un moment, il faut qu'on se demande et qu'on nous dise ce que notre pays et nos concitoyens attendent de nous et de la psychiatrie. J'ai en mémoire les débats autour de la loi sur les soins sans consentement.

M. Alain Milon, président. – Merci beaucoup M. Müller, une fois de plus c'était intéressant !

L'audition est close à 18 heures

Mardi 7 février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 10.

Audition du Collège National des Universitaires de Psychiatrie (CNUP) représenté par le professeur Pierre Thomas, président, responsable médical du pôle psychiatrie, médecine légale et médecine en milieu pénitentiaire du centre hospitalier régional universitaire de Lille, et Mme Marie Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et du docteur Bénédicte Barbotin, présidente de l'Association Française Fédérative des Étudiants en Psychiatrie (AFFEP)

M. Alain Milon, président. – Lors de l'audition de la directrice générale de l'offre de soins, la semaine dernière, la nécessité d'y voir plus clair sur la formation des pédopsychiatres et la place de la pédopsychiatrie à l'université s'est imposée.

Nous avons donc sollicité le collège national des universitaires de psychiatrie dont je remercie le président, le Pr Pierre Thomas, d'avoir répondu rapidement à notre invitation. Le collège regroupant tous les psychiatres, le Pr Thomas nous a proposé d'auditionner en son sein la personne la plus qualifiée pour parler de pédopsychiatrie, qui n'est autre que le Pr Moro, que nous avons plaisir à retrouver.

Nous accueillons également le Dr Bénédicte Barbotin, présidente de l'Association Française Fédérative des Étudiants en Psychiatrie.

M. Pierre Thomas, président du CNUP. – Je vous remercie pour cette invitation. Le collège rassemble effectivement les psychiatres d'adultes ainsi que les psychiatres d'enfants et d'adolescents. Nous avons par ailleurs souhaité la présence du docteur Bénédicte Barbotin, présidente de l'association des internes de psychiatrie avec laquelle nous entretenons des liens très forts et avec qui nous avons beaucoup travaillé sur la future maquette de formation des internes.

Les troubles psychiatriques concernent un français sur quatre au cours de sa vie. La moitié des troubles psychiatriques à fort potentiel évolutif, comme les troubles du spectre autistique, les schizophrénies, les troubles bipolaires et les dépressions récidivantes commencent, pour moitié, avant l'âge de 15 ans et, pour les trois-quarts, avant l'âge de 25 ans.

Ces maladies ont un retentissement considérable sur la personne atteinte, sur ses chances dans la société et sur son entourage. Leur impact médico-économique est tel que l'OMS les place, à l'horizon 2020, au premier rang des maladies non-transmissibles en termes d'incapacité.

Pourtant, les forces universitaires psychiatriques sont peu nombreuses au regard des autres disciplines médicales. Il n'y a que 102 postes de professeurs de psychiatrie, 27 en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et 75 en psychiatrie d'adulte. En France, une faculté de médecine sur 5 n'a pas de professeur d'université en pédopsychiatrie ; c'est le cas des neuf facultés de Dijon, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Limoges, Tours, Caen, Grenoble,

Antilles Guyane et Réunion-Océan indien. Sur 2 000 internes en psychiatrie, deuxième spécialité après la médecine générale pour le nombre d'internes, un interne sur cinq, dans ces régions, n'a pas accès à la formation en pédopsychiatrie. Le taux d'encadrement est le plus faible de toutes les spécialités médicales.

L'offre en postes de chefs de cliniques, qui reflète l'avenir universitaire d'une discipline, est également parmi les plus faibles de l'ensemble des disciplines médicales, parfois dix fois moindre par rapport à d'autres spécialités.

La faiblesse de l'offre de formation génère un risque de perte d'attractivité de la discipline. La psychiatrie universitaire intervient dans la formation universitaire de l'ensemble des professions médicales, dans le cadre du DES de médecine générale, du DES de psychiatrie et de l'actuel DESC de pédopsychiatrie. Or les moyens universitaires actuels ne permettent pas de fournir cette formation de base sur l'ensemble du territoire.

La psychiatrie universitaire contribue à l'amélioration des pratiques. Son implantation dans les CHU, les universités, auprès des établissements de santé, permet une approche pluridisciplinaire des problèmes de santé mentale et une coordination des compétences. Elle traduit en hypothèses de recherche les questionnements issus des besoins de santé et des pratiques avec, pour finalité, la validation et la diffusion des innovations diagnostiques et thérapeutiques.

L'amélioration des pratiques de soin et de prévention dans le champ de la santé mentale des mineurs nécessite d'améliorer l'attractivité et l'image de la discipline par le renforcement de ses ressources universitaires aussi bien en soins qu'en enseignement ou en recherche.

Le message du CNUP est donc une mise en garde sur la paupérisation des ressources universitaires de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent qui risque d'affecter son attractivité et son dynamisme et de freiner l'amélioration des pratiques et des innovations.

Mme Marie-Rose Moro, professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. – L'entrée universitaire est un point très important. J'ajouterai que le conseil de l'ordre des médecins a enregistré une baisse de 48 % des inscriptions de pédopsychiatres entre 2007 et 2016. C'est inédit et cela montre la gravité du problème. Il faut reconnaître davantage cette discipline à qui, paradoxalement, on demande de plus en plus. Les pédopsychiatres se spécialisent également : on distingue la périnatalité jusqu'à 3 ans, les enfants, dont les problématiques de langage et de troubles du développement sont importantes, et les adolescents pour lesquels on intègre la notion de développement, la question de la transition...

Des pays comme l'Australie et le Canada ont développé d'énormes travaux et des instituts pour articuler recherches, interventions et enseignements afin de former sur cette période de transition des jeunes adultes pour le soin mais aussi la prévention.

La France fait le chemin inverse avec une paupérisation, un interne sur 5 sans formation en pédopsychiatrie et des régions entières sans professeur. C'est un cercle vicieux : moins les professeurs sont présents, moins on risque d'en nommer. Ce qui pose la question de la représentation des différentes disciplines dans les universités.

Nos propositions sont d'abord d'ordre quantitatif.

Une des caractéristiques de la nomination des pédopsychiatres, c'est la nécessité, pour la compréhension du développement, d'un large spectre de compétences qui va des neurosciences aux sciences humaines. Le développement des enfants est aussi en rapport avec ce que la société en attend ; le contexte est très important. Les professeurs doivent maîtriser les neurosciences et les liens avec les sciences humaines.

Dans notre rapport sur le bien-être et la santé des jeunes, nous avons proposé que 3 PUPH soient nommés par université pour les bébés, les enfants et les adolescents, ce qui exige une politique volontariste de nominations.

Sur le plan qualitatif, nous avons un professeur pour 63 internes. Dans d'autres disciplines, c'est beaucoup moins. Pour appréhender des choses aussi fines, aussi complexes que le développement, la transition, le langage, le comportement, le rapport à la nourriture, au savoir, il faut un nombre suffisant de professeurs, à l'image de ce que l'on trouve dans d'autres pays.

Dernier point, il faut une articulation forte entre les soins, la recherche et l'enseignement. Le besoin de recherches cliniques pour inventer des dispositifs de soins et les évaluer est une raison supplémentaire pour avoir plus d'universitaires.

Je dénonce régulièrement une forme de résignation, selon laquelle on ne pourrait rien faire. Pourquoi serait-ce impossible d'agir en France ?

Jusqu'à présent, la pédopsychiatrie n'était pas reconnue comme une discipline à part entière. La formation n'offre pas d'équivalence avec d'autres pays d'Europe, ce qui ne facilite pas la circulation, ni les échanges scientifiques. Avec la nouvelle réforme, dont on ne sait pas encore si elle sera mise en œuvre à la prochaine rentrée universitaire, il y a une prise en compte de cette nécessité de circulation des pédopsychiatres. Nous avons beaucoup moins de stages qu'en Suisse ou en Allemagne. La question européenne doit entrer dans nos préoccupations.

Mme Bénédicte Barbotin, présidente de l'Association Française Fédérative des Étudiants en Psychiatrie. – Je partage entièrement les inquiétudes qui viennent d'être exprimées. Un vrai travail de réflexion a été engagé avec la réforme du troisième cycle. Dans les villes dépourvues de professeur, il n'y a aucune dynamique pour la recherche. Il faut contacter des PUPH dans d'autres villes, ce qui rend difficile l'organisation du travail des internes qui sont par ailleurs soumis à des obligations sur leur terrain de stage.

Il y a peu de terrains de stage en pédopsychiatrie, ce qui rend impossible d'obtenir l'équivalence européenne pour laquelle il faut 6 stages en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent.

Il y a également un problème d'encadrement des stages : les encadrants ne sont pas toujours titulaires du DESC. Il y a 400 internes en Ile-de-France. C'est difficile pour eux de trouver des terrains de stage. Pour recréer une dynamique, il faut un encadrement des internes.

M. Alain Milon, président. – Quelles sont les raisons de l'absence de PUPH dans certaines universités ?

M. Pierre Thomas, président du CNUP. – Les raisons sont multiples. La carrière universitaire est complexe. Pour la pédopsychiatrie, il peut y avoir un épuisement

du vivier des candidats. Il y a une compétition entre les disciplines pour les nominations dans les universités.

Mme Catherine Génisson. – Nous comprenons bien la spirale infernale qui conduit à l'absence d'encadrants et de formations. Mais comment expliquer la désaffection initiale pour la discipline ? On n'observe pas ce même manque pour les psychiatres. La carrière est-elle moins attractive du fait de l'absence ou de la faiblesse de l'exercice libéral ?

M. Pierre Thomas, président du CNUP. – La discipline est très jeune. Elle existe depuis une génération. À la différence d'autres disciplines, il n'y a pas de tradition et, tournée vers le soin, la pédopsychiatrie n'a pas eu comme priorité de prendre en compte la dimension universitaire.

Mme Marie-Rose Moro. – La tradition joue. On sait que dans telle université, on va nommer plutôt des cardiologues et, dans telle autre, une autre spécialité. Il existe cependant une petite tradition de nomination à Paris XIII, lieu des créateurs de la discipline.

La tradition joue en médecine, sans nécessairement de prise en compte des besoins de santé publique ou les mutations de la société. L'exercice n'est pas facile en ville : il n'y a pas de reconnaissance des actes en pédopsychiatrie. En Belgique, la valorisation des actes de pédopsychiatrie est différente. Un ensemble d'éléments techniques ont conduit à ce cercle vicieux mais pas seulement. Il y a aussi un enjeu politique. La reconnaissance de cette discipline n'est pas, contrairement à ce que disent certains de nos confrères, un « petit sujet ». La psychiatrie de l'adolescent est difficile. C'est une question très politique que celle de l'objet même de la pédopsychiatrie.

Mme Bénédicte Barbotin. – D'après un sondage récent, 30 % des internes en psychiatrie souhaiteraient obtenir le DESC. Il y a donc un décalage. La difficulté de l'exercice en ville est liée à l'absence de valorisation des actes.

M. Pierre Thomas, président du CNUP. – Même à l'hôpital public, il n'y a pas de valorisation spécifique de la pédopsychiatrie. Des postes sont ouverts en psychiatrie polyvalente ou en pédopsychiatrie. Il n'est pas nécessaire d'avoir obtenu le DESC pour passer de l'un à l'autre.

M. Alain Milon, président. – Je suis surpris. Lorsque j'organise une réunion publique avec un professeur de pédopsychiatrie, l'affluence est considérable.

Mme Marie-Rose Moro. – Nous l'observons aussi. Il y a une demande indéniable de la société.

Mme Bénédicte Barbotin. – Je souligne que le post-internat est également nécessaire pour valider le DESC, ce qui n'est pas possible dans toutes les villes.

M. Alain Milon, président. – Lors de son audition, la directrice de l'offre de soins a évoqué le coDES et la validation des acquis de l'expérience, qu'en pensez-vous ?

Mme Marie-Rose Moro. – Nous n'étions pas demandeurs d'un coDES. Nous avons obtenu qu'après un DES de psychiatrie en 4 ans, une option en pédopsychiatrie le complète par une année de formation supplémentaire. Pour obtenir le diplôme, il faudra donc

avoir suivi 4 semestres au total dans la discipline. Les psychiatres d'adultes qui n'auront pas fait la spécialisation ne pourront pas prendre en charge les enfants ; c'est ce qui a été arbitré.

La VAE existe comme pour les autres disciplines. Nous défendons surtout la possibilité, au cours de la carrière, de suivre des formations complémentaires pour s'occuper des enfants.

M. Pierre Thomas, président du CNUP. – Je voudrais évoquer la maquette sur laquelle nous travaillons depuis 3 ans. Le DES devrait résoudre le problème de la désaffection dans le public. Le CoDES aurait conduit à deux métiers différents.

M. René-Paul Savary. – Ce n'est pas ce que j'ai compris de l'audition de la DGOS.

M. Pierre Thomas, président du CNUP. – C'est pourtant ce que nous avons obtenu.

M. René-Paul Savary. – Pour répondre à ces problèmes de formation, ne pensez-vous pas qu'il faudrait augmenter le numerus clausus ?

M. Pierre Thomas, président du CNUP. – L'augmentation a déjà eu lieu. Il y a 2 000 internes en psychiatrie actuellement, il y en avait 1 200 en 2012. Nous avons plutôt un problème d'offre de formation. Dans les Hauts-de-France par exemple, le nombre d'internes permet désormais de faire face aux départs en retraite. Nous sommes plus inquiets sur la formation.

M. René-Paul Savary. – Sans augmentation du numerus clausus, nous en serons au même point dans dix ans sur le déficit de formateurs. Nous faisons venir des médecins d'ailleurs alors que nous pourrions exporter des compétences.

Mme Bénédicte Barbotin. – Les effectifs d'internes en psychiatrie ont explosé. Il devient difficile de trouver des terrains de stage. Il faudrait plutôt faire en sorte d'encadrer ceux qui se trouvent actuellement sur le terrain.

Le CODES a été évoqué brièvement mais 81 % des internes interrogés lors d'un sondage ont préféré conserver un DES de psychiatrie générale complété par différentes options facultatives en psychiatrie de l'enfant, en psychiatrie médico-légale et en psychiatrie de la personne âgée.

Mme Marie-Rose Moro. – La question de l'encadrement nous semble prioritaire, avec des postes de chefs de clinique pour les jeunes, à la fin de l'internat. Avec un bon niveau d'encadrement, nous pourrions envisager de former plus.

Nous sommes dans un paradoxe : d'autres pays forment nos pédopsychiatres.

Mme Maryvonne Blondin. – La semaine dernière, la direction générale de l'offre de soins nous a indiqué vouloir nous faire parvenir des documents au sujet du co-DES.

Le premier contact des familles est le médecin généraliste. La précocité du dépistage facilite la prise en charge et les soins. Quelle est exactement la formation en psychiatrie et en pédopsychiatrie qui est dispensée aux médecins généralistes ?

Mme Marie-Rose Moro. – Cette formation est insuffisante. Il n'existe rien d'obligatoire. Au cours des cinq années pendant lesquelles il se familiarise avec les différentes disciplines, le médecin aura une formation en psychologie médicale et pédopsychiatrie dans le cadre d'une unité d'enseignement en psychiatrie.

M. Pierre Thomas. – Pour l'enseignement pratique, nous avons demandé il y a plus d'une quinzaine d'années maintenant que dans le cadre du DES de médecine générale il puisse y avoir au moins un stage en psychiatrie, surtout sur les secteurs de psychiatrie afin de se familiariser avec l'ambulatoire et le travail avec les différents partenaires. Cela nous semblait justifié au regard des 20 % d'activité du médecin généraliste en lien avec la psychiatrie. Il nous a été répondu que dans le cadre du DES de médecine générale en trois ans, il n'y avait pas suffisamment de place pour la psychiatrie.

Mme Patricia Schillinger. – La rémunération est-elle un élément qui explique le trop faible développement de la pédopsychiatrie ? La situation devient inquiétante au regard de la situation des autres professionnels de santé, notamment celle des urgentistes.

Mme Marie-Rose Moro. – Il y a en effet de quoi s'inquiéter.

Les PU-PH sont très correctement rémunérés, il n'y a pas de différence selon les disciplines. Ce qui est en cause est plutôt la place que l'on donne à la santé psychique et mentale de nos enfants et adolescents. La question se pose de savoir pourquoi il y a si peu de thématiques de recherche dans ce domaine-là. Tout se passe comme si l'on souhaitait éviter la question. Or environ 10 à 15 % des 11-21 ans ont des difficultés psychiques. C'est énorme.

Sur le terrain, les facultés font ce qu'elles veulent, ce qui explique qu'une sur cinq n'ait pas d'expertise en pédopsychiatrie. Cela renvoie à la notion d'universalisme. Une négociation devrait se tenir au niveau national. Il existe bien une régulation ministérielle.

M. Pierre Thomas. – Pour avoir le même taux d'encadrement pour les internes en psychiatrie que celui que l'on observe pour les internes en cardiologie, il faudrait nommer en France plus de 200 PU-PH. Le décalage est abyssal, alors que les conséquences médico-économiques des troubles mentaux vont au-delà de ce qu'on observe avec les problèmes de cardiologie.

Mme Catherine Génisson. – Dans le respect de l'autonomie des universités, les pouvoirs publics ont un devoir d'exigence afin que davantage de pédopsychiatres soient nommés et pour que la filière, à la fois de formation et de soins, soit organisée. Dans les conseils d'administration des facultés, notamment de médecine, il existe de grandes rivalités. La situation de la psychiatrie s'explique peut-être également par le fait qu'il s'agit d'une spécialité uniquement médicale ou humaine, avec peu d'apports techniques. Nous devons être plus coercitifs en fixant des exigences pour les facultés. Il est inadmissible qu'aussi peu de facultés aient de pédopsychiatrie.

M. Jean-François Rapin. – La situation révèle un problème d'adaptation et un manque d'anticipation. Il existe un stage obligatoire de gynécologie obstétrique et de pédiatrie. Or aujourd'hui, les jeunes médecins généralistes ne font quasiment plus que de gynécologie. Le contenu de la formation n'est donc plus adapté aux pratiques. Un médecin généraliste installé fait aujourd'hui bien plus de psychiatrie que de gynécologie.

M. Pierre Thomas. – On nous a toujours opposé jusqu'à maintenant les trois années du DES de médecine générale. La réforme envisagée ferait passer la durée du DES à quatre ans. Dans ce nouveau cadre, il faudrait au moins un semestre de formation en psychiatrie ambulatoire.

Mme Maryvonne Blondin. – J'ai lu que le retour sur investissement dans la recherche en psychiatrie, de l'ordre de 37 %, était supérieur à celui observé pour tous les autres domaines de la santé. Confirmez-vous ce point ?

M. Pierre Thomas. – Oui. En France, depuis le milieu des années 2000, la dynamique de recherche est importante. On observe une hausse exponentielle des publications. La recherche est assez orientée vers le secteur biomédical mais également vers la santé. Parallèlement, malgré le faible nombre d'universitaires, le nombre de laboratoires labellisés avec les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) sur l'ensemble des universités, a également augmenté. Une structuration s'est mise en place entre les CHU et des établissements mono-disciplinaires comme les centres hospitaliers spécialisés (CHS) ou les centres hospitaliers généraux, qui ont créé des fédérations dans le Nord-Pas-de-Calais, en Midi-Pyrénées, dans le Sud parisien, dans les Yvelines, dans le Poitou-Charentes, ce qui permet une dynamique de recherche en santé. Un besoin d'évaluation des dispositifs de soins, actuels et innovant, existe.

Mme Marie-Rose Moro. – Il y a beaucoup de recherche clinique en pédopsychiatrie et en psychiatrie, qui trouve des traductions dans la société.

M Alain Milon, président. – Nous vous remercions.

Audition de Mme Marie-Odile Krebs, professeur de psychiatrie, chef du service hospitalo-universitaire du centre hospitalier Sainte-Anne, fondatrice du Centre d'évaluation du jeune adulte et de l'adolescent, et de Mme Aude Ollé-Laprune, directrice générale de la Fondation Pierre Deniker

M. Alain Milon, président. – La question de la recherche en psychiatrie et spécialement en pédopsychiatrie est un des aspects importants de notre mission d'information. Nous avons donc été particulièrement intéressés par la Fondation Pierre Deniker qui finance des appels à projet sur la santé mentale des jeunes.

Je remercie particulièrement Mme Aude Ollé-Laprune, directrice de la Fondation, de sa réactivité ; nous auditionnons grâce à elle le Pr Marie-Odile Krebs, dont les travaux de recherche font l'objet d'une reconnaissance internationale.

Mme Aude Ollé-Laprune, directrice générale de la Fondation Pierre Deniker. – Merci de nous avoir conviés à cette audition et de vous être emparés de ce sujet très important pour notre avenir. C'est l'occasion de partager notre expérience dans un objectif de co-construction.

La Fondation Pierre Deniker a été créée en 2007 par les professeurs de psychiatrie Lôo et Olié, de l'hôpital Sainte-Anne. Elle est née de leur indignation vis-à-vis de ce qu'ils vivaient quotidiennement dans leur pratique et de leur volonté féroce d'agir.

Rappelons quelques chiffres : un Français sur quatre est touché par des troubles psychiques au cours de sa vie ; près de 20 % des 15-75 ans vivent un épisode dépressif dans leur vie ; on dénombre trois fois plus de morts par suicide que par accident de la route ; l'espérance de vie des personnes touchées par la maladie mentale est de dix à vingt ans inférieure à celle de leurs contemporains ; l'errance entre les premiers symptômes et l'accès aux soins dure huit à dix ans.

Chez les 15-24 ans, le suicide est la deuxième cause de décès ; les pathologies psychiatriques pour cette classe d'âge constituent la première source de handicap ; trois quarts des pathologies débutent à cette période de la vie. Or plus tôt une prise en charge adaptée est mise en place, plus elle est efficace et plus les chances de réinsertion sont élevées.

Il est urgent de traiter cette problématique. La Fondation a pour mission de faire bouger les lignes, en soutenant la recherche ; en favorisant l'accès aux soins et l'insertion des jeunes sur l'ensemble du territoire ; en luttant contre la stigmatisation, afin de délier la parole, de diffuser une information libre et pertinente et d'induire un accès aux soins le plus tôt possible.

Pour les jeunes, la Fondation a élaboré le programme #psyJeunes, qui s'adresse également aux familles et aux équipes pédagogiques. Son but est d'informer et de former.

Ipsos a réalisé un sondage pour la Fondation, en février 2016, auprès de 600 jeunes et 235 enseignants, selon lequel 55 % des jeunes sont un peu ou beaucoup gênés par des difficultés psychiques dans leur vie quotidienne. Or cette situation est largement sous-estimée par les parents, qui ne sont que 39 % à prendre conscience de la situation. À la question « êtes-vous prêt à partir en vacances avec une personne atteinte de maladie mentale ? », 64 % des jeunes répondent non, ainsi que 55 % des parents et 57 % des enseignants. Un jeune sur deux pense qu'une personne atteinte de maladie mentale est dangereuse pour son entourage – la proportion est d'un sur trois pour les parents et les enseignants.

L'école a un rôle à jouer dans l'orientation des jeunes en souffrance selon 82 % des parents et 76 % des enseignants ; la moitié des répondants pensent que les équipes pédagogiques sont bien placées pour détecter la maladie mentale. Enfin, 82 % des enseignants souhaitent être mieux informés sur la prévention en santé mentale, 55 % sont favorables à la désignation d'un professionnel référent pour l'établissement et 45 % favorables à une formation.

Je remercie le Pr Krebs, qui participe à #psyJeunes, de m'avoir accompagnée.

Mme Marie-Odile Krebs, professeur de psychiatrie, chef du service hospitalo-universitaire du centre hospitalier Sainte-Anne, fondatrice du Centre d'évaluation du jeune adulte et de l'adolescent. – Je suis professeur à l'université Paris-Descartes, membre du conseil scientifique de la Fondation Deniker et chef de service à l'hôpital Sainte-Anne, où nous avons mis en place depuis 2003 une consultation spécialisée dans la prise en charge des jeunes adultes et des adolescents, de 15 à 30 ans. Nous avons souhaité réduire le délai entre l'apparition des symptômes et la prise en charge. En évaluant mieux les troubles schizophréniques et bipolaires, on peut réduire le retard de diagnostic, qui est de cinq à dix ans, et éviter la phase de toxicité biologique et sociale.

Nous voyons aussi des maladies de l'enfant non diagnostiquées. Dans une consultation non spécialisée, un jeune de 18 ou 19 ans peut faire l'objet d'un diagnostic erroné de troubles schizophréniques alors qu'il s'agit en réalité de troubles du spectre autistique. Nous assurons également, pour des pathologies de l'enfant diagnostiquées, la transition entre les services de pédopsychiatrie et de psychiatrie adulte. Les pathologies de l'enfant se remanient à l'adolescence, période critique dans la maturation du cerveau, de grande vulnérabilité aux toxiques tels que le cannabis et l'alcool mais aussi d'opportunité pour mettre en place un traitement qui limite l'évolution de la maladie ou empêche la transition psychotique.

Le modèle australien d'*early intervention services*, qui fait référence, favorise le repérage des sujets présentant des symptômes spécifiques. La prise en charge spécialisée – pas toujours médicamenteuse – réduit le taux de transition vers un épisode psychotique de 30-40 % à 10 %. C'est rentable économiquement : un rapport de la London School of Economics montre qu'une livre investie pour la prévention de la psychose économise 15 livres.

Ces traitements sont-ils hors de portée ? Il existe des complications dans l'organisation des soins, l'interface entre les différents dispositifs. Toutefois, en réalité, des modalités de prise en charge, telles que les thérapies cognitives et comportementales spécifiques aux symptômes psychotiques ou la supplémentation en folates par exemple, pourraient être développées. Ce n'est ni irréaliste ni infaisable.

Parmi les autres défis, je mettrai en avant celui de l'accès aux soins. Il faut donner aux gens envie de venir. Pour cela, la parole doit être libérée. Il faut favoriser l'information sans faire peur, sans stigmatiser pour que les jeunes puissent être réinsérés et retrouver au plus vite le cours de leur vie.

L'école de Jean Delay, Pierre Deniker, Henri Lôo et Jean-Pierre Olié, à laquelle j'appartiens, inculque une capacité d'indignation et la volonté de tout mettre en œuvre pour rendre possible l'amélioration des soins. Il est indispensable que des thérapeutiques faisables soient disséminées sur l'ensemble du territoire. Cela impose de réfléchir aux maisons des adolescents et aux autres mesures en faveur de la santé et du bien-être des jeunes. Quelle articulation ? Il faut des structures spécialisées en aval des maisons des adolescents. Quelques outils pourraient améliorer l'orientation des jeunes, tels des auto-questionnaires assurant une évaluation simple et légère.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les noms de Delay et Deniker nous font penser aux traitements chimiques antipsychotiques des années 1950. Quelle place accordez-vous aux différents types de prise en charge – médicaments, psychothérapie, thérapies cognitives et comportementales (TCC), voire psychanalyse ?

Selon le modèle australien, particulièrement intéressant, un jeune repéré peut-il être guéri ? Ce modèle, qui pose la question du repérage précoce et de la prévention, va à l'encontre de l'idée selon laquelle la maladie psychiatrique est une fatalité.

Quid des recherches épidémiologiques ? L'épidémiologie n'est pas le fort des Français – en psychiatrie, c'est semble-t-il presque un tabou.

De quels travaux dispose-t-on sur la psychopathologie du bébé ?

Enfin, parlez-nous de la pédopsychiatrie et de la recherche en neurosciences.

Mme Aude Ollé-Laprune. – Permettez-moi de vous présenter d’abord notre programme #psyJeunes, qui a pour but d’informer et de former en s’appuyant sur des acteurs locaux, collectivités territoriales et rectorats, ainsi que sur des experts scientifiques, professeurs de psychiatrie et structures d’évaluation et de prise en charge, en partenariat avec des acteurs privés et associatifs. Il a vocation à être diffusé dans la France entière.

Nous informons le grand public lors de conférences destinées aux parents au sein des établissements scolaires. Les conférenciers fournissent des informations scientifiques sur le cerveau du jeune, les facteurs qui ont un impact sur son développement, l’identification des premiers symptômes, les actions à mener. Ils expliquent aussi ce que sont un psychiatre, un psychologue, un psychothérapeute. Le schéma de présentation a été élaboré par le Pr Krebs.

La Fondation a également le projet de réaliser un site internet présentant une carte interactive qualifiée de centres de soins. Il sera lancé avant la fin de l’année pour l’Ile-de-France. Nous espérons pouvoir en faire de même dans les autres régions d’ici cinq ans.

La deuxième mission de la Fondation est la formation. Nous formons les équipes éducatives lors de conférences scientifiques pragmatiques dont les directeurs d’établissements sont très friands.

La Fondation a également créé en 2011-2012 la ligne téléphonique Fil’harmonie, dont elle a assuré le suivi scientifique et financier. Cette ligne d’écoute gratuite destinée aux équipes pédagogiques existe pour Paris mais nous aimerions, avec la Fondation Santé des Étudiants de France, l’étendre à la France entière car elle répond à une vraie demande.

Nous souhaitons en outre réaliser une formation spécifique de référents en santé mentale dans les établissements scolaires, par *e-learning*. Ce dispositif novateur favorise un échange, des rencontres et une validation scientifique.

Mme Marie-Odile Krebs. – M. le rapporteur a évoqué l’invention des premiers psychotropes spécifiques. Je m’attache moins à la modalité qu’au résultat. Je constate que des patients ont pu sortir de l’hôpital et que leur parcours de vie a complètement changé. Néanmoins, aujourd’hui, nous sommes plus exigeants, à raison.

Nous vivons une révolution, en modifiant le cours des choses. Les ténors de la psychiatrie envisagent une guérison au moins fonctionnelle, si ce n’est complète, en cas de prise en charge très précoce. On me dit : « Vous allez psychiatriser trop vite ». Ce genre d’objection n’est pas formulé pour le dépistage du cancer du sein ou du mélanome. Je le répète : la diminution du taux de transition est réelle.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Qui aura une approche suffisamment fine pour distinguer un signe avant-coureur de psychopathologie avérée, d’un signe de souffrance ordinaire ne nécessitant pas de prise en charge ? Qui sera formé à ce repérage ?

Mme Marie-Odile Krebs. – Aujourd’hui, grâce à des outils cliniques, on repère les personnes qui ont une chance sur trois d’évoluer vers la maladie. Nous sommes dans une médecine probabiliste. Il faut effectivement adapter la prise en charge au type d’évolution et au stade de la maladie. On ne pose qu’un diagnostic de phase. Même un premier épisode de schizophrénie n’est pas catégoriel : seule la moitié des patients va évoluer vers cette maladie.

Une prise en charge très précoce impose un changement de paradigme complet. L'intérêt, pour les décisionnaires, est notamment financier puisque l'on réduit la sévérité des symptômes et éventuellement leur évolution. Les thérapies, dans ces phases, sont adaptées à la situation. La prise en charge est globale, elle prend en compte toute la personne et est faite sur-mesure pour répondre à ses besoins spécifiques.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le modèle australien est-il transposable à une culture sensiblement différente ?

Mme Marie-Odile Krebs. – Il est parfaitement transposable. L'un des outils principaux est en train d'être diffusé. Les auto-questionnaires sont en cours de traduction et de validation.

Il reste des améliorations à apporter à la recherche. Les biomarqueurs nous aident à affiner la prédiction. Il faut les étudier. Quant à l'épidémiologie, elle n'est pas taboue, mais mal faite. Pourtant, ce serait possible. La difficulté réside dans le fait que plusieurs acteurs ne mettent pas le même mot, le même diagnostic sur une même situation. Les jeunes sont aussi répartis entre plusieurs services : les cas les plus sévères et agités sont admis directement chez les adultes, où les moins de 25 ans représentent 15 à 20 %, les plus en retrait allant chez les adolescents.

Je ne suis pas qualifiée pour répondre à votre question sur le bébé.

Mme Ollé-Laprune citait l'enquête Ipsos. Si les enseignants et les parents ont exprimé leur intérêt pour un dépistage en milieu scolaire, 70 % des jeunes déclarent qu'ils ne se confieraient pas à quelqu'un dans ce cadre. C'est beaucoup.

La ligne Fil'harmonie facilite le repérage de personnes en retrait, que l'on craint toujours de manquer. En revanche, nous avons noté que tous les jeunes qui ont été signalés avaient subi une sanction scolaire, qu'il s'agisse d'une exclusion ou de redoublements, avant la prise en charge de leur souffrance psychique.

M. Alain Milon, président. – Pourquoi avez-vous parlé négativement des maisons des adolescents ?

Mme Marie-Odile Krebs. – Je n'en ai pas parlé négativement. Ces maisons ont des compositions, des fonctionnements, des moyens extrêmement variés. Lorsqu'il y a une grande coopération entre la maison et le service de psychiatrie des jeunes adultes, cela peut fonctionner. Ma seule réserve porte sur le repérage des jeunes présentant un risque d'évolution sévère. Il faudrait un langage et des objectifs communs ainsi que l'implantation systématique d'une évaluation simple. C'est très faisable. Les consultations destinées aux jeunes consommateurs sont aussi un lieu de repérage.

Il y a toujours des superpositions entre les tranches d'âge, ainsi qu'entre les différents stades d'évolution des maladies. Il faut travailler sur ces articulations.

M. Alain Milon, président. – Lors de l'audition précédente, on nous a dit qu'une faculté sur cinq n'avait pas de professeur des universités en pédopsychiatrie, donc pas d'internes. Y a-t-il des internes formés à la recherche en psychiatrie ?

Mme Marie-Odile Krebs. – La faiblesse de la représentation de la pédopsychiatrie parmi les professeurs d'université freine la recherche en neurosciences pour

les plus jeunes. Il y a peu d'équipes investies dans la recherche en psychiatrie en général, face à des neurosciences très développées et très puissantes en France.

Il est évident qu'il est important de former des jeunes à la recherche, en ayant une interface forte entre la recherche modélisatrice et la clinique.

M. Alain Milon, président. – Y a-t-il un risque de sur-psychiatisation ?

Mme Marie-Odile Krebs. – Je ne sais pas ce que cela veut dire ! Cela signifierait que l'on n'adapte la réponse thérapeutique ? Il faut adapter tout traitement au stade de la maladie.

M. Alain Milon, président. – Cela revient à la question du rapporteur : qui peut faire le meilleur diagnostic ?

Mme Marie-Odile Krebs. – Ces situations nécessitent une spécialisation qui soit ensuite diffusée plus largement. En deux à trois ans, les États-Unis ont mis en place le programme d'intervention précoce *Recovery After an Initial Schizophrenia Episode* (RAISE), qui est remarquable, en fédérant un grand nombre de centres. Il s'agit d'adopter la bonne manière de faire en assurant une prise en charge globale. Nous avons besoin d'évaluer ce modèle *in situ*, en France. Nous essayons actuellement de fédérer six sites déjà impliqués dans la prise en charge précoce pour valider des outils facilement diffusés, dans le cadre des investissements d'avenir.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous avez insisté sur les rapports entre Éducation nationale et psychiatrie. Voici un cas curieux : une adolescente de 13 ans dit être harcelée au sein de son établissement scolaire. Les parents, inquiets, la font accompagner par un psychologue en ville. La prise en charge se déroule bien mais l'adolescente déclare toujours être harcelée. Le chef d'établissement la convoque auprès d'un psychologue scolaire, qui atteste l'inverse du psychologue de ville. Il ne s'agit pas ici de déterminer si l'enfant présente des troubles d'affabulation mais de souligner la méthode, qui me paraît curieuse.

Mme Marie-Odile Krebs. – Il faut bien définir le rôle de l'Éducation nationale, donc du chef d'établissement, dans le repérage des personnes qui vont moins bien. L'implantation de thérapeutes dans les établissements créerait un mélange des genres, comme c'est le cas dans la médecine du travail. Les jeunes sondés par Ipsos évoquent le risque de manque de confidentialité.

Il est en tout cas nécessaire que les différents intervenants auprès d'un adolescent partagent leurs informations.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les parents n'ont pas été consultés.

Mme Marie-Odile Krebs. – En effet, c'est une situation problématique.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Que pensez-vous de la création d'un corps de psychologues scolaires ?

Mme Marie-Odile Krebs. – Quel serait leur rôle ? J'y suis favorable s'ils procèdent à une évaluation cognitive – derrière un trouble du comportement, il peut y avoir un trouble de l'attention majeur ou une déficience intellectuelle – car il s'agit d'adapter l'accompagnement du jeune dans son parcours scolaire. Mais ces psychologues ne pourraient

pas mener de psychothérapies, pour cause de mélange des genres. Qui les coordonnerait, qui les superviserait, comment seraient-ils formés ? Moi qui suis spécialisée dans l'adulte, j'ai appris récemment que les infirmiers scolaires étaient soumis au chef d'établissement quand le médecin scolaire dépend du médecin général coordonnateur.

M. Alain Milon, président. – Lors de l'audition précédente, les Pr Thomas et Moro nous ont parlé d'un diplôme spécialisé d'études complémentaires (DESC). Quel est votre avis ?

Mme Marie-Odile Krebs. – La psychiatrie est une spécialité médicale comme les autres. Il faut éviter de se sur-spécialiser trop vite et trop tôt. J'ai reçu une volée de bois vert après avoir suggéré que les internes de psychiatrie suivent un stage en pédiatrie, en médecine interniste, en génétique ou en neurologie. Cette demande n'a pas été bien acceptée, y compris des jeunes collègues. Il est absolument indispensable que les jeunes psychiatres soient formés à l'ensemble de la psychiatrie. On ne peut pas être un bon pédopsychiatre sans connaître l'évolution chez l'adulte, ni être un bon psychiatre d'adulte sans mieux connaître la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Je préfère un complément de formation lors d'une cinquième année plutôt que la spécialisation en pédopsychiatrie.

Il y a un véritable déficit de pédopsychiatre sur l'ensemble du territoire et, ce qui inquiète encore, c'est que les jeunes internes ne s'intéressent pas suffisamment à cette spécialité.

M. Alain Milon, président. – Pour ma part, j'aime bien l'idée d'un stage des internes en psychiatrie dans des disciplines comme la pédiatrie et la médecine interne, l'enjeu est clairement médical – les maladies psychiatriques augmentent nettement la mortalité.

Mme Marie-Odile Krebs. – Elles diminuent de quinze à vingt ans l'espérance de vie.

Mme Aude Ollé-Laprune. – Cette idée de stage n'est pas bien reçue partout.

Mme Catherine Génisson. – Il faut noter qu'il y a comme un mur entre les psychiatres et les autres spécialistes.

Mme Marie-Odile Krebs. – Cela est de moins en moins lié à un refus des psychiatres de parler aux autres spécialistes – il faut voir que des services d'urgence renvoient, sans même les examiner, des personnes qu'ils classent comme « grands fous », les situations sont parfois scandaleuses : ces personnes doivent être examinées avant d'être renvoyées aux services de psychiatrie.

M. Alain Milon, président. – Nous avons noté une forte demande des psychiatres pour des GHT psychiatriques.

Mme Marie-Odile Krebs. – Il faut en examiner les raisons, elles sont budgétaires plutôt qu'idéologiques. Les jeunes psychiatres ont fait des études de médecine de qualité, ils ont tous passé l'internat et ceux qui arrivent dans nos métiers ne sont pas les derniers de la liste. Mais leur nombre est insuffisant et nous nous préoccupons, comme professeurs d'université, du manque de visibilité de nos métiers et du manque de postes.

Mme Catherine Génisson. – Pour avoir bien connu des services d’urgence, je peux témoigner des réticences de psychiatres à recevoir des patients en première intention, alors que ces patients présentent des risques évidents pour le service.

Mme Marie-Odile Krebs. – Je pense qu’aucun psychiatre n’a refusé d’accompagner un patient pendant le passage aux urgences. En revanche, j’ai vu des médecins prétexter d’un passé psychiatrique de patients, pour les envoyer en psychiatrie sans les examiner, alors que ces patients pouvaient souffrir d’hypoglycémie ou d’embolie pulmonaire, ou encore de crise d’angoisse... et alors qu’un patient sur cinq, aux urgences, a un passé de soins psychiatriques.

Mme Catherine Génisson. – Certainement, les urgentistes doivent aller examiner les patients en psychiatrie mais il faut voir les dégâts que peuvent faire, dans les services d’urgence, des patients en crise psychiatrique.

M. Henri Tandonnet. – Les relations dépendent pour beaucoup de l’organisation du service.

Mme Marie-Odile Krebs. – Certainement, mais le manque de psychiatres est patent.

M. Alain Milon, président. – Merci pour toutes ces informations.

La réunion est close à 17h15.

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Audition conjointe de MM. Vincent Beaugrand, directeur général, Georges Papanicolaou, psychiatre, médecin-chef du centre de psychanalyse de la clinique Dupré, Philippe Lesieur, psychiatre, de la Fondation Santé des Étudiants de France (FSEF)

La réunion est ouverte à 14 heures 30.

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues,

Nous recevons aujourd’hui la Fondation des étudiants de France représentée par son directeur général M. Vincent Beaugrand et par deux des praticiens qui travaillent dans les structures qu’elle a mis en place les Dr Georges Papanicolaou et Philippe Lesieur.

Messieurs, si notre mission d’information s’intéresse à la psychiatrie des mineurs il est difficile de poser des limites purement juridiques aux prises en charge des personnes atteintes de troubles relevant de la psychiatrie.

Ainsi la prise en charge des adolescents et des jeunes adultes, qui relève de la psychiatrie adulte si l’on prend la borne actuelle de 15 ans comme limite de la prise en charge en pédopsychiatrie, est au cœur de nos préoccupations.

Le travail de la Fondation pour la prise en charge de la santé mentale des étudiants nous paraît donc particulièrement intéressant et nous serons heureux de savoir comment vous l'aborder et quels sont pour vous les enjeux relatifs à cette question.

Je vous cède donc la parole pour un propos introductif à l'issu duquel le rapporteur, Michel Amiel, puis les autres sénateurs présents vous poseront des questions.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse.

M. Vincent Beaugrand, directeur général de la clinique Dupré. – Je suis venu accompagné de deux praticiens de la Fondation. Nous avons choisi de vous présenter comment la Fondation en est venue à la psychiatrie et à quels enjeux elle répond. J'aborderai aussi la question des enjeux en matière de santé mentale tels qu'ils me semblent se poser au législateur.

Tout d'abord, quelques éléments historiques. La Fondation a été créée en 1923 par des étudiants tuberculeux qui souhaitaient poursuivre leurs études en sanatorium. Depuis les années 50, son activité s'est transformée, avec deux pôles principaux autour des soins de longue durée : les soins de suite et de réadaptation et la psychiatrie. La Fondation gère douze cliniques, dont neuf ont une activité en psychiatrie, ce qui représente 700 lits et places. Nous accueillons des patients de 14 à 24 ans.

Notre action repose sur un partenariat historique avec l'éducation nationale dont 300 membres travaillent au sein de nos établissements car chacun dispose d'un mini-lycée, lui-même annexe pédagogique d'un lycée de secteur, comme le lycée Lakanal à Sceaux par exemple. Nous disposons donc d'une expertise en ce domaine.

La Fondation est une association reconnue d'utilité publique. Son conseil d'administration est présidé par M. Christian Forestier, ancien recteur. Les associations étudiantes, qu'elles soient syndicales ou mutualistes, sont représentées au sein du conseil d'administration, ainsi que des personnalités qualifiées.

Nous assurons plusieurs types de réponses aux enjeux de la psychiatrie. Tout d'abord, la Fondation cherche à assurer une continuité et à éviter les ruptures, tant en matière de soin que de scolarité, que ce soit lors du passage de la 3e à la 2de, ou lors du passage de la Terminale à la vie étudiante. Il s'agit là d'une réponse d'aval, une fois la pathologie déclarée, voire chronicisée. Nous mettons aussi en place des solutions plutôt d'amont afin d'éviter la chronicisation des pathologies et les ruptures du parcours scolaire.

Docteur Philippe Lesieur, psychiatre, de la Fondation Santé des Étudiants de France (FSEF). – La Fondation des étudiants de France a mis en place des dispositifs de soins-études. Il ne s'agit pas d'associer, mais bien d'articuler, la prise en charge sanitaire et la scolarité. Le rapport des deux est en effet dynamique et l'échec de l'un peut renforcer les difficultés de l'autre.

La prise de charge que nous proposons se situe au moment de l'adolescence, qui est la période située entre deux bornes : la sortie de l'enfance d'une part, le passage à l'âge adulte de l'autre. L'enfant en effet se structure en se rendant compte qu'il appartient au groupe des humains, tandis que l'adolescent passe du « nous » au « je » en affirmant son identité. C'est un moment qui présente de grandes difficultés, qui se retrouvent au niveau de la scolarité. L'école en effet est le lieu de socialisation privilégié des adolescents et celui où

leur sont donnés les moyens pour grandir. L'école est structurée pour scander ces temps de passage. L'école primaire permet une relation à l'adulte autre que les parents. Le collège pour sa part correspond à l'entrée dans le monde des adultes. L'identification des individus se fait au travers de la bande de copains qui crée un « nous » collectif et dont les membres s'identifient les uns aux autres, notamment par l'habillement. Le lycée prépare la période des orientations et du futur. Physiquement, c'est aussi un lieu différent du collège. Ceci se prolonge à l'université. Ainsi le temps scolaire est un temps d'accompagnement structuré pour la création de la subjectivité des individus.

Les programmes de soins-études permettent de revisiter avec les équipes pédagogiques les échecs de la scolarité dans des lieux et avec des personnes différentes. Dans le cadre d'une scolarité de un à deux ans, il s'agit, en séparant l'organisation des soins et de la scolarité, de travailler ensemble à éviter les ruptures. La Fondation tend à permettre une prise en charge continue de la Sixième au post-bac.

M. Vincent Beugrand. – On n'effectue pas de scolarité complète au sein des établissements de la Fondation. Il s'agit d'un moment destiné à permettre de revenir le plus rapidement possible à une scolarité normale. De fait, comme on ne guérit que rarement des pathologies mentales, on apprend à vivre avec sa pathologie.

Docteur Georges Papanicolaou, psychiatre, médecin-chef du centre de psychanalyse de la clinique Dupré. – Je prendrai l'exemple de la clinique Dupré à Sceaux pour illustrer les types de patients pris en charge par la Fondation. Pour l'essentiel, ceux-ci souffrent de pathologies récentes, mais graves, comme la schizophrénie, la psychose maniaco-dépressive et les névroses. Nous avons aussi beaucoup de troubles du comportement alimentaires et ce que nous appelons des « états limites », entre psychose et névrose. Ceux-ci sont particulièrement difficiles à gérer car ils court-circuitent la pensée et entraînent beaucoup de passages à l'acte, que ce soit des comportements agressifs ou des tentatives de suicide. Nous cherchons à ne pas isoler ou enfermer ces patients, car ceci ne fait qu'aggraver leur état. On constate par ailleurs une augmentation des cas de troubles envahissants du comportement.

Notre action repose sur l'idée que même les patients les plus malades conservent une partie saine de leur personnalité. La scolarité renforce cette partie saine tandis que le soin limite la pathologie.

Je ne dispose pas de chiffres précis, mais d'expérience, je peux vous affirmer qu'un tiers de nos patients sort guéri de nos établissements, qu'un tiers aura besoin d'un suivi psychiatrique en ambulatoire, tandis que le dernier tiers nécessitera une assistance longue.

M. Vincent Beugrand. – Nous constatons de plus en plus que nous arrivons trop tard dans la chaîne de soin et qu'il faut agir le plus tôt possible et faire de la prévention. Depuis 10 à 15 ans, la Fondation a amorcé une réflexion sur les nouveaux services qu'elle peut proposer en ce domaine. Nous avons donc mis en place un travail très préventif dans les milieux scolaires au travers des relais étudiants implantés dans des lycées et collèges pour permettre d'amener les jeunes qui en ont besoin vers la psychiatrie, ce qui n'est pas chose aisée. Nous nous appuyons pour ce faire sur des équipes mixtes, médicales et pédagogiques.

Docteur Georges Papanicolaou. – Les structures relais prennent en charge les enfants à partir de 12 ans afin d'essayer de mettre en place la prise en charge la plus précoce possible. Ce sont des structures sans rendez-vous, dans lesquelles on peut être reçu au bout d'une demi-heure. Les entretiens se font avec des psychologues, car on constate une moindre

réticence. Ceux-ci conduisent l'évaluation, et l'orientation vers la structure adaptée. Nous organisons aussi l'accueil des familles en constituant des groupes de parents, mais aussi l'accueil des professionnels médico-sociaux et des enseignants qui font face à des difficultés.

Nos patients font face à une forte désinsertion sociale liée à leur pathologie et la mise en place d'une scolarité en parallèle aux soins permet une resocialisation.

M. Vincent Beaugrand. – Je souhaiterais pour conclure évoquer trois enjeux importants. D'une part nos structures font l'objet de financements très divers par les ARS : certaines bénéficient de fonds d'intervention, d'autres du FIR, d'autres d'une dotation annuelle de fonctionnement, et même parfois de fonds médico-sociaux. Pour une même approche, nous avons donc des modalités de financement variées. Il nous apparaît qu'il faut mettre en place un financement clair et efficient car l'impact de nos actions est mesurable : en évitant la chronicisation des pathologies à l'adolescence, elles constituent un investissement rentable pour la société qui devrait sinon supporter le coût d'une pathologie tout au long de la vie de ces personnes.

Le deuxième enjeu est qu'il y a une perte de chances pour ceux qui ne peuvent pas accéder à nos structures. Nous travaillons donc pour en créer dans le Grand Est et en Occitanie. Ceci nous est très demandé par les pédopsychiatres et les praticiens universitaires.

Le troisième axe enfin, que nous développons avec le Pr Marie-Rose Moro, est un travail sur la recherche. Nous souhaitons mettre en place rapidement des études médico-économiques pour démontrer l'impact positif de notre action.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quels enseignements d'épidémiologie tirez-vous de votre expérience sur les 14-24 ans ?

Les jeunes que vous accueillez à partir de 14 ans ont un parcours de soins en amont. Quelle connaissance en avez-vous et comment le prenez-vous en compte ? De façon plus générale, qu'en est-il du parcours de soins, voire du parcours de vie, des jeunes, avant, pendant et après le séjour dans vos établissements ?

Quelle est votre approche de la notion de repérage précoce ?

Quelles sont les articulations entre l'Éducation nationale et les secteurs médico-sociaux et sanitaires ?

M. Vincent Beaugrand. – Nous ne disposons pas d'épidémiologie générale de la tranche d'âge 14-24 ans ; nous ne sommes pas un institut de santé publique. Toutefois, nous avons nos données de soins : nous connaissons les patients que nous soignons, ce qui est une version tronquée dans la mesure où les pathologies de santé mentale suivent un gradient social. Or les données ne représentent pas l'épidémiologie globale dès lors qu'elles portent uniquement sur les personnes ayant engagé un parcours de soin.

Docteur Georges Papanicolaou. – Les diagnostics des troubles psychiatriques se répartissent ainsi : 50 % relèvent de psychoses, 14 % de troubles névrotiques, 14 % de troubles de la personnalité, 11 % de troubles de l'alimentation, et 8 % de troubles envahissant du développement.

Docteur Philippe Lesieur. – Pour compléter l'analyse épidémiologique, il faut souligner une différence : si les familles nous consultent pour des troubles d'anxiété scolaire,

nous ne prenons pas en charge les enfants sur ce critère, mais sur la base d'un projet. Nous conduisons actuellement une réflexion pour relier des symptômes divers à une problématique de soins plus globale. Par exemple, nous prenons en charge de manière indifférenciée les personnes présentant un trouble alimentaire se manifestant de plusieurs façons, car ils traduisent un mal-être.

S'agissant de l'articulation des soins dans le cadre d'un parcours, notre fondation propose trois types de structures d'hospitalisation. La première vous a été décrite : il s'agit du soins-études, relevant de l'hospitalisation à temps plein ou de jour. La seconde est un entre-deux, adaptée pour des patients ne pouvant être scolarisés, mais ne nécessitant pas une hospitalisation. La troisième concerne les jeunes en début de troubles, caractérisés par des difficultés familiales, scolaires et sociales. Il s'agit alors de les apaiser pour les réinsérer dans un cercle social classique, en associant hospitalisation de jour et projet scolaire.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment les jeunes arrivent-ils dans votre structure ?

Docteur Philippe Lesieur. – Pour les premier et troisième modes de soins, les jeunes nous sont adressés par les secteurs de soins habituels de psychiatrie, libéraux et surtout publics. Pour la plupart, ils ont donc un parcours de soins déjà ancien.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Par rapport à des jeunes pris en charge en institut thérapeutique éducatif et pédagogique (ITEP), existe-t-il des superpositions, voire même des formes de concurrence, même si le terme n'est pas approprié ?

M. Vincent Beaugrand. – Il n'y a pas de concurrence. Nous sommes des établissements sanitaires et intervenons donc à une étape du parcours où il est possible d'agir, alors que les ITEP traitent de situations plus ancrées, récurrentes. Un jeune qui vient dans un de nos établissements doit en sortir : la situation de handicap psychique n'est pas atteinte. Il arrive que certains des jeunes que nous prenons en charge soient ensuite orientés en ITEP. Le parcours de soins dans nos établissements permet à la famille de prendre conscience de la pathologie, de faire le deuil du désir initial de faire des études classiques et de nourrir un projet différent. C'est pourquoi nous avons des liens avec le médicosocial et le social.

Mme Maryvonne Blondin. – Que pensez-vous du plan bien-être et santé des jeunes lancé fin 2016 et opérant le rapprochement entre le monde de l'éducation et le monde de la santé ? En particulier, quel est votre avis sur la proposition d'un « pass santé jeunes » visant un accès facilité aux consultations de psychologues ?

Plus d'un jeune sur dix entre 16 et 24 ans connaît un épisode dépressif et le nombre d'enfants suivis en psychiatrie a augmenté de plus de 20 % entre 2007 et 2014.

M. Vincent Beaugrand. – La mission bien-être et santé des jeunes a été très bien menée. Nous avons rencontré les deux auteurs et notre travail s'inscrit en cohérence avec les résultats de cette mission à double perspective psychiatrie et enseignement scolaire. Une des recommandations de la mission est d'ailleurs issue d'un dispositif que nous mettons en œuvre, le dispositif « Fil harmonie », en appui des professionnels de l'Éducation nationale pour leur permettre de travailler sur le repérage précoce.

Le « pass santé » est une solution intéressante et complémentaire au repérage précoce. Toutefois, l'accès aux psychologues n'est possible qu'après une orientation par un

médecin traitant, un médecin scolaire ou un psychiatre, ce qui nécessite que le jeune ait déjà fait la démarche d'aller voir un médecin. Quoiqu'intéressante, cette mesure ne répond donc qu'à une partie du besoin.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Que pensez-vous de l'expérimentation de remboursement de dix consultations de psychologie à destination des enfants présentant un état de souffrance psychique ?

M. Vincent Beaugrand. – Il s'agit selon moi de la traduction concrète de la recommandation de « pass santé ».

Docteur Philippe Lesieur. – La relation entre difficultés psychologiques et troubles psychiatriques est difficile à établir, car il est très difficile de démontrer l'existence d'un lien. Nous savons que les patients qui ont un trouble psychiatrique ont souvent eu des troubles auparavant ou une adolescence difficile. Cependant, nous ne savons pas si la prise en charge précoce de ces jeunes en souffrance permet ensuite de diminuer l'aggravation des facteurs de risques.

Des déterminants ont été identifiés pour toutes les pathologies mentales, sans qu'il ait été possible de définir une relation de causalité : il existe des facteurs de risques qui, dans un certain contexte, vont entraîner l'émergence d'une pathologie. Par conséquent, travailler en amont permet de prendre en compte ces facteurs de risque et sans doute de diminuer la probabilité que leur interaction aboutisse un jour au développement d'une pathologie.

Docteur Georges Papanicolaou. – Le Dr. Philippe Lesieur disait que la phobie scolaire n'est pas la raison pour laquelle nous acceptons les jeunes. J'ajoute que nous prenons en charge non pas les patients qui ont une phobie scolaire, mais les patients qui ne peuvent plus aller à l'école. Cette différence est importante.

Toutefois, la phobie scolaire est quelque chose de très invalidant : ces enfants doivent aussi être pris en charge d'une autre manière. C'est pourquoi je pense que leur accompagnement par des psychologues est une bonne solution, qui répond également au manque de pédopsychiatres. Les cas les plus graves doivent être traités par les pédopsychiatres.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Je m'interroge à propos de votre présence territoriale : nous nous intéressons aux modalités et à l'égalité de prise en charge sur tous les territoires de la République. Quels ont été les facteurs déterminants de vos lieux d'implantation ? Quels sont les territoires sur lesquels vous êtes implantés ? Quels liens avez-vous avec les structures existantes, à l'instar des centres hospitaliers spécialisés ? Vos structures assurent des prises en charge en hospitalisation, mais qu'en est-il des prises en charge hors les murs ? Quelles préconisations pourriez-vous faire pour améliorer l'équité territoriale de prise en charge ?

M. René-Paul Savary. – Concernant l'articulation avec les ITEP, vous dites que vos établissements se situent en amont, alors que je vous aurais plutôt vu en aval. Pourriez-vous préciser votre propos ? Comment vous situez-vous parmi les différentes structures médicosociales et sanitaires ?

Vous nous avez dit que vous prenez souvent en charge les jeunes trop tard, une fois déscolarisés. Comment expliquer cette situation ? Comment pourrait-on l'améliorer ?

S'agissant des conduites addictives, quel rapport faites-vous entre la drogue et les pathologies psychiatriques ?

Mme Laurence Cohen. – Pourriez-vous préciser quels sont les patients qui vous sont adressés ? Vous avez indiqué qu'ils vous étaient adressés après un premier suivi ; une fois qu'ils vous sont adressés, votre propre temps d'observation et de diagnostic du patient est-il long ?

Vous avez mentionné votre expérience à la clinique Dupré de Sceaux avec les jeunes de 14 à 24 ans, tout en mentionnant la possibilité d'un accueil à partir de 12 ans. Qu'en est-il ?

Docteur Georges Papanicolaou. – L'accueil à partir de 12 ans n'est possible que dans les relais.

Mme Laurence Cohen. – Concernant les financements, recevez-vous des financements privés ? Quelles sont les parts respectives des financements publics et privés ?

Vous mentionnez l'accompagnement des patients dans le parcours scolaire : par exemple pour la clinique Dupré, est-ce que ces jeunes peuvent suivre leur scolarité au lycée Lakanal voisin ?

M. Vincent Beaugrand. – Nous ne sommes pas implantés partout sur le territoire, ce qui reflète l'histoire de notre fondation, construite autour des sanatoriums. Nous ouvrons toutefois des établissements, comme à Sablé-sur-Sarthe en 2012.

Nos structures psychiatriques ne nécessitent pas de se situer en centre-ville, ce qui peut constituer un avantage. En cas de fermeture de site ou de service, nous pouvons donc remplacer cette activité. Tel était le cas à Sablé-sur-Sarthe : l'hôpital fermait dans le cadre d'un regroupement avec l'établissement de La Flèche et nous avons récupéré les murs.

Il faut garder un lien avec la famille. Si le travail de soins peut d'abord conduire à rompre avec l'environnement habituel, il faut ensuite reconstruire le lien par des permissions thérapeutiques.

Il nous faut être présents avec un établissement par région dans chacune des treize nouvelles régions. Nous ne sommes toujours pas implantés dans le Grand Est et en Occitanie. Nous souhaitons également réduire au maximum les délais d'admission, qui restent encore trop longs.

S'agissant des ITEP, en réalité tous les parcours sont possibles. Nos structures sont avant tout des établissements sanitaires : le temps de soins y est beaucoup plus important que dans les ITEP. Les ITEP sont donc des structures complémentaires. Je partage votre propos sur la segmentation stérile en France entre le médicosocial et le sanitaire, alors qu'il faudrait un continuum.

S'agissant de nos modalités de financement, nos activités de psychiatrie sont totalement financées par du financement sanitaire classique : nous recevons une dotation annuelle de fonctionnement publique des agences régionales de santé. Seul un de nos établissements est financé en tarification à l'activité, pour des raisons historiques.

Docteur Georges Papanicolaou. – Au quotidien, malgré l'écart entre le sanitaire et le médicosocial, nous travaillons pour assurer la continuité du projet personnalisé du patient. Nos relations avec les partenaires du médicosocial ou du social se sont améliorées.

En tant que coordinateur médical de la clinique Dupré pendant douze ans, j'ai dirigé la commission de tri des dossiers d'admissions : nous avons 150 dossiers en attente, soit autant de familles en désarroi.

En matière d'addictions, à la clinique Dupré, nous avons développé l'extrahospitalier, avec le relais, un centre de psychothérapie, une consultation jeune consommateur. De plus, une équipe a mis en place une thérapie familiale spécifique, reprenant la technique la plus efficace au niveau international pour la prise en charge de ces pathologies. Nous souhaitons créer une unité d'addictologie en soins-études, car ces jeunes sont souvent déscolarisés.

M. René-Paul Savary. – Ma question portait sur le lien entre la consommation de drogues et les troubles psychiatriques.

Docteur Georges Papanicolaou. – Je ne pense pas qu'il y ait un lien de causalité. Qui veut ne peut pas devenir toxicomane. Il y a sans doute une prédisposition de la personnalité, mais ce n'est pas une maladie psychiatrique qui fait qu'un sujet se tourne vers la drogue. De même, ce n'est pas la drogue qui crée une maladie psychiatrique.

Docteur Philippe Lesieur. – Les drogues font partie des facteurs de risque que j'évoquais précédemment : la consommation de stupéfiants augmente la probabilité d'avoir des troubles psychiatriques. Mais il y a également des utilisations à visée thérapeutique : par exemple, pour les timidités pathologiques, le meilleur traitement est l'alcool. Il y a une très forte comorbidité entre la phobie sociale et l'alcoolisme, puis avec la dépression et le suicide.

Une précision sur les modalités d'admission dans nos établissements : lorsqu'un enfant nous est signalé s'ouvre une phase de préadmission, pour faire connaissance avec le jeune. Il doit rédiger une lettre de motivation et un médecin référent psychiatre doit appuyer cette prise en charge comme étape dans le parcours de soins. Durant la phase de préadmission, nous élaborons un projet réaliste, notamment pour la scolarité.

L'hospitalisation dans notre structure doit donc s'inscrire dans la continuité avec la prise en charge antérieure, qui se poursuit car les jeunes vont régulièrement voir leur thérapeute à l'extérieur. Tout au long de l'hospitalisation dans nos établissements, nous veillons donc à poursuivre le parcours de soins précédent, pour préparer la sortie d'hospitalisation.

Ensuite, lors de la prise en charge dans nos structures, beaucoup de temps est consacré aux soins. Ce temps de soin long va aussi nous permettre de renouer des liens avec l'extérieur. Les jeunes sortent au moins un week-end sur deux, et rentrent chez eux. De même, pendant les vacances d'été, ils peuvent sortir et partir avec leurs parents. Ce sont là des temps très précieux en parallèle du soin pour travailler avec l'extérieur et associer les familles.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

Audition du Professeur Alain Ehrenberg, président du Conseil national de la santé mentale

M. Yves Daudigny, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions sur la psychiatrie des mineurs en souhaitant la bienvenue au Professeur Alain Ehrenberg. Monsieur le Professeur, je rappelle que vous êtes sociologue, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Vous avez développé de nombreuses analyses sur les évolutions de la santé mentale dans notre société. C'est à ce titre que la ministre des affaires sociales et de la santé, Madame Marisol Touraine, a souhaité vous nommer à la tête du Conseil national de la santé mentale (CNSM) nouvellement créé à la fin de l'année dernière. Cette instance consultative a un champ d'investigation sans doute bien plus large que celui notre mission d'information. Des points de recoupement existent néanmoins et les frontières entre troubles psychiatriques et pathologies mentales sont poreuses et évolutives. C'est pourquoi il nous a paru indispensable de vous entendre. Nous vous serions donc reconnaissants de bien vouloir présenter à titre liminaire les missions et les axes de travail du conseil national de la santé mentale et la manière dont vous voyez la situation de la psychiatrie des mineurs dans notre pays. Je passerai ensuite la parole à notre rapporteur, Monsieur Michel Amiel, puis aux autres sénateurs, qui souhaiteront vous poser des questions. Avant de vous céder la parole, je rappelle que nos auditions sont publiques et ouvertes à la presse. Je vous donne la parole.

Professeur Alain Ehrenberg, président du Conseil national de santé mentale. – Je vous remercie, Monsieur le Président. Mesdames et Messieurs les sénateurs, j'ai préparé cet exposé en ayant à l'esprit les questions que vous m'avez envoyées, mais aussi le compte-rendu de votre réunion constitutive du 30 novembre 2016. Vous avez soulevé, au cours des auditions précédentes, des questions sur ce qui est psychiatrique et ce qui ne l'est pas, sur les limites entre souffrance psychique et trouble psychiatrique. Je vais essayer de clarifier quelque peu ce point parce qu'il est tout à fait central : il est l'arrière-plan à partir duquel on peut rendre explicite ce dont on parle quand on parle de santé mentale, ce qui n'est pas sans conséquence pour la conduite de l'action publique. Vous auditionnez le président du CNSM, mais c'est le sociologue qui possède une expertise. N'étant pas un spécialiste de l'enfance et de l'adolescence, j'y reviendrai au cours de l'audition pour vous informer de ce que le Conseil est en train d'élaborer. Tout d'abord, quelques mots pour présenter le CNSM et me présenter. Le Conseil est à la fois une instance de concertation, qui regroupe à peu près l'ensemble des acteurs, professionnels, usagers et familles – environ soixante-quinze personnes –, et une instance d'expertise et de stratégie pour l'action publique. Son rôle est purement consultatif.

Je travaille depuis vingt-cinq ans sur les changements des entités et catégories psychiatriques ou psychopathologiques, comme la dépression, dans leurs relations avec les transformations de la société - des idéaux, des normes, des valeurs - ; le grand changement étant le passage d'une société où l'autonomie est une aspiration à une société où elle notre condition, où elle imprègne toutes nos relations sociales. J'ai aussi comparé les manières de souffrir en France et aux États-Unis à travers le cas des pathologies narcissiques, la comparaison permettant de mettre en perspective le cas français, y compris pour les politiques publiques. Nous ne sommes pas seuls au monde. Parallèlement j'ai développé la recherche en sciences sociales sur la santé mentale, notamment avec une unité de recherche associant le Centre nationale de la recherche scientifique, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, ainsi que l'Université de Paris-Descartes. Aujourd'hui, la France dispose d'un véritable milieu scientifique, bien inséré dans la recherche internationale. Venons-en à la

sociologie. On ne peut plus parler aujourd'hui de ces sujets seulement dans les termes de la psychiatrie, soit d'une spécialité médicale.

Pour formuler brutalement ce que je souhaite clarifier devant vous, je dirais que la maladie mentale était un enjeu pour la psychiatrie, un enjeu sanitaire, la santé mentale est un enjeu pour toute la société, un enjeu total. La psychiatrie, du mineur comme de l'adulte, doit donc être conçue dans le cadre de cette nouvelle donne. Je reviendrai plus directement sur ce point en exposant les intentions du Conseil en la matière.

D'abord définir. Les pathologies mentales sont des pathologies des idées et de la vie de relations qui invalident de multiples manières la liberté du sujet atteint. Cela implique qu'elles relèvent certes de la santé, mais également, et tout autant, de la socialité de l'homme. La maladie, dans un sens médical, et le mal moral s'y intriquent inexorablement. La dimension morale dans le symptôme est ici fondamentale, comme la honte ou la culpabilité. La situation de ces pathologies s'est profondément modifiée depuis un demi-siècle sous le coup d'une double-dynamique : le virage de la prise en charge des pathologies psychiatriques lourdes vers l'ambulatoire et l'élargissement considérable du spectre des pathologies.

Les problèmes de santé mentale ne sont plus seulement des problèmes spécialisés de psychiatrie et de psychologie clinique. Nombre d'entités psychopathologiques sont devenues aujourd'hui des questions sociales, tandis qu'un nombre croissant de questions sociales sont appréhendées au prisme des catégories et entités psychopathologiques. C'est pourquoi, les pathologies mentales donnent matière à des débats politiques et moraux que l'on ne voit pas dans d'autres domaines de la santé. Pensez à la souffrance au travail, et plus récemment à l'état mental des terroristes. Le point important est ce déplacement général : ces pathologies étaient des raisons de se faire soigner, elles se sont étendues à des raisons d'agir sur des relations sociales perturbées, et sont donc devenues des pathologies sociales. Plus encore, ces entités sont devenues matière à des débats très généraux sur la valeur de nos relations sociales, comme les ravages du néo-libéralisme ou la crise du lien social : c'est le thème du malaise dans la société.

Nous avons affaire à une nouvelle situation de la souffrance psychique qui, dans nos sociétés, doit être placée dans une perspective sociologique globale. Mon hypothèse est que l'extension de la souffrance psychique est l'expression de changements profonds dans nos manières d'agir et de vivre en société qui se sont progressivement instituées à partir du tournant des années 1970 : valorisation forte de la liberté de choix et de la propriété de soi et de son propre corps, de l'initiative individuelle et de tout ce qui s'associe à l'idée de « proactivité », de l'innovation et de la créativité, ainsi que de la transformations de soi ; tous ces idéaux placent l'accent sur la capacité de l'individu à agir de lui-même plutôt qu'à réagir, à s'auto-activer plutôt qu'à être activé de l'extérieur. Nous entrons alors dans un individualisme de capacité imprégné par les idées, valeurs et normes de l'autonomie ; c'est pourquoi je parle de société de l'autonomie-condition. Ces idées-valeurs-normes impliquent une conséquence en lien avec l'explosion des questions de santé mentale : elles exigent un degré d'autocontrôle émotionnel et pulsionnel bien plus fort que celui d'une société où l'important, dans le travail par exemple, est de bien exécuter les ordres.

Nous avons là le contexte dans lequel les questions de santé mentale sont devenues, au-delà des pathologies psychiatriques, des soucis transversaux à toute la société, parce que nos manières de vivre et d'agir dans la société de l'autonomie-condition mettent en relief une dimension émotionnelle qui était marginale auparavant. C'est pourquoi, je dis que

la santé mentale est un enjeu total pour la société. Elle n'est pas l'antonyme de la maladie, elle est plutôt un équivalent de la bonne socialisation parce qu'être en bonne santé mentale, c'est être capable d'agir par soi-même de façon appropriée, autrement dit, de s'auto-activer en montrant suffisamment d'autocontrôle émotionnel. J'ai évoqué le virage vers l'ambulatoire. Il a entraîné un changement de l'esprit du soin : la prise en charge des patients dans la cité a progressivement conduit à soulever la question des capacités à agir des personnes atteintes de psychoses ou de troubles psychiatriques lourds et invalidants. Ce changement est devenu éclatant avec la montée en puissance des problématiques portées par la réhabilitation et le rétablissement. Leur but central est de permettre aux personnes atteintes de troubles mentaux sévères et durables de surmonter leur handicap psychique en développant leurs capacités le plus largement possible malgré la persistance de symptômes. Le changement de l'esprit du soin peut se résumer en un mot : avant on compensait les handicaps du patient tandis qu'aujourd'hui, on joue sur les atouts de l'individu. Cette idée est lumineusement exprimée par un patient souffrant de schizophrénie après une séance de thérapie de remédiation cognitive. Il déclare au psychologue en charge du traitement : « Avant j'étais un handicapé, mais grâce à notre travail, j'espère devenir un handicapable. » Voilà formulée d'une façon follement lucide une définition sociologique de la nouvelle figure du malade mental qui s'est progressivement instituée avec la généralisation de l'ambulatoire, mais encore, au-delà de la psychiatrie, de la figure d'individu qui s'est également instituée avec la généralisation des idéaux de l'autonomie au cours du dernier demi-siècle. Hier, handicap et capacité étaient opposés - la capacité étant du côté de l'autonomie - : aujourd'hui, ils se combinent dans une problématique des degrés de l'autonomie. « Handicapé » était un état, « handicapable » est un itinéraire et un parcours.

Avec ce grand changement, avec ce nouvel esprit du soin, les métiers et les pratiques ont connu des recompositions parfois dramatiques et suscité toutes sortes de tensions et de frustrations, qui appellent une clarification. Pensons aux multiples « guerres des psys », la situation étant particulièrement tendue en ce qui concerne l'enfance et l'adolescence, l'autisme radicalisant ce que j'appelle les guerres françaises du sujet entre les partisans du « sujet parlant » et ceux du « sujet cérébral ». En France, on polémique beaucoup, mais on discute mal ! C'est là, j'espère, que le Conseil aura son utilité. Dans ce contexte confus et bruyant, le sens d'une politique de santé mentale et de l'action publique, c'est-à-dire à la fois ses orientations et sa signification, autrement dit, ses finalités, tout cela n'apparaît pas d'une évidence absolue. C'est sans doute l'une des raisons de la création de ce Conseil. Je vous remercie pour votre attention.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Par rapport aux nombreuses auditions que nous avons déjà organisées, vous apportez un point de vue nouveau sur le fait psychique et psychopathologique qui est celui du sociologue. Sans doute n'est-ce pas un hasard que le Conseil supérieur de la santé mentale soit présidé par un sociologue. D'après vos propos, nous sommes passés, durant les années 70, d'une approche psychopathologique à une approche socio-pathologique.

Professeur Alain Ehrenberg. – La situation de ces pathologies s'est trouvée dans une situation différente, car la société pousse partout à l'action individuelle et met en avant les dimensions émotionnelles.

M. Michel Amiel, rapporteur. – En relisant l'Histoire de la folie à l'âge classique de Michel Foucault, j'ai l'impression que cet état existait déjà, avec un référentiel différent.

Professeur Alain Ehrenberg. – La maladie mentale, que ce soit la mélancolie, la paranoïa ou le désespoir, sont des sentiments universels qui ont toujours existé, mais pas dans ce sens-là. Malheureusement, le livre de Michel Foucault est truffé d'erreurs historiques et se trompe sur la naissance de la psychiatrie moderne à la fin du XIX^{ème} Siècle. On n'a pas exclu l'autre, comme il l'a écrit, au contraire, la naissance de la psychiatrie moderne, avec Philippe Pinel, considérait que la personne folle présentait un reste de raison susceptible d'être l'élément d'une réintégration par l'hôpital psychiatrique.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le célèbre tableau, qui représente Pinel libérant les aliénés des chaînes, ne représente pas pour vous une nouvelle approche de la psychopathologie ?

Professeur Alain Ehrenberg.- Pinel s'inscrit dans un mouvement général amorcé à la fin du XVIII^{ème} Siècle. Tout au long du XIX^{ème} Siècle, on débute par une maladie générale avant de se poser des questions de pathologie, tandis qu'aujourd'hui, les questions que l'on se pose dépassent la pathologie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Sans vouloir retracer l'histoire de la psychiatrie, le mouvement d'anti-psychiatrie, débuté dans les Années 60, a amorcé le virage ambulatoire que vous évoquiez et sur lequel on est peut-être allé trop loin. Aujourd'hui, si l'insertion dans la société reste le but à atteindre, n'a-t-on pas fermé trop de lits au nom de ce virage ambulatoire ? Ce problème historique est devenu sanitaire.

Professeur Alain Ehrenberg.– Je ne suis pas compétent sur ce point, mais en ce qui concerne la pédopsychiatrie, la question des lits demeure tout à fait sensible. Il ne s'agit pas d'être allé trop loin. Soigner les gens en ambulatoire ne signifie pas que, dans un certain nombre de circonstances, ces personnes ne doivent pas être soignées en institution.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Nous sommes tout à fait d'accord sur ce point. Mais, sous le prétexte de soigner les gens en ambulatoire - ce qui est recevable d'un point de vue médical -, on a justifié la fermeture des lits. C'est une forme d'articulation d'une sociologie de la psychiatrie avec des choix sanitaires et, partant, financiers.

Professeur Alain Ehrenberg. – D'autres personnes plus compétentes que moi, comme M. Michel Laforcade ou des pédopsychiatres, pourront s'exprimer sur ce point. Je ne suis pas en mesure de vous dire si l'on est allé trop loin ou pas.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le Conseil de la santé mentale rassemble un certain nombre de personnes issues d'horizons divers. Quel regard portez-vous sur la multidisciplinarité impliquée dans la prise en charge des mineurs ? En effet, le sujet de notre étude concerne la psychiatrie des mineurs et ce terme n'est pas innocent.

Professeur Alain Ehrenberg. – J'ai très peu de lumières sur la psychiatrie des mineurs. Mais le Conseil s'interroge sur les modalités de l'insertion de la psychiatrie des mineurs dans le cadre d'une politique de prévention et de réduction des risques. Il s'agit donc de la placer dans une perspective longitudinale de prévention où la question pathologique n'est pas nécessairement au premier plan. Ce conseil est obèse avec près de soixante-quinze membres dont les intérêts peuvent s'avérer contradictoires. Les pédopsychiatres peuvent s'y sentir remis en question, à l'occasion notamment des débats sur le Pass'santé. Il faut penser en termes de facteurs de protection : aujourd'hui, la question éducative est aussi centrale que la question sanitaire et il convient d'ajouter les problèmes d'inégalité sociale et de pauvreté qui

représentent des contextes extrêmement favorisant pour toute une série d'autres troubles que psychotiques. Le rapport de Mme Marie-Rose Moro et de M. Jean-Louis Brison va dans le bon sens, en alliant l'éducation au sanitaire, sous toutes sortes d'aspects. Il faut penser en termes de parcours.

Ainsi, nous avons constitué trois sous-formations pour travailler efficacement : la première concerne la période allant de la grossesse au jeune adulte. Il faudrait élargir les préconisations de ce rapport à une période beaucoup plus longue. Nous proposons de penser cette question en termes d'intervention précoce dans une perspective d'investissement social. Deux thèmes carrefours doivent être considérés : le bien-être à l'école et les compétences sociales.

S'agissant du bien-être, les scolaires français sont ceux qui se sentent le moins bien à l'école par rapport aux élèves des autres pays européens, ce qui témoigne de l'environnement anxiogène qui, en se distribuant, peut induire des conséquences pathologiques sur certains enfants. France-Stratégie note un sous-investissement important dans le pré-primaire et le primaire par rapport aux autres pays dont les résultats sont supérieurs en matière de performance globale et d'équité sociale. France-Stratégie indique par ailleurs que les mutations de la société questionnent la nature même des savoirs. Dans ce cadre, les compétences psycho-sociales représentent un élément tout à fait décisif du développement de l'enfant dans l'enseignement primaire. Si l'on pense aux crèches, à l'aune des travaux sur les politiques de lutte contre l'inégalité en termes de prévention précoce, un état des lieux dressé par Terra Nova indique que la France compte 20 % de familles pauvres dont seulement 8 % sont en crèche. Ainsi, autour du couple bien-être et compétence sociale, quels sont donc, en termes épidémiologiques, les facteurs de protection ? Penser le lien entre PMI-crèche-maternelle et la pédopsychiatrie représentent, pour notre conseil qui reste une jeune structure, deux chantiers prioritaires. Ce n'est qu'en associant l'ensemble du système professionnel à cette démarche, au sein de cette commission, qu'on parviendra à des résultats probants. Le Conseil a été constitué très rapidement, le 10 octobre dernier, je n'ai été contacté qu'un mois avant mais j'ai pensé que confier cette lourde responsabilité qu'est sa présidence à un sociologue était un geste politique qu'il fallait soutenir. Depuis cette date, nous avons élaboré le projet stratégique est constitué nos commissions. Notre programme, pour les deux prochaines années de mandature, devrait être finalisé en juin prochain.

Mme Laurence Cohen, vice-présidente. – Lorsque la ministre met en place le Conseil national de la santé mentale, elle exprime son souhait de fédérer les énergies Or, vous avez mentionné la diversité de ses domaines d'intervention et le nombre important de ses membres. Quels sont les pouvoirs réels de ce conseil ? Ses recommandations peuvent-elles être suivies d'effets ? Va-t-il définir des « bonnes pratiques » ? Je m'inquiète du fait que la psychiatrie française, précurseur dans de nombreux domaines, en matière notamment de désaliénation, ne pourrait se satisfaire d'un éventuel cadre rigide pour la définition des bonnes pratiques. Par ailleurs, vous avez salué le rapport Moro-Brison, évoqué le bien-être à l'école et les inégalités sociales ; questions qui sont extrêmement importantes à mes yeux. Je suis quant à moi soucieuse de prévenir toute forme de ghettoïsation et de favoriser, dès la crèche, la mixité sociale. Or, à tout niveau, on a tendance à empêcher la mixité sociale, que ce soit à l'école ou dans le logement. Une telle démarche ne permet pas de constituer un contexte épanouissant pour les enfants de tous les milieux sociaux et de braver les appréhensions que l'on peut avoir à l'encontre de personnes, faute de les connaître. En outre, comment les soixante-quinze membres du Conseil ont-ils été choisis ?

Professeur Alain Ehrenberg. – Notre conseil est purement consultatif. S’agissant des bonnes pratiques, nous ne sommes pas là pour évaluer les acteurs, comme peut notamment le faire la Haute autorité de santé, mais l’action publique. Notre conseil comprenait initialement quarante-cinq membres, - des représentants d’institution, des psychiatres et des directeurs d’institutions -, mais aucun spécialiste de l’action publique ou des sciences sociales. Aussi, ai-je nommé Mme Marine Boisson, de l’Agence France-Stratégie, pour nous aider à organiser la discussion et faire apparaître des lignes de convergence. J’ai proposé un certain nombre de personnes, mais je ne connais pas les motivations de certains choix qui ont été opérés. Le Conseil comprend de nombreux psychiatres, mais une telle qualification recoupe un grand nombre de pratiques différentes ! Je suis d’accord avec vous sur l’importance de la mixité sociale. Le rapport de Mme Nathalie Mons, qui porte sur le bilan des politiques scolaires et qui a mobilisé une vingtaine d’équipes de recherche, comporte des propositions sur cette thématique.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment le conseil assume sa fonction de contrôle de l’action publique, en comparant ce qui se fait dans d’autres pays développés de culture psychiatrique différente, comme l’Australie ou le Canada ?

Professeur Alain Ehrenberg. – Une tension est palpable. Nous devons à la fois nous assurer que l’action publique est bien conduite à moyen terme et assumer des fonctions de court terme qui risquent d’emboliser notre première tâche. Nous n’avons ni moyens ni budget. Nous ne pouvons enquêter et nos trois commissions, ainsi que notre groupe de travail consacré à la prévention du suicide, ne disposent que de l’appui administratif des directions d’administration centrale. Nous procéderons par auditions, sauf si les choses évoluent au cours de la mandature. Notre place est à prendre puisque, dans le même temps, ont été instaurés le Comité de pilotage de la psychiatrie et le Comité de pilotage du handicap psychique. En outre, les questions que nous abordons le sont aussi par différents comités de pilotage. Nous avons ainsi besoin d’une sorte de feuille de route nous permettant de naviguer entre ces différents comités et nous évitant de conduire des actions redondantes avec celles des autres instances.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment votre action s’articule-t-elle avec celle du comité de pilotage de la psychiatrie ?

Professeur Alain Ehrenberg.- Je ne peux vous répondre !

M. Michel Amiel, rapporteur. – Sans vouloir être provocateur, n’avez-vous pas l’impression qu’il s’agit d’une sorte d’usine à gaz ?

Professeur Alain Ehrenberg. – C’est une responsabilité délicate que de diriger une telle instance et mes fonctions sont intéressantes. Un grand conflit existe aujourd’hui entre les sciences sociales critiques - les disciples de Bourdieu qui critiquent le monde du haut de leurs chaires et dans leurs livres - et les sociologues descriptifs d’inspiration durkheimienne, auxquels je m’identifie et qui pensent que l’étude de la société implique de tirer des conséquences en termes de politique publique. Alors que les sciences sociales critiques représentent une forme de jacobinisme, la conception que je défends et qui est, du moins à gauche, relativement minoritaire, vise à l’action concrète pour améliorer les choses. J’espère que nous serons aidés dans le positionnement de notre conseil.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Sans doute, parmi nos préconisations, nous pourrions inclure l'augmentation des moyens du Conseil national de la santé mentale que vous présidez. Comment conduire une évaluation sans réels moyens ?

Professeur Alain Ehrenberg. – Le projet stratégique a été conçu par une petite équipe. Suite aux remarques contenues dans le rapport de M. Michel Laforcade, j'ai proposé que soit constitué un groupe consacré à l'intelligence collective. Ce point me permettra d'ailleurs de répondre à l'une de vos questions sur le soutien apporté à la recherche scientifique dans le domaine de la psychiatrie des mineurs, tant en matière de traitements que de prévention. Il ne faut développer ni l'épidémiologie, ni la recherche de nouveaux traitements, ni les recherches sociologiques, mais plutôt formuler des questions pertinentes. Derrière cet enjeu de l'intelligence collective, auquel le projet stratégique fait référence, se trouve celui de l'évaluation. Le rapport Laforcade recense une multitude d'initiatives individuelles à l'origine d'innovations dont certaines mériteraient d'être généralisées. L'innovation a déjà eu lieu et n'est pas un impératif à proprement parler ! Il faut plutôt favoriser l'appropriation progressive par les acteurs eux-mêmes de la recherche, de l'évaluation et du suivi. Évaluer et rendre compte, revient à se rendre compte plus que rendre des comptes ! Certains praticiens, comme le Dr Pierre Thomas dans le Nord de la France, ont, du reste, déjà pris certaines initiatives en ce sens. Il faut également améliorer l'évaluation des impacts de l'action publique afin de la rendre plus efficace. Alors qu'une telle démarche est relativement marginale en France, le *National Institute for Health and Clinical Excellence* (Nice - Institut national pour la santé et l'excellence clinique) britannique a lancé le programme « *What's work ?* » (Qu'est-ce qui fonctionne ?). A cet égard, les Anglais, qui proposent des solutions pragmatiques à partir de synthèses fondées sur les faits et disponibles aux praticiens, sont précurseurs dans ce domaine.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Dans le domaine des neurosciences, les recherches ne sont pas toujours aussi importantes que le souhaiteraient les chercheurs. En matière d'innovation, depuis l'invention des neuroleptiques, on ne peut – antidépresseurs mis à part – considérer que la psychiatrie ait connu de véritable révolution pharmacologique ! Dans votre groupe de réflexion, ces neurosciences sont-elles intégrées, ne serait-ce que par la présence de spécialistes ?

Professeur Alain Ehrenberg. – En effet, nous avons des spécialistes du secteur des neurosciences, comme le Professeur Marion Leboyer. Le Conseil n'a pas vocation à se substituer à l'Inserm ou au CNRS. Je prépare actuellement un ouvrage sur les neurosciences cognitives. Les découvertes de la pharmacologie ne sont pas celles des neurosciences qui commencent à partir des années 70. Les antidépresseurs et les anxiolytiques datent, quant à eux, des années 50. En revanche, l'innovation pharmacologique demeure faible et l'élaboration des antidépresseurs a permis de confier aux généralistes leur prescription.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Et de mieux traiter les malades en ambulatoire !

Professeur Alain Ehrenberg. - Je ne saurais dire !

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je réagis en praticien !

Professeur Alain Ehrenberg. – Tout a changé, que ce soit en thérapie et en pharmacothérapie. Aujourd'hui, les médicaments ne permettent plus seulement de soigner les épisodes dépressifs majeurs, mais d'assurer également l'inclusion dans la vie sociale. Les psychothérapies ont elles-aussi évolué du soin et du traitement vers la résolution de problèmes

et incluent de nouvelles pratiques. Au changement du statut social et médical des entités de psychiatrie et de psychologie s'ajoute également celui des pratiques.

M. René-Paul Savary. – L'autisme est-il pris en compte dans le Conseil national de santé mentale ?

Professeur Alain Ehrenberg. – Initialement, l'autisme ne devait pas figurer parmi les compétences du Conseil. Cependant, la feuille de route des trois directions comprend des éléments de contexte qui listent les troubles mentaux les plus répandus, dont l'autisme. C'est là un point symptomatique des difficultés et des confusions auxquelles il nous faut faire face. Je dois ainsi rencontrer trois associations de familles et deux associations de personnes avec autisme, le 20 février prochain, afin d'évaluer les modalités de leur éventuelle collaboration avec le Conseil. Je suis ouvert à toute perspective.

M. René-Paul Savary. – J'ai perçu parmi les familles la revendication que l'autisme soit reconnu spécifiquement, tandis qu'on devrait plutôt parler de troubles évolutifs de développement.

M. Michel Amiel, rapporteur. – On parle volontiers de champ autistique.

Professeur Alain Ehrenberg. – Dans les milieux cliniques, il est dit que lorsque vous connaissez un autiste, vous n'en connaissez qu'un. L'autisme recèle une extrême variété de cas et de symptômes, ce qui implique une grande souplesse dans l'emploi des mots. Dans un tel contexte, les mots ne font pas sens, mais seul leur emploi dans une construction donnée.

M. Yves Daudigny, président. – Merci, Monsieur le Professeur, de vous être déplacé jusqu'à nous. Vous êtes le premier sociologue reçu par notre mission. Nous avons noté que le Conseil national de la santé mentale fonctionnait sans budget et moyens. Nous le retiendrons ! Nous avons éprouvé un grand intérêt à vous écouter et nous vous en remercions.

La réunion est close à 17 h 10.

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 25 janvier 2017

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Xavier Pintat, vice-président de la commission des affaires étrangères -

La réunion est ouverte à 14 h 40.

Audition de S. Exc. Lord Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France

M. Jean Bizet, président. – Nous sommes très heureux de vous recevoir aujourd'hui au Sénat. Avec ce groupe de suivi, nous souhaitons nous montrer vigilants sur le processus de retrait du Royaume-Uni, décision que nous regrettons tous. Le récent discours de Mme May a clarifié la position britannique, dans le sens d'une rupture très nette avec l'Union européenne. La Cour Suprême a par ailleurs confirmé hier que la notification de la décision de se retirer de l'Union devrait au préalable faire l'objet d'un *Act of Parliament*.

Nous écouterons avec intérêt vos précisions sur la position du Royaume-Uni, sur la procédure de l'article 50 et sur la négociation à venir. Vous étiez aux côtés de M. David Cameron lorsque ce référendum a été décidé.

Comment voyez-vous les relations que le Royaume-Uni pourrait avoir avec l'Union européenne, une fois le retrait acté ? Il semble bien que la Première Ministre souhaite un nouveau traité mais elle ne souhaite pas entrer à nouveau dans le marché unique. Cela mérite quelques clarifications.

Nos préoccupations portent aussi sur l'impact de la décision britannique sur plusieurs secteurs économiques qui échangent beaucoup avec votre pays. Quelle est votre analyse ?

La question des places financières est également centrale. La localisation des activités des chambres de compensation est un enjeu important. On imagine mal qu'elles puissent rester en Grande-Bretagne.

Nous sommes aussi fréquemment interrogés sur les perspectives pour les ressortissants européens résidant au Royaume-Uni et réciproquement pour les Britanniques installés sur le continent. Comment cette question évoluera-t-elle ?

M. Xavier Pintat, président. – Je vous prie tout d'abord d'excuser le président Raffarin qui m'a chargé de le représenter.

Je vous remercie de venir nous parler, une semaine après le discours de Mme May sur le Brexit. Très attendu, il laisse quelques points d'interrogation. Nous espérons que vous nous aiderez à les éclaircir.

Entre marché unique et application des quatre libertés de circulation indissociables, le Royaume-Uni a choisi. Quelle seront les propositions du Gouvernement

britannique pour la négociation du futur accord avec l'Union européenne ? Sera-ce sur le modèle turc, suisse ? Il est paradoxal de constater que le Royaume-Uni va quitter le marché unique mais va quand même conserver des coopérations politiques très fortes dans la défense et la lutte contre le terrorisme. Comment traiter les droits des ressortissants de l'Union européenne si la Cour de justice européenne ne peut garantir l'édifice qui les protège ? J'espère que vous pourrez dissiper le flou qui demeure.

La décision de la Cour Suprême hier oblige à passer devant le Parlement britannique. Or, un rapport de la Chambre des Lords demande le maintien de l'accès au marché unique dans le secteur des services financiers. Comment le Gouvernement va-t-il maîtriser cette phase parlementaire et dans quels délais ?

Enfin, la probable visite de Mme May à Washington donne le signal du retour au « grand large » : d'après la formule de Winston Churchill. Ne craignez-vous pas que cette relation « spéciale » le soit davantage pour Londres que pour Washington ?

Lord Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni en France. – Merci pour cet accueil très chaleureux. Je suis content de pouvoir témoigner devant vous aujourd'hui.

C'est un grand honneur et un privilège d'être en poste à Paris en tant qu'ambassadeur. Bien évidemment, la période actuelle est importante pour les relations entre nos deux pays.

La France a toujours joué un rôle majeur dans ma vie professionnelle ainsi que personnelle. Les affaires étrangères ont marqué ma carrière. Avant d'assumer mes fonctions de directeur de cabinet de David Cameron à Downing Street pendant six ans, j'ai passé treize ans à l'étranger. Cinq ans à Hong Kong avec notre dernier gouverneur, Chris Patten, avant la rétrocession, puis trois ans à Bruxelles et aussi cinq ans à Sarajevo, en Bosnie, où j'ai travaillé au sein de la mission chargée de la mise en œuvre des accord de Dayton.

Lorsque je suis arrivé en France en tant qu'ambassadeur britannique, j'ai posé le pied à Calais à 7 heures du matin et j'ai été accueilli par un policier français avec lequel j'avais travaillé en Bosnie il y a onze ans. Cela m'a rappelé combien nos pays sont liés et combien nous travaillons ensemble partout dans le monde pour la paix et la sécurité.

La relation qui unit nos deux pays est forte : j'ai pu le mesurer dès la première semaine de ma prise de fonction début novembre : j'ai assisté à la cérémonie marquant le centenaire de la fin de la bataille de la Somme, où tant de combattants britanniques et français ont perdu la vie. Mon arrière grand-oncle a combattu comme soldat britannique et l'arrière-grand-père de ma femme comme soldat français. J'ai aussi participé à l'émouvante commémoration du premier anniversaire de l'attentat du Bataclan. Ces cérémonies m'ont rappelé à quel point nos deux pays ont toujours su s'entraider dans les moments difficiles : aujourd'hui, comme il y a cent ans, nous continuons à veiller les uns sur les autres.

Ma mission en tant qu'ambassadeur comporte plusieurs priorités : la relation entre la France et le Royaume-Uni sera, bien sûr, ma première priorité. Tout en faisant mon maximum pour que les nouvelles relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne soient un succès pour tous, je veux aussi œuvrer à l'approfondissement de nos relations bilatérales dans de nombreux domaines.

J'en viens à la position du Royaume-Uni à l'occasion du Brexit. Avant d'entrer dans les discussions techniques, je suis conscient de l'émotion suscitée par le résultat du référendum ici comme ailleurs. La Première Ministre britannique, Theresa May, a prononcé un discours majeur sur le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, la semaine dernière. Ce discours présente notre vision du futur partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union. Il s'agit en effet de notre plan pour le Brexit. La Première Ministre a annoncé aujourd'hui que le Gouvernement britannique va publier un livre blanc sur cette question. Les points principaux développés par Mme May sont les suivants : nous quittons l'Union européenne mais nous ne quittons pas l'Europe. Nous allons rester des partenaires fidèles, fiables, volontaires et des amis proches de nos voisins avec qui nous partageons tant de valeurs et tant d'intérêts communs. Je sais que les raisons du vote de mes concitoyens n'ont pas toujours été très bien comprises. Ce choix peut s'expliquer par leur volonté de voir les décisions qui concernent leur vie prises par des élus qu'ils ont choisis et dont ils se sentent proches. Le vote sur le Brexit reflète l'attachement de notre pays à notre démocratie et surtout à notre Parlement à Westminster.

Nous avons entendu les positions des dirigeants des pays européens sur l'indivisibilité des quatre libertés relatives au marché unique. C'est pourquoi nous proposons un accord de libre-échange audacieux, ambitieux qui supprime autant que possible les freins au commerce des biens et des services. Nous voulons donner aux entreprises européennes et britanniques un maximum de liberté pour commercer ensemble. Même si nous voulons contrôler le mouvement des personnes entre le Royaume-Uni et le reste de l'Europe, nous continuerons à accueillir nos amis européens. Comme vous le savez, notre priorité est de parvenir à un accord dès que possible afin de garantir mutuellement les droits des Britanniques vivant dans les États membres de l'Union européenne et les citoyens des États membres vivant au Royaume-Uni. Dans notre intérêt commun, nous voulons que le changement qui va s'opérer soit aussi fluide et ordonné que possible. Nous souhaitons conclure un accord sur notre futur partenariat d'ici la fin des deux ans prévus par l'article 50.

Nous proposons un partenariat fort, ambitieux, positif et constructif, afin de remplacer la relation institutionnelle que nous quittons. Ce partenariat devra être bénéfique aux deux parties et dépassera les seules questions économiques. Nous souhaitons que notre coopération continue dans d'autres secteurs clés, tels que la défense, la sécurité et la recherche. Nous ne voulons pas déstabiliser le marché unique ni l'Union européenne. Au contraire, nous voulons que l'Union et ses États membres soient prospères. Nous voulons que les relations entre le Royaume-Uni et la France restent très proches. Nous partageons en effet des valeurs identiques. En outre, nous sommes des voisins très proches et nous avons un héritage commun. Enfin, nous sommes deux pays nucléaires, tant dans le domaine civil que militaire. Nos objectifs sont semblables et nous faisons face aux mêmes défis. Nous avons bien sûr eu nos rivalités et nos différences au cours de l'histoire, mais notre relation se fonde sur un profond respect mutuel. Il est donc clair que notre partenariat devra continuer à s'approfondir dans de multiples domaines.

En matière de défense, tout d'abord. Depuis la signature des accords de Lancaster House il y a six ans, dont je suis très fier, notre coopération n'a cessé de s'approfondir à tel point qu'un pilote britannique pilote un avion militaire français et un pilote français pilote un avion britannique ! Nous coopérons sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures, comme au Mali ou en Irak. En tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, nos deux pays ont une responsabilité particulière sur la scène internationale. Lors de mes années à Downing Street, j'ai ainsi pu mesurer l'étendue de notre coopération en matière de sécurité, notamment face à la menace terroriste, mais aussi dans le cadre de la lutte

contre la radicalisation. Le monde est dangereux, et nous devons accroître encore notre coopération. En matière de science, de recherche et de technologie, j'ai vu de mes propres yeux de nombreux exemples de coopérations. La semaine dernière, j'ai ainsi visité l'institut Laue-Langevin à Grenoble, centre de recherche sur les neutrons fondé sur une coopération franco-britannique-allemande. Nous y avons célébré 50 ans de coopération scientifique réussie.

Notre coopération en matière énergétique est également essentielle. Nous avons ainsi récemment signé un accord pour la construction d'un EPR à Hinkley Point par EDF qui engage le Royaume-Uni non pas pour deux ou trois ans, mais pour 60 ans ! C'est une coopération sur le très long terme.

Je lancerai prochainement avec ma collègue ambassadrice de France à Londres un programme d'échange de haut niveau intitulé *Young Leaders*, visant à encourager des relations directes entre jeunes professionnels issus de divers secteurs des deux côtés de la Manche.

Pour toutes ces raisons, je suis très optimiste quant à nos futures relations. Nous avons hâte de continuer notre travail constructif alors que nous entrons dans une période importante. Nous allons écrire ensemble un nouveau chapitre sur le futur des relations entre nos deux pays et avec l'Union européenne.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Ce matin, nous avons reçu dans le cadre de ce groupe de travail, Mme Nicole Fontaine, MM. Jean-Luc Sauron et François Lafond. Ce dernier, de la fondation Jean Lecanuet, a jugé que le Brexit pourrait ne pas aller à son terme. Il estime en effet que les forces anti-Brexit *in fine* l'emporteront. Il est vrai que lorsque nous nous étions rendus en Grande-Bretagne, nous avons rencontré des Lords qui commençaient à regretter le Brexit. Pensez-vous que, dans deux ans, la Grande-Bretagne reviendra sur son choix de quitter l'Union européenne ?

Mme Fabienne Keller. – Nous sommes très heureux que vous représentiez votre pays, très heureux que vous preniez le temps d'échanger avec nous et que vous nous assuriez des bons sentiments du Royaume-Uni à l'égard de la France et de l'Union européenne.

J'ai écouté avec intérêt le discours de Mme May et j'ai été ravie que la nouvelle chaîne d'information, France Info, le diffuse. Mme May ne veut pas que le Royaume-Uni reste dans le marché unique d'aujourd'hui, mais elle ne veut pas non plus appliquer un modèle qui existe déjà. Comment concevez-vous cette nouvelle zone de libre-échange ?

Quelles seraient les règles de circulation pour les 27 au Royaume-Uni et qu'attendez-vous pour les Britanniques qui viendraient sur le continent ?

L'article 50 devrait être enclenché en mars : c'est dommage que cela tombe le même mois que l'anniversaire du traité de Rome. Sur le fond, cette négociation va être compliquée car un État se retrouve face à 27 autres, fédérés par l'Union européenne. Comment pourront se dérouler ces négociations ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci de venir débattre de ce sujet qui nous concerne au premier chef. J'ai été témoin de votre implication sur les questions de défense puisque le Conseil franco-britannique auquel j'appartiens avait organisé une conférence

franco-britannique de défense au lendemain de votre arrivée. Merci de nous avoir accueillis dans votre ambassade.

Quelle est la perception britannique de l'Otan ? Le président Trump a eu des propos défavorables à l'Otan, même si le général James Mattis, ministre de la défense, la défend.

Nous avons bâti et renforcé l'Union européenne sur notre défense commune. Les Britanniques et les Français ont toujours une position de pointe sur cette question.

À l'époque de Mary Stuart, il y avait une citoyenneté partagée entre les Français et les Ecossais. Comment bâtir une approche commune des droits pour nos concitoyens respectifs ?

Enfin, Gerry Adams a clairement dit que le Brexit pourrait marquer la fin des accords de paix du *Good Friday Agreement*. Qu'en pensez-vous ?

Lord Llewellyn. – Le Brexit va-t-il avoir lieu ? Le peuple britannique a tranché, après un long débat. Le pays va maintenant mettre en œuvre cette décision, et faire de son mieux pour trouver un accord qui marche à la fois pour le Royaume-Uni et pour ses partenaires de l'Union européenne. Le 7 décembre, les membres de la Chambre des Communes se sont prononcés par 448 voix contre 75, c'est-à-dire avec une majorité de 373 voix, en faveur du déclenchement de l'article 50. Ne pensez donc pas que la décision du peuple ne sera pas respectée. La Première Ministre et le Gouvernement ont été très clairs. Les sondages suggèrent que si un nouveau referendum était organisé aujourd'hui, le résultat serait identique.

Nous voulons conclure un accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Nous souhaitons un accord aussi ambitieux que possible car plus le commerce se développera, plus il y aura d'emplois et de richesses et plus le niveau de vie s'élèvera des deux cotés de la Manche.

L'article 50 sera déclenché avant la fin mars. Comme l'a dit la Première Ministre hier, ce jugement de la Cour Suprême d'hier ne devrait pas avoir de conséquence sur le calendrier prévu.

Durant cette période de négociation, nous maintiendrons des relations étroites avec nos partenaires. Nous devons continuer à travailler pour répondre aux défis posés par la crise migratoire en Méditerranée. Nous avons des navires en mer, des agents en Italie et en Grèce qui travaillent dans les *hot spots*. Partout en Europe, le Royaume-Uni reste et restera engagé. Nous sommes et serons vos voisins, vos alliés et vos amis.

Nous avons toujours soutenu l'Alliance Atlantique, pierre angulaire de notre sécurité commune. Actuellement, la situation sécuritaire est plus précaire que nous ne le souhaiterions. Pour cette raison, nous devons continuer à travailler ensemble et renforcer l'Otan. Le Royaume-Uni a déjà atteint la cible de 2 % du PIB et la France est en passe d'y parvenir. Il est important que nous encourageons nos alliés à augmenter leurs dépenses en matière de défense.

Comme l'a dit Mme May dans son discours, et encore à la Chambre des Communes aujourd'hui, nous souhaitons résoudre la question de nos ressortissants respectifs aussi rapidement que possible. Nous voulions que, dès avant Noël, les droits des ressortissants

des États membres vivant au Royaume-Uni soient garantis, ainsi que ceux des ressortissants britanniques vivant dans les autres États membres. Mais ce n'était pas le cas de tous les autres États membres. En tout cas, ce sera l'une de nos priorités lorsque les négociations débiteront.

Le Gouvernement britannique et le Gouvernement irlandais veulent maintenir la paix. En ce qui concerne la zone de libre circulation entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, nous privilégierons une solution pragmatique : cette zone de libre circulation date d'avant notre appartenance à l'Union européenne, et il devrait donc être possible de parvenir à un accord.

Mme Colette Mélot. – Comme il est encore temps de formuler des vœux, je souhaite que votre séjour à Paris soit le plus fructueux possible. Cette période est déterminante pour nos relations.

Je voudrais revenir sur le sujet de nos ressortissants respectifs, en particulier les travailleurs et les étudiants. Nous devons résoudre la question de la réciprocité de la protection sociale. Comment les étudiants qui séjournent au Royaume-Uni dans le cadre du programme Erasmus seront-ils protégés ? Quels seront leurs droits ?

Vous avez parlé des *Young leaders*, mais encore faut-il que les jeunes entrepreneurs soient assurés d'une protection.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – N'oublions pas aussi que les études en Grande-Bretagne pour les Européens vont devenir beaucoup plus chères puisque le tarif auquel ils avaient droit va disparaître. Il est important de maintenir ces tarifs pour encore quelques années afin que ces étudiants puissent finir leurs études. Cet état de fait aura aussi des conséquences délétères sur les écoles britanniques elles-mêmes qui voient fondre leurs demandes d'admission, ce qui a des répercussions sur leurs prix de revient.

Dans le *Financial times*, j'ai lu un article en décembre selon lequel les revenus des fonds de pension ne pourraient plus être exportés hors de Grande-Bretagne pour les Européens. Est-ce exact ?

M. Jean Bizet, président. – Le langage diplomatique finit par se heurter à certaines réalités économiques.

Sur le plan constitutionnel, le référendum transgresse les règles britanniques ancestrales qui donnaient au Parlement un rôle déterminant. Dans ce cas précis, c'est le peuple qui s'est imposé au deux chambres, même si, au travers de la Cour Suprême, la Première Ministre devra consulter le Parlement.

Vous avez dit que vous souhaitiez libérer toutes les entraves qui freinent les entreprises britanniques. Mais il n'y a pas de droits de douane dans le marché unique. Avec un nouvel accord, il y aura forcément des droits de douane sous une forme ou sous une autre. En quoi la situation sera demain plus intéressante pour les Britanniques ? Voulez-vous en revenir à la convention de Stockholm de 1960, mais vous l'avez quittée pour entrer en 1973 dans l'Union européenne. Vous souhaitez un accord qui n'existe pas pour le moment : il ne s'agira donc pas d'un accord sur le modèle norvégien ou suisse.

Enfin, je suis ravi de voir que la Grande-Bretagne veut continuer à collaborer avec l'Union européenne. Mais l'Agence européenne de défense sur laquelle vous avez toujours été

réticents, devra se mettre en place : elle va s'imposer à vous alors que vous ne souhaitiez pas la voir prendre forme.

J'avoue qu'au fur et à mesure que nous avançons, je n'ai pas le sentiment d'être plus éclairé.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Une résolution votée en juin par nos deux commissions indiquait bien que, quel que soit le résultat du référendum sur le Brexit, les coopérations sur la défense entre le Royaume-Uni et la France se poursuivraient.

Mme Éliane Giraud. – J'ai également participé à la commémoration de l'institut Langevin la semaine dernière. Nombre de chercheurs du monde entier sont venus y travailler.

Les relations entre deux pays, ce sont aussi des relations humaines.

Le voyage de Theresa May à Washington m'interroge. Les futures négociations commerciales vont-elles primer sur les relations politiques ? Nous sommes dans un monde en plein bouleversement politique et il serait dommageable que nos relations se réduisent à des accords commerciaux. Or, aux États-Unis, nous avons un président plus porté sur le commerce que sur les grands équilibres internationaux. Nous avons besoin d'y voir clair sur ce calendrier relationnel entre nos deux pays. Nous pouvons être un partenaire privilégié, mais nous pouvons aussi ne pas l'être, ce qui est loin d'être mon souhait, vous l'aurez compris.

M. Jean Bizet, président. – Des articles récents laissent penser que la Grande-Bretagne voudrait devenir une sorte de paradis fiscal, à l'instar de Singapour. Mais le Labour a dit qu'il ne voulait surtout pas s'engager dans cette voie. Nous souhaiterions vraiment y voir clair.

Lord Llewellyn. – Je vous rappelle que les négociations n'ont pas encore commencé. Ainsi, tout ce qui ressort des droits des travailleurs et des étudiants fera l'objet de discussions.

Avec le référendum, le peuple britannique a exigé que le Gouvernement dispose des moyens de dire qui va et qui vient au Royaume-Uni. Mais le référendum ne marque pas le repli sur soi de la Grande-Bretagne, car mon pays est ouvert et a toujours commercé en Europe et dans le monde. Cela fait partie de notre culture et de notre identité. Mais les Britanniques ont été clairs qu'ils ne veulent plus que les décisions de la Cour de Luxembourg ou du Parlement européen s'imposent à Westminster. En revanche, ils veulent continuer à accueillir les étudiants et les talents du monde entier. Laissons les négociations se dérouler.

Par ailleurs, le Gouvernement britannique a garanti aux étudiants des États membres candidatant à des études au Royaume-Uni pour l'année académique 2017-18 qu'ils continueront à être éligibles aux prêts et aux bourses dans les conditions actuelles, et ce pour la durée de leur scolarité. Pour la suite, cela fera partie des négociations.

En ce qui concerne la question de Madame la Sénatrice sur les fonds de pension, je tiens à préciser qu'une réunion se déroule aujourd'hui même entre les fonctionnaires du Trésor de nos deux pays pour parvenir à une solution. Mais je veux vraiment insister sur le fait que cela n'a strictement rien à voir avec le Brexit : cette décision a été prise en 2014 et il s'agit d'une question technique entre nos législations.

M. Bizet, la décision de recourir au référendum figurait dans le programme du Parti Conservateur. La loi sur l'organisation du référendum a été votée massivement par le Parlement britannique. Le Gouvernement avait clairement annoncé que le résultat du référendum serait respecté. La Cour Suprême a dit hier qu'il fallait un *Act of Parliament*, avant le déclenchement de l'article 50.

Pour l'avenir, nous voulons négocier un accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. La Première Ministre a été claire : elle a écouté et entendu le message des autres pays européens qui ont déclaré que les quatre libertés étaient indivisibles. Elle en a tiré les conséquences en déclarant que nous ne resterions pas dans le marché unique. Nous voulons en revanche conclure des accords de libre-échange avec d'autres pays dans le monde. Beaucoup de mes concitoyens ont estimé que notre appartenance à l'Union européenne a trop encadré et donc réduit nos liens commerciaux avec le reste du monde. Ils souhaitent donc que le Royaume-Uni soit en mesure de conclure de nouveaux accords.

M. Jean Bizet, président. – Vous pensez que le Royaume-Uni seul négociera mieux qu'à 28 ?

Lord Llewellyn. – Je décris ce qu'implique la décision du peuple britannique. C'était une des questions majeures lors du débat sur le référendum, et les Britanniques ont fait leur choix en toute connaissance de cause.

Le Royaume-Uni a des atouts forts : notre économie est très forte, nous avons un esprit d'entreprise reconnu et des liens partout dans le monde.

Mme May a dit la semaine dernière que nous voulions signer des accords de libre-échange avec d'autres pays dans le monde, ce qui n'était pas possible en restant dans l'Union européenne.

J'en viens à la défense : les accords de Lancaster House sont des accords bilatéraux, et la coopération entre nos deux pays est de plus en plus importante. C'est le cas dans la recherche, dans l'industrie mais aussi dans le domaine opérationnel entre nos deux forces armées. Nous allons déployer en Estonie, dans le cadre de l'Otan, 800 soldats britanniques aux côtés des 300 soldats français. Nous coopérons également au Mali, en Syrie et en Irak. De même, n'oublions pas que les dépenses militaires cumulées du Royaume-Uni et de la France représentent 50 % des dépenses européennes. Nous allons rester les deux puissances militaires d'Europe, avec les responsabilités que cela implique.

Les relations humaines sont évidemment importantes, madame la sénatrice. Les relations sont très étroites entre nos deux pays.

Nous voulons sceller un accord profitable à tout le monde : nous sommes optimistes car c'est dans l'intérêt de nos deux pays et de l'Union européenne toute entière, qu'il s'agisse des travailleurs ou des entreprises. Nous devons continuer à travailler main dans la main sur le plan sécuritaire. Mme May a confirmé que le Royaume-Uni protégerait le droit des travailleurs. Avec de la bonne volonté, un esprit constructif et du donnant donnant, nous parviendrons à un bon accord.

M. Jean Bizet, président. – Merci pour cet échange, qui se poursuivra sans aucun doute. Vous serez bien sûr toujours le bienvenu.

M. Raffarin et moi-même emmenons une délégation dans quelques semaines à Londres et nous avons sollicité divers rendez-vous avec des ministres, mais nous n'avons pas reçu toutes les réponses. J'espère que vous nous y aiderez. Élu de Normandie, je sais ce que nous devons à nos amis d'Outre-Manche. Encore une fois, nous regrettons la décision du peuple britannique, mais il est dit que la décision des peuples est souveraine !

La réunion est close à 15 h 45.

Mercredi 8 février 2017

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Jean-Pierre Masseret, pour la commission des affaires étrangères -

La réunion est ouverte à 08 h 45.

Audition de M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaires à l'ambassade de Pologne

M. Jean Bizet, président. – Monsieur Wisniewski, merci d'avoir répondu à notre invitation ; vous serez toujours le bienvenu au Sénat.

La Pologne est un grand pays avec lequel nous souhaitons entretenir des relations approfondies. La commission des affaires européennes a effectué un déplacement à Varsovie en juin 2016. Nous recevrons une délégation du Sénat polonais en mars prochain.

Par ailleurs, nous souhaitons intensifier nos relations dans le cadre du Triangle de Weimar, ce qui nous conduit à nouer des contacts étroits avec le Sénat polonais et le Bundesrat, en particulier sur les questions de subsidiarité.

Dans le cadre de notre groupe de suivi, nous souhaitons connaître votre analyse sur les conséquences du Brexit et sur la négociation qui s'annonce.

Nous souhaitons par ailleurs une Europe qui s'affirme comme une puissance, notamment en matière de défense et de négociations commerciales, qui se recentre sur les missions essentielles où sa plus-value est incontestable, qui agisse pour la croissance et l'emploi, sans protectionnisme, mais avec le souci d'acquérir de nouveaux marchés. Quelle est votre analyse ?

M. Dariusz Wisniewski, chargé d'affaire à l'ambassade de Pologne. – C'est un honneur et un plaisir d'être ici pour vous présenter la position de la Pologne à ce sujet.

La Pologne a toujours soutenu les idées européennes, mais depuis la transition voilà près de vingt-cinq ans, elle est progressivement devenue un pays très pro-européen. Notre présent et notre futur sont indissociables de l'Union européenne. La dynamique polonaise à cet égard rassemble la classe politique entière, en dépit des divisions sur d'autres sujets. Les partis politiques représentés au Parlement ou dans d'autres institutions soutiennent tous l'appartenance de la Pologne à l'Union européenne. Les sondages effectués chaque année témoignent de l'adhésion de la population, avec un taux de 70 % à 80 % en faveur de l'Union.

L'enjeu n'est pas financier, même si les fonds européens jouent toujours un rôle important dans la modernisation de notre pays ou dans le rapprochement de l'économie polonaise du marché commun. Il s'agit d'une question de civilisation, d'histoire. Pour tous les Polonais, élus ou non, l'Europe est notre passé, notre présent et notre futur.

C'est dans cette perspective qu'il faut replacer tous les éléments du dossier de l'Union européenne. Comment peut-on améliorer, réformer l'Union européenne pour qu'elle réponde de façon plus efficace aux défis du monde contemporain ? Comment peut-elle mieux servir les citoyens, être plus proche d'eux et garantir leur pouvoir d'achat ? La situation intérieure et extérieure évolue constamment. C'est pourquoi nous devons être prêts à relever les nouveaux défis qui se présentent à nous. Mais nous devons aussi respecter certaines valeurs fondamentales.

La Pologne, qu'il s'agisse des gouvernants, de la classe politique ou des citoyens, a considéré que la décision du gouvernement britannique d'organiser un référendum sur le Brexit était surprenante. Toutefois, cette décision du peuple britannique étant souveraine, nous devons tous en accepter le résultat – lui aussi très surprenant. Il en est de même pour les ressortissants polonais – environ 1 million – qui habitent en Grande-Bretagne ; ils ont été nombreux à s'y installer après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

Tous les pays de l'Union, y compris la Grande-Bretagne, doivent maintenant se concentrer sur la préparation et la conduite des négociations concernant le processus de sortie du Royaume-Uni hors de l'Union européenne. Comme l'ont indiqué la représentante du gouvernement et le ministre des affaires étrangères polonais, la décision de sortir de l'Union qu'a prise le Royaume-Uni, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, dont l'économie est la plus puissante et qui détient l'arme nucléaire, est révélatrice du fonctionnement de l'Union européenne. Cette situation est comparable à un divorce, dans lequel une seule partie n'est pas responsable de tout. Une fausse perception des citoyens perdue concernant par exemple le principe de subsidiarité ou le détachement de certains éléments de la structure européenne.

Nous sommes prêts à participer à tous les travaux préparatoires au Brexit. Le Conseil européen jouera un rôle-clef dans ces négociations. Il y va de notre intérêt commun, à savoir le maintien de liens politiques étroits entre l'Union européenne et l'OTAN, dont fait partie le Royaume-Uni. Nous espérons continuer à œuvrer avec ce futur partenaire pour poursuivre la mise en œuvre des engagements pris dans le domaine de la sécurité.

Quant au détail du processus de négociation du Brexit, les autorités britanniques doivent négocier avec celles de l'Union européenne tous les points les plus complexes de la sortie du Brexit et éviter la pratique du *cherry picking* que les Britanniques affectionnent particulièrement. À ce propos, la Pologne s'oppose à la négociation, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, d'un accord établissant le cadre des nouvelles relations qu'elles noueraient après le Brexit, en parallèle à la négociation concernant la sortie du Royaume-Uni de l'Union. Cette dualité mènerait, nous semble-t-il, à un affaiblissement de l'Union européenne dans les négociations et constituerait un vecteur de complications juridiques, ce qui n'est évidemment pas dans notre intérêt. En effet, le Royaume-Uni est encore un membre de l'Union européenne et non un État tiers.

Notre priorité est le maintien des droits acquis par les ressortissants de l'Union européenne résidant au Royaume-Uni, notamment par les Polonais qui sont un million à y habiter, travailler et payer leurs impôts. Tant qu'ils y vivent, leur statut doit être sauvegardé.

Ce sujet doit être traité conjointement avec celui de la protection sociale lors des négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Les questions budgétaires ont toujours constitué un élément très important lors des négociations. À cet égard, nous devons tout faire pour obtenir de la part des autorités britanniques toutes les assurances qu'elles respecteront les engagements financiers pris dans le cadre pluriannuel actuel. Ce point est très important mais assez délicat.

M. Jean Bizet, président. – Je souhaite revenir sur les questions internes à la Pologne, notamment au travers des orientations du gouvernement actuel sur le tribunal constitutionnel, sujet qui a fait l'objet de discussions lorsque nous étions à Varsovie. Compte tenu des dernières appréciations du vice-président de la Commission européenne, Jyrki Katainen, nous attendons un éclairage de votre part.

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez répondu à certaines interrogations, mais je souhaiterais vous poser quelques questions complémentaires.

Le groupe de Visegrád mène-t-il une réflexion commune sur les sujets relatifs aux Brexit ? Pensez-vous que la refondation de l'Union européenne puisse s'appuyer sur le dynamisme créé par certains États membres dans le cadre de coopérations renforcées ? Cet aspect me semble essentiel. Dans ce domaine, le triangle de Weimar réunissant la France, l'Allemagne et la Pologne pourrait-il, selon vous, créer par son action une impulsion ? Si oui, dans quels domaines ? Quel regard portez-vous sur la position du nouveau président des États-Unis à propos de la contribution financière des États membres au financement de l'OTAN ? Quel est le sentiment de la Pologne sur une éventuelle participation moins importante des États-Unis aux structures de l'OTAN ? Quelle appréciation portez-vous sur les efforts importants consentis au niveau européen pour renforcer la défense européenne au sein de l'espace géostratégique européen ?

M. Jean Bizet, président. – Vous aurez compris que Mme Jourda est une spécialiste des questions de défense. Qu'en est-il des achats de matériel militaire ? Mon souhait est de voir émerger un *buy european act*. Quelle est votre réponse en matière de solidarité européenne ?

M. Dariusz Wisniewski. – Le groupe de Visegrád est constitué à l'échelle régionale entre quatre pays : la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque et la Pologne. Cette coopération, comparable au Benelux, fonctionne depuis plus de vingt-cinq ans avec grand succès.

S'agissant du processus de coordination des politiques dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN, nous tenons régulièrement des consultations avec les pays du groupe de Visegrád. Celles-ci sont positives, mais elles ne visent en aucun cas à opérer un rapprochement qui affaiblirait l'unité européenne. Pour la Pologne et tous les membres du groupe, l'unité au niveau de l'Union européenne et de l'OTAN reste la priorité.

Compte tenu des intérêts parfois divergents des membres du groupe de Visegrád, cette plate-forme d'échanges de vues et de coopération facilite l'expression de positions individuelles ou la recherche d'un compromis qui servira les intérêts de l'Union européenne ou de l'OTAN.

La coopération renforcée s'applique plus particulièrement au domaine de la défense, pour répondre à un risque perçu comme étant plus important sur le plan international. Fondamentalement, chaque type de coopération susceptible de servir l'intérêt de tous les membres de l'OTAN ou de l'Union européenne est toujours opportun. Toutefois, si le développement de coopérations renforcées affaiblissait l'unité de l'organisation entière, il nous serait difficile de l'accepter. L'unité de l'Union européenne et de l'OTAN est d'une importance fondamentale. À l'extérieur, des pays leaders se réjouissent de mener des actions en vue d'affaiblir, voire de détruire l'unité de l'Union ou du traité de l'Atlantique Nord.

J'en viens à l'influence des États-Unis, notamment depuis l'élection du nouveau président Donald Trump. À l'instar de notre ministre des affaires étrangères, il me semble prématuré de formuler des conclusions générales après les premières semaines d'une nouvelle administration américaine. Les liens bilatéraux qu'entretient la Pologne avec les États-Unis dans le cadre de l'OTAN sont essentiels pour notre politique internationale, notamment dans le domaine de la sécurité auquel tous les gouvernements polonais portent une grande attention depuis 1990. De ce point de vue, la politique américaine est perçue très positivement par les Polonais. Il est de notre intérêt de renforcer ces liens avec les États-Unis.

Parallèlement, nous avons toujours voulu développer ces liens de coopération bilatérale avec nos partenaires de l'Union européenne et de l'OTAN.

Nous avons une relation bilatérale très forte avec les États-Unis, depuis 1990. Nous avons aussi toujours tenté de faire preuve de solidarité vis-à-vis de nos partenaires de l'Union européenne et de l'OTAN, parce que nous avons tiré une leçon de notre histoire, en matière de sécurité : les risques loin de nos frontières peuvent se rapprocher très rapidement. On peut critiquer notre niveau de participation, mais celle-ci a toujours été réelle, auprès de l'OTAN, de l'Union européenne ou de l'ONU, au Tchad, en Haïti, au Proche-Orient.

En raison de notre localisation géographique, notre priorité n'est pas la Méditerranée, mais nous sommes toujours prêts à prendre notre part des obligations, en essayant d'être producteur de sécurité plutôt que consommateur.

Le sujet des achats d'équipements militaires est très délicat. Un choix répond à un critère de qualité de l'équipement, à des besoins, à des arguments commerciaux et aux possibilités de production locale. La Pologne essaie de renforcer ses capacités industrielles, comme les autres pays européens.

Il existe des contacts industriels entre des entreprises européennes, notamment françaises, et la Pologne. Ce type de processus prend du temps, mais j'espère des résultats concrets dans quelques mois.

La priorité de la Pologne va, pour l'instant, à plusieurs programmes de modernisation de son équipement.

M. Jean Bizet, président. – La technologie américaine vous a plus séduits que la technologie européenne.

M. Dariusz Wisniewski. – Il y a quelques années, nous avons choisi des avions F16 dont nous sommes très contents. D'autres éléments importants de notre modernisation sont européens. En fin de compte, il faut bien choisir un fournisseur. J'espère que ce sera bientôt un Européen.

M. Jean Bizet, président. – Rien n'est perdu pour l'avenir.

M. Dariusz Wisniewski. – En effet.

M. Didier Marie. – Vous avez dit qu'il était trop tôt pour juger des orientations de la nouvelle administration américaine, cependant M. Trump a évoqué un nouveau partenariat avec la Russie. Quelle est la position de la Pologne ?

La Pologne accueille Frontex. Face à l'afflux de migrants, le président de la Commission et le Conseil européen ont souhaité une coordination et un accueil partagé. Qu'en pense la Pologne ? Je crois savoir que vous privilégiez les actions politiques à l'égard des pays d'origine.

M. Dariusz Wisniewski. – Les relations avec la Russie sont d'une importance presque primordiale pour nous. Ce grand pays est notre voisin direct à Kaliningrad, où il a déployé une puissance militaire très forte que la Pologne ne trouve pas justifiée, même si c'est à chaque pays de décider de sa présence militaire.

Nous devons être clairs et précis avec notre grand voisin : nous sommes en faveur du développement de relations positives de coopération, tout en gardant à l'esprit l'expérience du passé. L'administration Obama a plaidé pour une remise à plat des relations avec la Russie. Personnellement, je n'ai pas constaté beaucoup de résultats. Je comprends que le dossier russe soit l'un des plus importants pour l'administration américaine, qui essaie d'alléger les tensions, de construire une relation positive. Je comprends son besoin de renforcer les accords sur le nucléaire, étant donné leur aspect stratégique. Des résultats concrets prouveraient une volonté réelle.

Le conseil de la Pologne à tous ses partenaires qui tentent de développer leurs relations avec la Russie est le suivant : soyez prudents, essayez d'être concrets, inscrivez la relation dans la longue durée et vérifiez les progrès accomplis. Ne croyez pas toujours aux déclarations. Il faut être patient et attendre la fin du processus pour constater son succès. On a déjà vu des reculs à la toute fin.

Nous sommes très heureux de la présence de Frontex en Pologne. Les négociations avec l'Union européenne sur la transformation de Frontex ont été très intensives. La situation est difficile et coûteuse. Ainsi, un grand nombre d'enfants doivent être scolarisés en Pologne aux frais de l'État. Nous avons réussi à trouver de bons compromis. J'espère que la présence de Frontex sera accrue dans quelques mois.

Il faut se concentrer sur les vraies causes de la crise migratoire – même s'il faut aussi en gérer les conséquences – en fournissant une aide aux pays d'origine, ou à leurs voisins. Nous sommes actifs en Jordanie et au Liban notamment. Notre gouvernement s'est initialement prononcé contre le plan européen de relocalisation des réfugiés, qui contraint les pays à les accepter. Il faut tenir compte de notre expérience et de notre réalité : la population de Pologne est très homogène, composée à 96 % de personnes d'origine polonaise. Le multiculturalisme, la diversification sont loin de notre réalité, même si nous accueillons un million de citoyens venus de l'Ukraine et du Belarus. Il n'y a aucune hostilité envers les étrangers en Pologne, où nous avons une tradition d'ouverture aux vagues de migrants étrangers.

En dépensant un euro à la source de l'émigration, on peut économiser huit à dix euros dans l'Union européenne. Nous sommes donc pour une politique efficace, peu coûteuse, aux racines de la crise.

M. Jean-Marie Bockel. – Le Brexit a pour conséquence le renforcement du dialogue entre la France et l'Allemagne, pour une refondation de l'Union européenne. La Pologne, dans la grande tradition du Triangle de Weimar, ressent-elle cette opportunité ?

M. Dariusz Wisniewski. – Le Triangle de Weimar est un élément important de la relation franco-allemande. Pour une action trilatérale, la volonté des trois partenaires est nécessaire. La Pologne a une relation plus étroite avec l'Allemagne qu'avec la France en raison de sa frontière directe et d'éléments politiques, économiques, culturels. Elle essaie de reproduire les succès de la coopération franco-allemande dans sa relation avec l'Allemagne, qui a été refondée après 1990. Hier, la chancelière Merkel a mené à Varsovie des discussions intenses avec le Président, la Première ministre et le président du parti Droit et Justice.

M. Éric Bocquet. – Une délégation sénatoriale s'est rendue l'an dernier en Pologne. Elle y a constaté une divergence de points de vue sur la directive de 1996 sur les travailleurs détachés, que la France veut renforcer car le contexte économique est différent d'alors. La Pologne a-t-elle toujours le même point de vue ? Je la comprends : elle jouit d'un avantage compétitif ; mais la distorsion de concurrence est préjudiciable à la France.

M. Dariusz Wisniewski. – Non, notre position n'a pas changé. Les quatre libertés de circulation sont le fondement de l'Union européenne. La libre circulation des services, y compris du transport et de la construction, est importante pour toute l'Union. Mon opinion personnelle est que ce sujet a été gonflé hors de proportion. Seuls 200 000 Polonais travaillent en France, dont la plupart légalement. J'ai rencontré des dirigeants de PME français qui disaient n'avoir pas réussi à trouver d'employés sur le marché français. Ils ont donc fait appel à des partenaires, qui leur ont fourni de la main d'œuvre. À la fin, c'est le consommateur français qui en profite. Qu'il s'agisse de droit du travail ou de protection sociale, les décisions sur le niveau, la quantité ou le type d'activités concernées sont prises à l'échelon national ou européen, et sont politiques. Nous connaissons le point de vue des membres de l'Union européenne et comprenons les intérêts nationaux.

On évoque toujours les travailleurs détachés avec méfiance. Mais il ne faut pas oublier que ce phénomène touche aussi les Français qui travaillent avec profit dans d'autres pays de l'Union européenne. Soyons prudents dans les réformes : le coût final sera payé par le consommateur français, allemand ou anglais.

M. Jean Bizet, président. – Vous avez parlé tout à l'heure de l'importance des valeurs. Le paysage politique mondial change sous nos yeux. Les remarques du commissaire Katainen sur l'état de droit en Pologne nous rendent soucieux. Des ressortissants nationaux se trouvent en difficulté juridique après avoir acheté des terres en Pologne. Comment pouvez-vous nous rassurer ?

M. Dariusz Wisniewski. – Si vous étudiez la doctrine, vous constatez qu'il n'existe pas de bipolarité. L'état de droit est un *continuum* s'appuyant sur 28 critères. Beaucoup de pays européens n'ont pas l'équivalent du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État. Il est inacceptable de prendre ce critère pour juger de l'existence ou non de l'état de droit. En Pologne, les élections sont libres, le Parlement fonctionne, la presse est libre. Dans toutes les démocraties, on entend des plaintes sur le fonctionnement de telle ou telle instance.

En Pologne, nous sommes dans une période du cycle politique où les partis qui ont perdu les élections tentent plusieurs méthodes pour défendre leur cause.

Notre système juridique doit bien sûr être amélioré, mais sa déficience est à attribuer à plusieurs gouvernements, plusieurs majorités parlementaires. D'autres pays ont eu à régler beaucoup de problèmes que nous trouvons toujours dans notre système juridique. L'accès des citoyens à la justice, la durée des procédures doivent être améliorés. Mais ces problèmes ne datent pas d'il y a quelques mois. Le débat sur la composition du tribunal constitutionnel ne date pas non plus des dernières élections. Mon point de vue de citoyen est que la polémique est hors de proportion.

Le droit pour les étrangers d'acheter des terres agricoles est un sujet très sensible. La Pologne a adopté l'an dernier une législation qui prolonge la limitation d'accès des étrangers. Le droit n'est pas tellement différent dans d'autres pays de l'Union européenne. Chacun essaie de protéger son patrimoine.

La réunion est close à 10 heures.

- Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 15 heures 15.

Gouvernance de la zone euro - Communication de Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung

M. Jean Bizet, président. – La gouvernance de la zone euro devra occuper une place importante dans les conclusions des travaux de notre groupe de suivi. Je remercie nos deux collègues d'avoir approfondi cette question, en lien étroit avec la Présidente de la commission des finances Michèle André et le Rapporteur général Albéric de Montgolfier. L'audition de Jean-Claude Trichet et de Pervenche Bérès nous avait donné des pistes intéressantes pour notre réflexion. On sait néanmoins que la Commission européenne doit présenter un Livre Blanc en mars. Nos conclusions ne pourront donc pas être définitives. Le Sénat devra poursuivre ses travaux sur le sujet.

Mme Fabienne Keller. – La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne constitue aujourd'hui une opportunité indéniable pour réaffirmer le projet politique que constitue l'euro. Je rappelle que les Traités prévoient que tous les Etats adhèrent à terme à la zone euro. Le renforcement de l'Union économique et monétaire apparaît cependant aujourd'hui dans l'attente d'un second souffle, alors même que les institutions européennes multiplient des rapports en faveur d'un approfondissement de la zone euro, avec en filigrane l'instauration d'instruments contra-cycliques (budget européen, mécanisme d'assurance chômage européen, mutualisation d'une partie de la dette). Aller plus loin implique désormais un choix collectif en faveur d'un renforcement de la coordination des politiques budgétaires et donc de nouveaux partages de souveraineté.

Une première étape doit consister en la poursuite de ce qu'on appelle la phase I de l'approfondissement de l'UEM, lancée en octobre 2015. Censée se terminer le 30 juin 2017, il s'agit d'un approfondissement par la pratique, utilisant les instruments existants. Plusieurs dispositifs ont déjà été mis en place : réforme du semestre européen, révision de la procédure

pour déséquilibre macro-économiques, création d'autorités nationales de la productivité, institution d'un comité budgétaire consultatif européen, unification progressive de la représentation de la zone euro au sein des instances financières internationales ou lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux. Certains – comité budgétaire, autorités nationales de la productivité – mériteraient de voir leur rôle clarifié afin de mieux évaluer leur apport.

Il convient d'aller plus loin sur les autres propositions, en favorisant notamment la mise en place d'un Code de convergence social et fiscal. Il est nécessaire d'établir progressivement un mécanisme d'incitation à la convergence des règles relatives aux marchés du travail et aux systèmes sociaux afin de véritablement renforcer la dimension sociale de la zone euro. La démarche en matière sociale devra également être prolongée dans le domaine fiscal, au travers de la réflexion en cours sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) en vue de renforcer la convergence des économies de la zone et lutter contre le développement de la concurrence fiscale entre les Etats. Un calendrier doit notamment être mis en place en vue de rapprocher la fiscalité des entreprises. Toute convergence en la matière ne doit pas se faire au détriment de la compétitivité des entreprises françaises ou des recettes fiscales nationales. Le couple franco-allemand peut constituer le cadre pour accélérer cette convergence.

La réforme du semestre européen doit également être prolongée. Le semestre européen devrait être divisé en deux périodes afin de mieux mettre en avant l'évaluation de la situation de la zone euro. Le premier trimestre serait dédié à l'analyse de la situation macro-économique de la zone euro. L'orientation de la politique budgétaire et de la politique économique au niveau de la zone pourrait ainsi être définie. Le deuxième trimestre serait consacré à l'examen des pays.

L'Union bancaire doit également aboutir le plus rapidement possible. Il s'agit de mettre en œuvre un fonds européen d'assurance des dépôts. La possibilité pour le Mécanisme de résolution unique prévu dans le cadre de l'Union bancaire de pouvoir emprunter auprès du Mécanisme européen de stabilité lorsqu'il doit affronter une crise systémique doit également être envisagée. À défaut, il devra être doté de moyens suffisants pour être crédible.

Une réforme de l'UEM ambitieuse passera par une réflexion sur la mise en place d'un Fonds monétaire européen ou d'un budget de la zone euro. Je laisserai Richard Yung détailler ces projets. Tous sont néanmoins conditionnés par le renforcement de la légitimité démocratique de l'UEM – un renforcement au demeurant d'ores et déjà nécessaire aujourd'hui. Il semble à ce titre indispensable de réfléchir à une meilleure association des parlements nationaux.

L'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit une conférence interparlementaire, réunissant représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. J'ai pu encore mesurer, la semaine passée, les limites de cette réunion. Il s'agit aujourd'hui de la réformer et de renforcer son rôle, tant son format n'apparaît pas adapté pour permettre l'organisation de débats de fond entre parlementaires nationaux et européens. Le temps accordé aux exposés d'experts, ainsi que le nombre de sujets à l'ordre du jour doivent être réduits. La conférence devrait, en outre, être associée aux travaux de la Commission sur l'évaluation de la situation agrégée de la zone euro, sur les projets de recommandation visant les Etats dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ou de la procédure de déséquilibre macro-économique mais aussi au suivi de la situation des

Etats qui bénéficient d'une assistance financière. Elle doit pouvoir auditionner tout acteur institutionnel de l'UEM.

Dans ces conditions, ce véritable parlement de la zone euro pourrait se réunir, à Strasbourg, pour au moins deux sessions : la première au début du semestre européen, en novembre, pour l'examen de la situation de la zone euro, et la deuxième, en juin de l'année suivante, pour la présentation des projets de recommandation par pays. Nous serions ainsi en amont des procédures budgétaires nationales. Il s'agit désormais d'aller plus loin que les conclusions adoptées par la conférence de l'article 13 et d'envisager l'adoption de résolutions par la Conférence. Il pourrait être envisagé que ce soit cette Conférence qui valide, au nom des parlements nationaux, le principe d'un engagement du Fonds monétaire européen pour aider un État membre. L'engagement de crédits resterait cependant une prérogative des parlements nationaux.

Je laisse la parole à Richard Yung pour aborder les autres pistes envisageables pour renforcer la gouvernance économique de la zone.

M. Richard Yung. – Fabienne Keller vient de présenter les voies à suivre afin d'achever la phase I du complément de l'UEM et d'assurer l'indispensable renforcement de la dimension démocratique de cette Union, en particulier le rôle des parlements nationaux. Pour ma part, je voudrais développer deux séries de réflexions : d'abord, quant à la mise en place d'un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone Euro ; ensuite, quant à la gouvernance exécutive de cette zone.

En ce qui concerne un éventuel mécanisme de stabilisation budgétaire, je ferai d'abord deux rappels.

Premièrement, le Pacte de stabilité et de croissance, depuis vingt ans, a surtout été un pacte de stabilité. C'est sans doute une erreur. L'accent a été mis sur le maintien des déficits publics à moins de 3 % du PIB. En dépit des clauses de flexibilité de ce Pacte, l'instrument budgétaire demeure faiblement utilisé par les États membres. Je vous renvoie aux débats auxquels ont donné lieu nos auditions de Mme Pervenche Berès et M. Jean-Claude Trichet, ainsi qu'au récent rapport de M. Mario Monti. Le retour à l'équilibre des comptes publics apparaît comme prioritaire, au risque de peser sur la relance économique. Notre croissance « molle » s'explique sans doute ainsi pour une part.

Deuxième rappel : le rapport dit « des cinq présidents », voici plus d'un an et demi, a prévu une phase II de complément de l'UEM, à compter de juillet 2017 – autant dire : demain – et jusqu'en 2025. L'objectif de cette phase est de mettre en place un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone Euro. Cependant, la forme de ce mécanisme n'a pas été précisée dans le rapport. Seuls ont été présentés certains critères à remplir, assez généraux : ouverture et transparence de l'instrument pour tous les États membres ; non seulement un rôle de gestion de crise mais aussi de prévention des crises ; une utilisation conditionnée au respect de règles de coordination budgétaire ; enfin, pas de transferts permanents entre pays ni de transferts à sens unique. Ce dernier critère était vraisemblablement destiné à satisfaire l'Allemagne.

Dans ce contexte, deux options sont imaginables. La première serait de transformer l'actuel Mécanisme européen de stabilité (MES) en un « Fonds monétaire européen » (« FME »).

M. Jean Bizet, président. – C'est une hypothèse séduisante !

M. Richard Yung. – Oui. Ce FME serait en effet de nature à favoriser une gestion plus souple qu'aujourd'hui. A minima, il assurerait la gestion commune d'une partie de la dette des États membres avec l'objectif de renforcer la stabilité de la zone Euro. Il serait doté de capacités de négociation et de suivi propres, afin de limiter les risques d'attaques spéculatives sur les dettes souveraines et de faciliter une éventuelle restructuration de la dette publique d'un pays membre de la zone euro, sans faire appel au Fonds monétaire international (FMI). Il pourrait en outre se voir octroyer une licence bancaire, qui lui permettrait de se refinancer auprès de la Banque centrale européenne (BCE). Il s'agirait là d'une garantie en vue de faire face à une crise frappant directement un grand pays de la zone Euro. On peut en effet s'interroger sur la capacité du MES à assumer de telles interventions, avec ses ressources actuelles : plus de 700 milliards d'euros, dont on a utilisé que le dixième environ.

Ce FME pourrait également émettre de la dette pour les États membres confrontés à des difficultés. Cette dette additionnelle serait garantie par tous les États membres de la zone Euro. À cet égard, je dois dire que le FMI se montre plus ouvert que l'Union européenne qui, sous la pression de l'Allemagne, rechigne à certains scénarios. La difficulté dans laquelle se trouve aujourd'hui la Grèce en témoigne.

Pourrait-on aller plus loin, à plus long terme ? Ce serait la deuxième option : créer une véritable capacité budgétaire pour la zone Euro. Cette idée, pour l'heure, soulève encore de nombreuses questions.

Quant à l'objectif, différentes possibilités existent.

On pourrait créer un « *rainy-day fund* » – disons : un « fonds pour les mauvais jours » –, mécanisme d'assurance intergouvernemental destiné à assister les États membres en cas de chocs conjoncturels. C'est déjà la vocation du MES, mais il est peu utilisé, et le FME que j'envisageais tout à l'heure répondrait à cette préoccupation.

On pourrait créer un budget de la zone Euro à part entière, orienté vers une réponse contra-cyclique, encourageant les pays ayant d'importants excédents à réaliser des investissements.

On pourrait encore mettre en place plus directement un budget d'investissement de la zone Euro, qui permettrait de faire face aux chocs asymétriques en encourageant les réformes. Cet instrument pourrait aider des États membres faisant face à des événements imprévus et soutenir les réformes structurelles engagées par des gouvernements contraints par les règles du Pacte de stabilité et de croissance, en démultipliant le programme d'appui à la réforme structurelle présenté par la Commission européenne.

L'idée existe également de créer un système d'assurance chômage à l'échelle de l'UEM : soit un fonds européen qui offrirait une assurance aux chômeurs de courte durée, soit un dispositif de réassurance pour les assurances chômage nationales, activé si le niveau de chômage venait à excéder un certain niveau.

Quant aux ressources permettant d'alimenter ce budget, sujet au cœur de la récente audition de MM. Mario Monti et Alain Lamassoure à laquelle ont procédé en commun les commissions des finances et des affaires européennes, les hypothèses sont diverses. L'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS), objet de propositions de

la Commission européenne selon une approche graduée, peut constituer une piste. Il y a également celle de la TVA, ou encore celle de l'impôt sur les sociétés ou d'une taxe sur les transactions financières – qui suscitent les réticences que l'on sait de la part des entreprises et des banques ! On pourrait encore imaginer de mettre à contribution tout ou partie des excédents de la BCE...

M. Jean Bizet, président. – Il me semble que ce dernier point mériterait d'être creusé.

M. Richard Yung. – Sans doute. J'ajouterai que la possibilité d'une mise en commun des dettes dans le cadre d'un « Trésor européen » ne pourrait être envisagée qu'à la condition d'une réelle coordination des politiques budgétaires et économiques des États membres et de leur convergence fiscale.

Les idées sont très nombreuses. Toute la difficulté est de trouver un accord, notamment avec l'Allemagne – mais pas seulement.

En tout état de cause, la perspective de telles réformes appelle, dès à présent, une rénovation de la gouvernance de la zone Euro. Fabienne Keller ayant abordé l'aspect démocratique et parlementaire, je m'attacherai à la dimension exécutive.

À cet égard, le besoin est d'abord de renforcer le pilotage politique de la zone Euro ; nous ne cessons de le dire... Il s'agit d'assurer progressivement la coordination des politiques économiques et budgétaires et une convergence fiscale des États membres, ainsi qu'une meilleure complémentarité avec l'action de la BCE.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a instauré un sommet de la zone Euro. En pratique, cependant, ce sommet, qui n'est réuni qu'en cas de crise, manque de substance. Il conviendrait donc d'en systématiser l'organisation ; le sommet de la zone Euro, par exemple, pourrait se réunir tous les trois ou six mois. Les chefs d'État et de gouvernement, dans ce cadre, établiraient un programme de travail pour la zone, fixant des objectifs en matière budgétaire et fiscale.

Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la visibilité politique de la zone Euro. Le sommet de la zone Euro est certes doté, en droit, d'un président, désigné par les chefs d'État et de gouvernement, mais c'est en pratique le président du Conseil européen. Il faudrait créer un véritable coordonnateur politique de la zone Euro, qui serait le président de l'Eurogroupe et dont les missions seraient notamment de mettre en œuvre les orientations définies par le sommet de la zone Euro et assurer la représentation de cette zone au sein des instances financières internationales. On peut imaginer en outre qu'il soit, sur le modèle du Haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), vice-président de la Commission européenne, qu'il préside le conseil Ecofin et soit responsable du MES puis, le jour venu, du FME, voire d'un éventuel budget de la zone Euro.

Cela dit, je me garderais bien de trancher sur la manière dont toutes ces propositions pourraient recueillir un accord entre les États membres...

M. Jean Bizet, président. – Merci pour ce rappel des pistes actuellement à l'étude pour renforcer la gouvernance économique et cette mise en perspective. Par souci de simplification mais aussi pour l'image, je suis assez favorable à la transformation du

Mécanisme européen de stabilité en un véritable Fonds monétaire européen, doté de surcroît d'une licence bancaire. Cela renforcerait la visibilité de l'Union économique et monétaire.

Nous devons également réfléchir à la question des ressources propres. Nous sommes à la recherche de nouvelles pistes en la matière. Sans verser dans la caricature, je suis assez séduit par l'idée d'un prélèvement sur les excédents de la Banque centrale européenne. La taxe sur les transactions financières a été envisagée. La Belgique est cependant en train de se retirer de la coopération renforcée au risque de faire échouer celle-ci. On peut également envisager un reliquat de TVA. Il faudra expertiser à l'avenir ces différentes possibilités.

Mme Fabienne Keller. – Nous devons très vite envoyer un signal avec des mesures visibles. Le Fonds monétaire européen et le Parlement de la zone euro sont des idées séduisantes mais à long terme. Nous devons progresser plus rapidement vers la convergence fiscale, afin de réduire la concurrence en la matière qui donne un sentiment d'inégalité, notamment sur les territoires où est créée effectivement la richesse. Nous devons trouver des mesures symboliques en la matière. Cette question est en train de devenir le scandale de l'Union européenne.

M. Didier Marie. – Concernant les ressources propres, il faudrait s'intéresser à la question de l'évasion fiscale. L'Union européenne comme les Etats membres doivent être plus performants dans ce domaine, notamment en matière de perception des taxes. Je pense notamment aux grandes entreprises du secteur numérique. Les exemples ne manquent pas ces derniers temps comme l'illustre le cas de l'Irlande avec Google.

M. Richard Yung. – Si M. Trump parvient à diminuer de 35 à 15 % le taux de l'impôt sur les sociétés aux États-Unis, les entreprises américaines cesseront de s'installer au sein de l'Union européenne... La difficulté tient à trouver un accord au niveau européen. Il n'existe pas de volonté politique pour y parvenir...

Mme Fabienne Keller. – Qu'en sera-t-il demain si le Royaume-Uni joue lui aussi sur le biais de la concurrence fiscale. Il existe aujourd'hui un véritable sentiment d'injustice et de révolte concernant ces questions, notamment chez les petites entreprises qui ne peuvent délocaliser leur activité au gré des taux d'imposition. La commissaire européenne Margrethe Vestager mène un combat qu'il convient d'appuyer au plus haut niveau, tant il est un signal fort au sein même de l'Union et au dehors...

M. Jean Bizet, président. – J'insiste également sur cette urgence en matière fiscale. Elle est à mon sens double. Comme le conclut Marcel Gauchet dans son dernier ouvrage, compte-tenu de ses performances économiques, l'Allemagne aura-t-elle encore besoin de l'Union européenne ? Dans ces conditions, quel avenir pour la convergence fiscale dont le couple franco-allemand pourrait être le moteur ? Par ailleurs, comme l'a souligné Fabienne Keller, il existe aujourd'hui un risque certain à ce que, une fois sorti de l'Union européenne, le Royaume-Uni soit tenté par le dumping fiscal...

Sécurité et migrations - Communication de MM. Jean-Marie Bockel et Didier Marie (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne sur le Brexit (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est close à 17h55.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 13 FÉVRIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 15 février 2017

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe de représentants des industries des métiers d'art et du luxe :

. M. Pascal Morand, Président exécutif de la Fédération française de la couture, du prêt-à-porter des couturiers et des créateurs de mode ;

. M. Pascal Rousseau, Secrétaire général de Richemont Holding France ;

. M. Francis Chauveau, Directeur industriel de Puiforcat ;

. Mme Bernadette Pinet-Cuoq, Président délégué de l'Union française de la bijouterie, joaillerie, orfèvrerie, des pierres et des perles ;

. M. Jean Cassegrain, Directeur général de Longchamp.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 14 février 2017

à 15 h 30

Salle Clemenceau

- Audition en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Jean-Pierre Bayle, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale.

A l'issue de la séance des questions d'actualité au Gouvernement

Salle A 120

- Dépouillement du vote par M. le Président et deux Secrétares, simultanément avec la commission de la défense de l'Assemblée nationale.

Mercredi 15 février 2017

à 10 heures

Salle Clemenceau

à 10 heures :

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 373 (2016-2017) autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (sous réserve de sa transmission) (Mme Michelle Demessine, rapporteure).

- Communication de M. Jacques Legendre et Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteurs au nom de la commission des affaires étrangères, et examen du projet d'avis de la commission sur le contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019 de l'Institut français.

à 11 h 00 :

Captation vidéo

- Audition conjointe sur la Russie de :

. M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI),

. Mme Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie- CEI de l'IFRI.

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne (en commun avec le groupe de suivi Brexit et la commission des affaires européennes).

Commission des affaires sociales

Mardi 14 février 2017

à 14 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 340 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

Mercredi 15 février 2017

à 10 heures

Salle n° 213

- Communication de Mme Patricia Schillinger et M. Alain Vasselle sur le rapport d'information et la proposition de résolution européenne sur les perturbateurs endocriniens dans les produits pharmaceutiques et les biocides.

- Audition du Pr. Claude Huriet sur le cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 15 février 2017

à 9 heures

Salle n° 245

à 9 heures :

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 381 (2016-2017) sur la proposition de loi n°297 (2016-2017), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs (rapporteur : M. Dominique Bailly).

- Communication de M. Louis Duvernois sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français pour la période 2017-2019, examen de l'avis de la commission.

à 10 heures :

- Audition de M. Thierry Mandon, Secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 15 février 2017

à 10 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 685 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la mise en oeuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement (M. Ronan Dantec, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 13 février 2017, à 12 heures.

Commission des finances

Mardi 14 février 2017

à 15 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Charles Guené et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 4445 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) (A.N. 14ème lég.), sous réserve de sa transmission.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli commissions : Lundi 13 février 2017,
à 12 heures

Mercredi 15 février 2017

à 9 heures

Salle n° 131

à 9 heures :

1. Audition de M. Jean Beunardeau, président de HSBC France, M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société Générale, M. Jean François Cirelli, président de BlackRock France, M. Gérard Mestrallet, président de Paris Europlace, et M. Jean Jacques Santini, directeur des affaires institutionnelles du groupe BNP Paribas, sur la compétitivité de la place de Paris.

à 10 h 30 :

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la réforme de l'administration sous préfectorale et les modalités de maintien de la présence de l'État dans les territoires.

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur la gestion et l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

Jeudi 16 février 2017

à 10 heures

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur le texte de la proposition de loi n° 4445 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) (A.N. 14ème lég.) (rapporteur : M. Charles Guéné), sous réserve de sa transmission.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli commissions : Mercredi 15 février 2017, à 17 heures

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 14 février 2017

à 17 h 45

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 372 rectifié (201662017) de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

Mercredi 15 février 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- En cas de nouvelle lecture, examen du rapport de M. François Noël Buffet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé à l'ouverture de la réunion de commission

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 131 (2016-2017), présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 février 2017, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 291 (2016-2017), présentée par MM. Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud, pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 février 2017, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Jacqueline Gourault et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 758 (2015-2016), présentée par MM. Philippe Bas, Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 février 2017, à 12 heures

à 11 h 45

Salle n° 216

- Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES).

l'après-midi, à l'issue de la discussion générale

Salle n° 216

- En cas de nouvelle lecture, examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (rapporteur : M. François Noël Buffet).

Jeudi 16 février 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- En cas de nouvelle lecture, examen du rapport de M. François Grosdidier et du texte proposé par la commission sur le projet de loi relatif à la sécurité publique.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé à l'ouverture de la réunion de commission

- En cas de nouvelle lecture, examen du rapport de M. Hugues Portelli et du texte proposé par la commission sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé à l'ouverture de la réunion de commission

l'après-midi, à l'issue des discussions générales

Salle n° 216

- En cas de nouvelle lecture, examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur le projet de loi relatif à la sécurité publique (rapporteur : M. François Grosdidier).

- En cas de nouvelle lecture, examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse (rapporteur : M. Hugues Portelli).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale

Lundi 13 février 2017

à 16 heures

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité publique

Lundi 13 février 2017

à l'issue de la CMP sur la réforme de la prescription pénale qui débute à 16 heures

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse

Lundi 13 février 2017

à l'issue de la CMP sur la réforme de la prescription en matière pénale qui débute à 16 heures et de la CMP sur la sécurité publique

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Mercredi 15 février 2017

À 16 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne (en commun avec le groupe de suivi Brexit et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).

Jeudi 16 février 2017

à 8 h 30

Salle A120

à 8 h 30 :

- Paquet « Énergie » (énergie renouvelable et mécanismes de capacité) : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre.
- Mise en œuvre de la directive « Services » : avis motivés de MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie.

à 9 h 45 :

- Audition de M. Patrick Mifsud, ambassadeur de Malte.

Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi

Mercredi 15 février 2017

à 14 heures

Salle n° 131

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Nacer Meddah, préfet de région, et M. Stéphane Lelièvre, chargé de mission de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Centre-Val de Loire.

à 15 h 30 :

- Audition de Mme Anne Guerrero (SNCF Réseau), M. Joachim Lémeri (Eiffage Concessions), M. Jean-François Lesigne (Réseau de transport d'électricité (RTE)) et Mme Laetitia Mahenc (Transports infrastructures gaz France (TIGF)), membres du Club infrastructures linéaires et diversité (CILB) ;

à 17 h 30 :

- Audition de M. François Pinte, premier vice-président du conseil régional des Pays de la Loire.

Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France

Mercredi 15 février 2017

à 14 heures

Salle n° 213

Ouvertes au public et à la presse

à 14 heures :

- Audition conjointe de M. Daniel Marcelli, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et du Pr Viviane Kovess-Masféty, présidente de la commission spécialisée évaluation, stratégie et prospective (CSESP) du Haut Conseil de la santé publique (HCSP).

à 15 heures :

- Audition de Mme Isabelle Coutant, sociologue, chargée de recherche au CNRS et membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (Iris-EHESS).

Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017

Mercredi 15 février 2017

à 17 h 30

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Laure de la Bretèche, Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique.

Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen

Mardi 14 février 2017

à 14 heures

Salle Médicis

à 14 heures

- Audition du Contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'État-major Opérations aéronavales, et du Commissaire en chef Thierry de La Burgade, de l'État-major de la Marine

à 15 heures

- Audition, sous forme de visioconférence, de M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police (Europol).

Mercredi 15 février 2017

à 15 heures

Salle Médicis

- Audition, sous forme de visioconférence, de M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 15 février 2017

à 14 h 45

Salle Clemenceau

à 14 h 45 :

- Pour une Union européenne proche et lisible : communication de MM. Christian Cambon et Simon Sutour.

- L'Europe de la subsidiarité : communication de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour.

- Point d'étape sur le Brexit : communication de Mmes Joëlle Garriaud Maylam, Fabienne Keller et M. Eric Bocquet.

à 16 h 30 :

- Audition de M. Jean Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes) (captation vidéo).